

**Función Pública**

Sentencia 01358 de 2010 Consejo de Estado

FUNCION ADMINISTRATIVA - Se ejerce consultando el bien común / SUPRESION DE CARGO - Causal de retiro. Eventos en que se presenta / DERECHO DE OPCION - Reincorporación o indemnización / ESTUDIO TECNICO - Supresión de cargo / ESTUDIO TECNICO - Existencia / DESVIACION DE PODER - No probada

La función administrativa se debe consultar el bien común; esto es, persiguiendo esos objetivos de carácter general, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2º de la Carta Política; que señala los fines esenciales del Estado. El artículo 39 de la Ley 443 de 1998, prevé que la supresión de un cargo de Carrera Administrativa puede ocurrir por diferentes razones, verbi gracia fusión o liquidación de una Entidad Pública; la reestructuración; por modificación de la planta de personal; por reclasificación de los empleos; traslado de funciones de una entidad a otra; o simplemente por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, que trae consigo las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, como son la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. En esas condiciones el Estudio Técnico reúne los requisitos exigidos en las normas que lo reglamentan, a pesar de que se haya elaborado en fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, en especial el Decreto 2504 de 1998, por el cual se modifica el artículo 154 del Decreto 1572 de la misma anualidad, de tal manera que cumple con los requerimientos previstos en la norma citada.

FUENTE FORMAL: LEY 443 DE 1998 - ARTICULO 39

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

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

Rad. No.: 05001-23-31-000-1999-01358-01(1049-10)

Actor: MAURICIO LONDOÑO TRUJILLO

Demandado: MUNICIPIO DE ITAGUI - ANTIOQUIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 19 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Contencioso

Administrativo de Antioquia, que declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva y se inhibió de conocer las súplicas de la demanda incoada por Mauricio Londoño Trujillo contra el Municipio de Itagüí.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener las siguientes declaraciones:

I.) La inaplicación por inconstitucional e ilegal de los siguientes actos administrativos:

A.) Inciso primero del artículo 3° de la Ley 6ª de 1945.

B.) De los siguientes Acuerdos Municipales, expedidos por el Concejo:

1°. Acuerdo 081 de 16 de septiembre de 1984, por medio del cual se establecieron unas prestaciones para los empleados y funcionarios del Municipio.

2°. Acuerdo 009 de 4 de marzo de 1998, por medio del cual se modificó el presupuesto de ingresos y gastos para el Municipio y los establecimientos públicos 'Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -IMVIR- y el Instituto del Deporte y la Recreación -INDRI-, para 1998.

3°. Acuerdo 033 de 23 de noviembre de 1998, por medio del cual se creó el código presupuestal y se afectaron traslados dentro del Presupuesto de Gastos de la actual vigencia.

4°. Acuerdo 027 de 10 de diciembre de 1997, por medio del cual se aprobó el presupuesto de ingresos y egresos de 1998 para el Municipio y los establecimientos públicos 'Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -IMVIR- y el Instituto del Deporte y la Recreación -INDRI-.

C.) De los Decretos Nos. 222 de 1993 y 189, 216, 217, 290, 313, 326, 327, 335, 349, 350, 362, 363, 364, 527, 529, 536, 537, 538, 559, 564, 596, 599, 653, 605 y 611 de 1998, expedidos por el Alcalde Municipal de Itagüí.

II.) La nulidad de los siguientes actos administrativos:

1°.) Decreto 664 de 27 de noviembre de 1998, expedido por el Alcalde Municipal de Itagüí, en cuanto suprimió el cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, Nivel Administrativo, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte, ocupado por el actor.

2°.) Oficio No. A.M.-S.G./3116 de 27 de noviembre de 1998, expedido por el Secretario General del Municipio de Itagüí, por medio del cual se le comunicó al demandante que el cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, había sido suprimido y se le informó de la posibilidad de optar entre ser incorporado o percibir la indemnización.

3°.) Resolución No. 715 de 28 de diciembre de 1998, expedida por la Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Itagüí, por medio de la cual se liquidaron las prestaciones sociales del actor.

4°.) Resolución No. 288 de 5 de marzo de 1999, expedida por el Alcalde Municipal de Itagüí, que confirmó la Resolución No. 715 de 5 de marzo de 1998.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría, sin solución de continuidad; disponer el pago de todos los salarios con sus respectivos ajustes legales, bonificaciones, primas legales, técnica, vacaciones con sus respectivas primas, auxilio de cesantías y demás prestaciones sociales dejadas de devengar, desde la fecha de supresión del cargo hasta la de su reintegro efectivo; dando cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176 a 178 del C.C.A.

Subsidiariamente solicitó el pago de horas extras adicionales diurnas y nocturnas más allá de las 44 horas semanales desde 30 de noviembre de 1995 hasta el 27 de noviembre de 1998, recargo del 25% sobre el valor de la hora ordinaria; recargo del 75% por horas extras nocturnas; recargo del 100% por cada dominical y festivo laborado; las dotaciones de calzado y vestido de labor; prima de navidad proporcional al tiempo laborado desde el 1° de enero de 1998 hasta la fecha de supresión del cargo; reliquidación de la cesantía y la sanción prevista en la Ley 244 de 1995.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes hechos:

El actor trabajó al servicio del Municipio de Itagüí, desde el 17 de agosto de 1995 hasta el 27 de noviembre de 1998, desempeñando el cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte, encontrándose inscrito en Carrera Administrativa.

Las funciones y requisitos exigidos para ocupar el empleo fueron establecidas en el Decreto Municipal 340 de 1° de marzo de 1995.

Por medio del Decreto 653 de 9 de diciembre de 1998, el Alcalde del Municipio de Itagüí, efectuó las respectivas incorporaciones, en cumplimiento de lo previsto por la Ley 443 de 1998 y el artículo 34 del Decreto 1569 de 1998.

El 18 de noviembre de 1998, el Alcalde profirió el Decreto 661 por el cual determinó la estructura de la Administración Municipal de Itagüí y en su artículo 1º, capítulos 2º y 3º dispuso que la planta de cargos, correspondería a niveles, categorías y denominaciones.

Con fundamento en la citada planta de cargos, según las consideraciones del acto cuya nulidad se pretende, operó la supresión de un elevado número de empleos, entre ellos el desempeñado por el actor.

Indica que el Alcalde Municipal efectuó múltiples adiciones y traslados presupuestales para la vigencia fiscal de 1998.

El Decreto 661 fue expedido desconociendo lo previsto en los artículos 41 y 148 de la Ley 443 y el Decreto 1572 de 1998 respectivamente, los que exigen unos Estudios Técnicos previos, que sustenten las modificaciones a la planta de personal cuando en razón de ellas, se deban suprimir cargos.

El Secretario de Servicios Administrativos y Personal del Municipio de Itagüí, por medio del Oficio No. 1784 S.A. Y.P. de 18 de diciembre de 1998, envió a la Comisión Seccional del Servicio Civil, el folleto del Estudio Técnico sobre la reestructuración de la planta de cargos de la Administración Municipal.

La elaboración del Estudio Técnico tenía que hacerse por medio de la ESAP, por firmas especializadas en la materia, profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas debidamente acreditadas, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, sin que se diera cumplimiento al anterior requisito, ya que el Estudio Técnico fue anterior a la vigencia de la Ley y los Decretos Reglamentarios de carrera administrativa.

El Estudio Técnico no reúne los requisitos mínimos señalados en artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

Todas las irregularidades anotadas, afectan la validez del acto que estableció la planta de personal, así como los distintos decretos que dispusieron la supresión, y que tuvieron su origen en el revanchismo político del Alcalde contra los militantes del grupo al cual pertenecía el mandatario anterior.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Constitución Política, artículos 1º, 25, 29, 53, 125, 315-7 y 345; Ley 6ª de 1945; Decretos Ley 2400 y 3074 de 1968; Decreto 1042 de 1978; Ley 38 de 1989; Ley 27 de 1992; Ley 10ª de 1990; Ley 179 de 1994; Leyes 225 y 244 de 1995; Decreto 111 de 1996; Ley 443 de 1998; Decreto 1572 de 1998; (Fls. 3-71 y 127-140)

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Itagüí por intermedio de apoderado de folios 182 a 204 dio contestación a la demanda y propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de pretensiones; inexistencia de la obligación y caducidad de la acción.

Manifestó que el proceso de ajuste de la planta de personal se inició a comienzos de 1998, y se causó por la crisis fiscal y financiera del Municipio que exigía una reducción de la planta de personal.

Aduce que el Estudio Técnico se contrato con un profesional en el tema y la supresión de cargos se soportó en las consideraciones de tal documento y éste fue enviado a la Comisión del Servicio Civil.

LA SENTENCIA

-

El Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia mediante sentencia de 19 de mayo de 2009 (Fls. 405-410), declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y se inhibió de hacer pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

Con relación a la indebida acumulación de pretensiones precisó que debe tenerse en cuenta que el poder otorgado al apoderado de la parte actora, solamente lo faculta para demandar los actos relacionados con la supresión del cargo y la liquidación de los salarios y prestaciones adeudados hasta la fecha del retiro.

De otra parte el apoderado incurre en otro error, como es el de mezclar pretensiones de simple nulidad con nulidad y restablecimiento del derecho, al pretender la nulidad e inaplicación de una serie de Acuerdos y Decretos Municipales, como de Leyes; para lo cual debió incoar varias demandas de simple nulidad, es decir, que son errores de técnica en el desarrollo de toda demanda.

Por tanto es procedente de conformidad con el imperativo del artículo 138 del Código de Procedimiento Civil, considerando la indebida acumulación de pretensiones, declarar la excepción de inepta demanda, de tal suerte que no es posible entrar a estudiar el fondo del asunto.

EL RECURSO

-

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación cuya sustentación corre de folios 431 a 432, en que solicita se revoque la decisión de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

De conformidad con los artículos 37-4 del Código de Procedimiento Civil y 267 del Código Contencioso Administrativo, es obligación del Juez evitar sentencias inhibitorias como lo ocurrido en el presente caso.

Si la demanda presentaba algún defecto para su trámite o si en el proceso llegó a presentarse un fenómeno invalidante, era una obligación del Juez proveer por la respectiva corrección; en caso de que el defecto hubiera pasado inadvertido por las partes, debió decretarse la nulidad del caso, pero no permitir que el mismo tuviera las consecuencias sobre la sentencia que ahora se reprochan.

Si por cualquier causa se llega a la conclusión de que no es procedente el cumplimiento de una eventual sentencia de mérito estimatoria de las pretensiones, como es el reintegro solicitado por la imposibilidad de hacerlo efectivo, entonces debe dictarse igualmente ese tipo de sentencia y será en la etapa de ejecución en que se evidencia si la misma puede llevarse a feliz cumplimiento o no.

Reitera que las sentencias inhibitorias se encuentran proscritas en un trámite en que impere el debido proceso judicial.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

-

EL PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de estudiar si en el presente caso se evidencia una indebida acumulación de pretensiones que inhiba a la Sala de conocer las súplicas de la demanda, o si por el contrario el demandante tiene derecho a ser reintegrado al cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, que fue suprimido, porque a su juicio, no se cumplió con lo establecido en la Ley 443 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1572 de 1998.

ACTOS ACUSADOS

I. La inaplicación por inconstitucional e ilegal de los siguientes actos administrativos:

A.) Inciso primero del artículo 3° de la Ley 6ª de 1945.

B.) De los siguientes Acuerdos Municipales, expedidos por el Concejo:

1°. Acuerdo 081 de 16 de septiembre de 1984, por medio del cual se establecieron unas prestaciones para los empleados y funcionarios del Municipio. (Fls. 94-97)

2°. Acuerdo 009 de 4 de marzo de 1998, por medio del cual se modificó el presupuesto de ingresos y gastos para el Municipio y los establecimientos públicos 'Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -IMVIR- y el Instituto del Deporte y la Recreación -INDRI-, para 1998. (Fls. 90-90A)

3°. Acuerdo 033 de 23 de noviembre de 1998, por medio del cual se creó el código presupuestal y se efectuaron traslados dentro del Presupuesto de Gastos de la actual vigencia. (Fls. 91-93)

4°. Acuerdo 027 de 10 de diciembre de 1997, por medio del cual se aprobó el presupuesto de ingresos y egresos de 1998 para el Municipio y los establecimientos públicos 'Instituto Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -IMVIR- y el Instituto del Deporte y la Recreación -INDRI-. (Fls. 82-89)

D.) De los Decretos Nos. 222 de 1993 y 189, 216, 217, 290, 313, 326, 327, 335, 349, 350, 362, 363, 364, 527, 529, 536, 537, 538, 559, 564, 596, 599, 605 y 611 de 1998, por medio de los cuales se modificó el presupuesto de ingresos y egresos para la vigencia fiscal de 1998; 653 por medio del cual se ajusta a la planta de cargos, Manuales Específicos de Funciones y Requisitos en la Administración Central del Municipio.

(Fls. 98-112, 113-118, 141-161 y 276-279 y C-2)

III.) La nulidad de los siguientes actos administrativos:

1°.) Decreto 664 de 27 de noviembre de 1998, expedido por el Alcalde Municipal de Itagüí, en cuanto suprimió el cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, Nivel Administrativo, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte, ocupado por el actor. (Fls. 120-125)

2°.) Oficio No. A.M.-S.G./3116 de 27 de noviembre de 1998, expedido por el Secretario General del Municipio de Itagüí, por medio del cual se le comunicó al demandante que el cargo de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 03, había sido suprimido y se le informa de la posibilidad de optar entre ser incorporado o percibir la indemnización. (Fls. 198 C-2)

3°.) Resolución No. 715 de 28 de diciembre de 1998, expedida por la Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Itagüí, por medio de la cual se liquidaron las prestaciones sociales del actor. (Fls. 283-285)

4°.) Resolución No. 288 de 5 de marzo de 1999, expedida por el Alcalde Municipal de Itagüí, por medio de la cual se confirmó la Resolución No. 715 de 5 de marzo de 1998. (Fls. 303-307)

HECHOS PROBADOS

De la Vinculación del Actor y los Derechos de Carrera Administrativa

-

Conforme a la certificación expedida por la Auxiliar de Prestaciones Sociales de la Alcaldía Municipal de Itagüí, quedó demostrado que el demandante prestó sus servicios a la entidad desde el 17 de agosto de 1995 hasta el 27 de noviembre de 1998, desempeñándose como Agente de Tránsito, Código 505, Grado 3, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte. (Fl. 291-297)

Mediante Decreto No. 488 de 19 de julio de 1995, el Alcalde Municipal de Itagüí nombró al demandante en periodo de prueba en el cargo de Guarda, Grado 05, Código 6230705, en la Sección de Control, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte. (Fls. 377-386)

El 20 de marzo de 1996, la Secretaría de la Comisión Seccional del Servicio Civil, le comunicó al demandante, que estaba inscrito en carrera administrativa, según Resolución No. 1169 del 8 del mismo mes y año. (Fls. 222 C-2)

De la Supresión de Cargos en el Municipio de Itagüí

-

Obra en el cuaderno No. 6 el Estudio Técnico, base para la reestructuración del Municipio de Itagüí.

El 18 de diciembre de 1998, el Secretario de Servicios Administrativos y Personal del Municipio de Itagüí, por medio del Oficio No. 1784 S.A. Y.P., le envió a la Comisión Seccional del Servicio Civil, el Estudio Técnico.

Por Oficio A.M.-S.G./3116 de 27 de noviembre de 1998, la Secretaría General del Municipio de Itagüí, informó al demandante que el cargo de Agente de Tránsito, el cual venía desempeñando, había sido suprimido de la nueva planta de personal. (Fls. 198 C-2)

Mediante Resoluciones Nos. 935 de 8 de junio de 1999, el Alcalde del Municipio de Itagüí, ordenó pagar al demandante la suma de \$1'692.833

por concepto de indemnización por la supresión del cargo. (Fls. 286-288)

ANÁLISIS DE LA SALA

Cuestión Previa

El A-quo declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por considerar que se presentó una indebida acumulación de pretensiones.

Advierte la Sala que en la demanda se impugna de una parte la legalidad de los actos administrativos que a juicio del actor, determinaron la supresión del cargo que ocupaba (Decreto 664 de 27 de noviembre de 1998 y el Oficio A.M. S.G./3126 de la misma fecha, por medio del cual se comunicó la supresión del cargo); y por otro lado pretende la nulidad de los actos administrativos (Resoluciones Nos. 715 de 28 de diciembre de 1998 y 288 de 5 de marzo de 1999), por medio de las cuales se liquidaron sus prestaciones sociales, en cuanto negaron el pago de horas extras diurnas, nocturnas, dominicales y festivos.

En este orden, se demanda el acto de supresión del cargo y a su vez, el acto que liquidó las prestaciones reconocidas a favor del actor, invocando distintas causales de nulidad.

En el presente caso, la Sala no encuentra obstáculo para con fundamento en lo previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, y en aras de la justicia material, proceder a estudiar el fondo del asunto, advirtiendo que si bien se trata de actos administrativos totalmente distintos, es posible, predicar respecto de los mismos cierta conexidad derivada de la situación de retiro del accionante, circunstancia por la que no se considera que se configura una indebida acumulación de pretensiones, más aún, cuando en el caso concreto, se evidencia la conexidad entre los actos demandados.

En consecuencia la Sala revocará la decisión de primera instancia que declaró probada la ineptitud sustantiva de la demanda, para en su lugar entrar a conocer del fondo del asunto.

De la Inaplicación de los Acuerdos y Decretos Municipales

En cuanto a la inaplicación por inconstitucional e ilegal de los Acuerdos y Decretos Municipales por medio de los cuales se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Itagüí para la vigencia fiscal de 1998, actos administrativos que de acuerdo con el contenido del Decreto No. 664 de 27 de noviembre de 1998, por medio del cual se suprimieron cargos y plazas de la planta de cargos de la administración central Municipal de Itagüí, en aparte alguno se citan como sustento del mismo. En consecuencia no es procedente entrar a estudiar su inaplicación.¹

De la Nulidad del Oficio No. A.M.-S.G./3116 de 27 de Noviembre de 1998

El Oficio No. A.M.-S.G./3116 de 27 de noviembre de 1998 fue expedido por la Secretaría General del Municipio de Itagüí, tuvo como finalidad comunicarle al actor que su cargo había sido suprimido de la Planta Global del Municipio, con el siguiente tenor literal:

“(…) Le comunico que el Alcalde Municipal de Itagüí, mediante Decreto número 664 de la fecha, SUPRIMIÓ de la estructura de la planta de cargos del Municipio de Itagüí la plaza del cargo desempeñado por Usted hasta la fecha, como AGENTE DE TRÁNSITO, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte, Sección Control.

Por lo anterior y en virtud de lo ordenado por la Ley 443 de 1998 y Decretos Reglamentarios 1568 y 1569 de 1998, tiene Usted cinco (5) días

calendario a partir de la fecha de recibo de la presente notificación, para informar al señor Alcalde, por escrito, si opta por el derecho a ser reubicado en el transcurso de seis (6) meses en un cargo equivalente, o ser indemnizado por el Municipio.” (Fls. 198 C-2)

Para el recurrente el Oficio que le comunicó la supresión del cargo y produjo su retiro, es el acto particular que se efectuó de manera ilegal y arbitraria por no incorporarlo preferencialmente en los nuevos cargos que se crearon en la planta de personal de la demandada.

La Sala en reiteradas ocasiones ha afirmado que el Oficio por medio del cual se comunica la decisión asumida por una determinada autoridad pública no tiene el carácter de acto administrativo, con mayor razón en este caso cuando todos los cargos de Agente de Tránsito, Código 505, Grado 3 fueron suprimidos.

En tal sentido se expresó este Despacho, en sentencia de 15 de marzo de 2007, expediente 3020-04, actora Sara Rodríguez Ospina, donde se indicó lo siguiente:

“Como bien se observa la comunicación de supresión del cargo se limitó a informarle a la actora que fue desvinculada del servicio a partir del 3 de abril de 2000 como consecuencia de la supresión del cargo de Jefe de Programas dispuesta por el Decreto 411 de 2000, oficio que no crea, extingue o modifica una situación jurídica.”²

En esas condiciones, el citado Oficio no es enjuiciable como lo indicó el A-quo, debido a que esta Jurisdicción está facultada para juzgar actos administrativos; y si en gracia de discusión pudiera anularse la comunicación, ello resultaría infructuoso, pues no tendría ningún efecto jurídico respecto a los actos que determinaron la supresión de cargos y los que dispusieron la incorporación, toda vez que continuarían vigentes, de tal manera que no procede emitir pronunciamiento de mérito en relación con el Oficio impugnado.

Reformas de las Plantas de Personal

El inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política estableció el fin y principios con los cuales debe cumplir la función administrativa, con el siguiente tenor literal:

“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. (...)”

En otras palabras, para el ejercicio de la función administrativa se debe consultar el bien común; esto es, persiguiendo esos objetivos de carácter general, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2º de la Carta Política; que señala los fines esenciales del Estado, así.

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...)”

Quiere decir, que la Constitución le confiere a las Autoridades un poder reglado para el ejercicio de la función administrativa, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho, pero en materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que la Administración, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo, imprimiéndole el carácter Social del Estado de Derecho, donde la función administrativa se encuentra al servicio del interés general, y se basa en principios como la eficacia y la celeridad.³

De tal manera que cuando las reformas de las plantas de personal conllevan la supresión de empleos, se erigen en criterios y condiciones relacionados con las necesidades del servicio o modernización de la Administración, siendo objetivas las razones que justifican la reforma.

La decisión de retirar a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, puede originarse bien porque todos los cargos de su categoría fueron suprimidos por el acto general, o bien porque en la nueva planta de personal no se creen cargos con funciones iguales o equivalentes en uno de los cuales pudiera incorporarse. Así lo ha expresado la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia de 6 de julio de 2006, Actor Omar Benito Páez Jaimez, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, que dijo:

“(…) 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. (...)”

En el sub-exámine, el demandante considera que con la supresión del cargo que venía desempeñando en la Entidad demandada se le desconocieron sus derechos de carrera. Al respecto es preciso tener en cuenta, que:

El artículo 39 de la Ley 443 de 1998⁴, prevé que la supresión de un cargo de Carrera Administrativa puede ocurrir por diferentes razones, verbi gracia fusión o liquidación de una Entidad Pública; la reestructuración; por modificación de la planta de personal; por reclasificación de los empleos; traslado de funciones de una entidad a otra; o simplemente por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, que trae consigo las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, como son la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.⁵

El artículo 41 de la Ley 443 de 1998 con relación a la reforma de las plantas de personal, dispuso:

“Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama ejecutiva⁶ de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales⁷, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.⁸

El artículo 148 del Decreto 1572 de 1998, con relación a la modificación de las plantas de personal, dispone:

“Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren.”

A su vez los artículos 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998, contienen las razones en las cuales se fundamenta o justifica la modificación de las plantas de personal y los Estudios Técnicos modificados por los artículos 7º y 9º del Decreto 2504 de 1998, con el siguiente contenido literal:

“ARTÍCULO 7º. Modifícase el artículo 149 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la

administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO: Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 9º. Modifícase el artículo 154 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo
2. Evaluación de la prestación de los servicios
3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.”

Para la fecha de expedición del Decreto 664 de 27 de noviembre de 1998 -acto acusado-, se hallaba vigente la Ley 443 de 1998, y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572 del mismo año, normatividad que fijó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, el que a su vez fue modificado, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998.

La Entidad demandada debió acatar las disposiciones aludidas al expedir los actos administrativos acusados, más aún tratándose de la supresión de empleos de Carrera Administrativa como el del actor, ya que las referidas disposiciones legales exigen la elaboración de un Estudio Técnico previo como sustento de la reforma a las plantas de personal.

Por medio del Decreto 661 de 18 de noviembre de 1998, el Alcalde Municipal de Itagüí, determinó la estructura de la Administración Municipal en uso de las facultades concedidas mediante el Acuerdo No. 003 de 25 de febrero de 1998, expedido por el Concejo Municipal y en el artículo 3º dispuso que las plazas, cargos, secretarías, así como las denominaciones que no están de acuerdo con el esquema fijado en el artículo 2º quedaban suprimidos.

Concretándose la anterior decisión en el Decreto No. 664 de 27 de noviembre de 1998, que suprimió de la estructura de la planta de cargos del Ente acusado el cargo de Agente de Tránsito, que desempeñaba el actor, adscrito a la Secretaría Tránsito y Transporte, motivo por el cual por oficio de la misma fecha se le comunicó la supresión y le brindaron las opciones de ser reubicado de recibir la indemnización y posteriormente mediante Resolución No. 935 de 8 de junio de 1999, se procedió al reconocimiento y pago de la indemnización por supresión del cargo.

Por tal motivo, respecto de empleados de carrera administrativa, el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la Administración de mantener a un funcionario indefinida e incondicionalmente en el empleo. En este caso la accionada agotó el procedimiento previsto a efecto de la reestructuración y supresión de cargos.

Estudio Técnico

Como se dijo en el capítulo precedente, tratándose de la supresión de empleos de Carrera Administrativa, las normas analizadas exigen la elaboración de un Estudio Técnico que acredite la necesidad de la Administración de reducir los cargos de su planta de personal o modificar su estructura orgánica.

En el sub-lite, el actor alega que los actos acusados fueron expedidos con fundamento en un Estudio Técnico que no cumple con las exigencias de las normas sobre Carrera Administrativa, contenidas en los artículos 41 de la Ley 443, 148 y 149 del Decreto 1572 y 9º del Decreto 2504 de 1998 y que obedeció a la necesidad de asegurarle a la Entidad condiciones financieras adecuadas.

En el sub-examine, los motivos que dieron lugar a la modificación de la planta de personal del Municipio, fueron la necesidad de hacer una racionalización del gasto público por las precarias condiciones económicas y financieras y la de redistribuir funciones, competencias y cargas de trabajo, tal y como quedaron justificadas en el Decreto No. 661 de 1998.

Los numerales 6º y 9º del artículo 149 del Decreto 1572 de 1998, prevén que las modificaciones de las plantas de personal se deben entender fundadas en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, fundamentadas en claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, en consecuencia, el “Estudio Técnico” debió acreditar las condiciones señaladas y concluir en la necesidad de suprimir cargos, tal como se indica en el Estudio Técnico, con el siguiente contenido literal:

“(…) La Estructura actual de la Organización y el desarrollo de su gestión obedece a los siguientes conceptos:

Departamentalización jerárquica como mecanismo de coordinación y control del trabajo

El diseño obedece a los requerimientos de la Organización y no a los de la comunidad.

La comunidad no hace parte en el establecimiento de los parámetros de calidad definidos por la Administración.

Estructura poco flexible, desagregada en relación a personas y cargos, y no en relación a procesos y servicios para la comunidad, en especial, jefaturas sin personal a cargo.

Autoridad basada en el poder político y en la posición jerárquica.

Organización diseñada para el establecimiento, aplicación de normas y reglamentos.

Canales de comunicación verticales.

Centralización por niveles para la toma de decisiones.

Duplicidad de funciones y sobresaturación de cargos que obstaculizan el buen desarrollo de las actividades, y por consiguiente el exagerado gasto en servicios de personal.

Productos generados en el desarrollo normal de la gestión sin identificación de resultados articulados a objetivos institucionales o de la administración.

Cada Secretaría o Dirección se desempeña aisladamente, sin claridad de su misión y objetivos.

Ausencia de sistemas de información y del soporte tecnológico requerido.

Ausencia de Planes concurrentes con la modernización del Estado.

Por otra parte, la disposición obedece a requerimientos temporales de organización de la administración y no a una concepción a tempore que conciba la estructura administrativa en función de los procesos básicos que se adelanten, independientes de las necesidades propias de cada administración municipal.

4.2 ANÁLISIS DE ALGUNOS COMPONENTES DE LA SITUACIÓN FINANCIERA E INDICADORES

Se detalla el estado de las finanzas con respecto al manejo del municipio y en particular de los rubros más importantes.

A Diciembre de 1997, la deuda pública ascendía a \$ 53.442 millones de pesos, incluyendo cuentas por pagar.

El ritmo de crecimiento de la deuda, marcó un paso de 32.051 millones de pesos de Diciembre de 1996 a 40.065 millones en Diciembre de 1997, en pesos corrientes. (...)”

En esas condiciones el Estudio Técnico reúne los requisitos exigidos en las normas que lo reglamentan, a pesar de que se haya elaborado en fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, en especial el Decreto 2504 de 1998, por el cual se modifica el artículo 154 del Decreto 1572 de la misma anualidad, de tal manera que cumple con los requerimientos previstos en la norma citada.

Respecto a la exigencia de requisitos meramente formales del Estudio Técnico, es criterio de la Sala que no resultan suficientes para viciar la presunción de legalidad del acto administrativo que se expidió con fundamento en él, cuando con ellas no se afecta la esencia del proceso ni se han desconocido los derechos de contradicción o de defensa del afectado.

Desviación de Poder

El actor alega que la supresión tuvo como verdadero motivo móviles políticos, al perseguir a los funcionarios que no apoyaron en la campaña al Alcalde electo, lo cual no pasa de ser una mera afirmación, pues el actor no cumplió con la carga de la prueba.

Al plenario no se aportaron las respectivas pruebas que soporten su afirmación y tal como lo determina el artículo 177 del C.P.C. les corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, supuesto fáctico que no se cumplió en el sub-lite.

La Sala en sentencia de 10 de febrero de 2005, expediente 1157-04, M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, al resolver un caso similar, precisó:

“(…) El cargo de desviación de poder no puede prosperar porque, como ya se dijo, las presuntas irregularidades del estudio técnico no tienen prosperidad y, por tanto, al haberse acogido la autoridad municipal a las normas vigentes en su momento dentro del proceso de reestructuración, no puede hablarse de desviación de poder.

De otra parte, ninguno de los testimonios acreditó tal desviación. Varias de las declaraciones no merecen credibilidad, como en el caso de la testigo Dora Elena Rico Giraldo, por tener interés jurídico en el proceso, ya que fue igualmente desvinculada del servicio, denotándose parcialidad en sus afirmaciones, a otros no les constan las funciones desempeñadas por el demandante y otros se constituyen en testimonios de oídas.

Así las cosas, no logró el actor demostrar los motivos partidistas y amañados que adujo y, por tanto, el acto de desvinculación continúa amparado por la presunción de legalidad.” 9

De la Liquidación de las Prestaciones

En punto a la legalidad de los actos sobre liquidación de prestaciones, concretamente, el pago de horas extras dirá la Sala, en primer lugar, que el demandante laboraba 45 horas a la semana y no se acreditó en el plenario una jornada suplementaria.

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario de Servicios Administrativos y Personal del Municipio de Itagüí, el turno de trabajo del demandante fue de 7:00 a.m. a 12:30 p.m. y 2:00 p.m. a 5:30 p.m., Si bien en el caso concreto, el accionante laboraba 9 horas diarias, lo que en principio podría considerarse como trabajo suplementario, no se acreditó que de acuerdo con la jornada de trabajo realmente ejecutada, se excediera la jornada máxima semanal de 48 horas prevista el artículo 3º de la ley 6ª de 1945.¹⁰

Le correspondía al demandante acreditar con prueba idónea la prestación de un trabajo suplementario que efectivamente excediera las 48 horas legales. De otra parte, revisada la nómina de los empleados del Municipio se pudo constatar que al demandante no se le efectuaron pagos por concepto de horas extras (diurnas y nocturnas) y recargos por sobre remuneraciones por trabajo dominical y festivo.

En este orden de ideas, como el accionante, con los razonamientos planteados en la alzada no desvirtuó la legalidad de los actos acusados, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia que negó las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

REVÓCAS la sentencia de 19 de mayo de 2006, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que declaró proaba la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda incoada por Mauricio Londoño Trujillo contra el Municipio de Itagüí y en consecuencia se inhibió de pronunciarse sobre el fondo del asunto; y en su lugar se dispone:

NIÉGANSE las súplicas de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente 2465-03, M.P. Dr. Alberto Arango Mantilla.

² Tesis que ha sido reiterada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, según da cuenta la sentencia de 4 de septiembre de 2008, expediente 1528-07, M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, con el siguiente contenido literal: “Los actos de trámite se enmarcan dentro de la clasificación genérica de su relación con la decisión, “como aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumple un requisito posterior a ella”, vale decir, que se limitan a impulsar el procedimiento, pero no tienen decisión alguna.”

En sentencia de 21 de octubre de 2009, expediente 2336-08, M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón, al resolver un caso similar, con relación al oficio por el cual se comunica la decisión de la Administración, dijo: “(...) De acuerdo con lo anterior el Oficio demandando no fue el que determinó el retiro de la señora Montoya Pacheco del servicio, pues las incorporaciones adelantadas en los 46 cargos que subsistieron en la planta global, fueron anteriores a la comunicación de retiro. (...)”

Con fundamento en lo anterior no asiste razón a la actora pues la decisión de no incorporarla fue del Gobernador quien es el titular de la potestad nominadora y no el Director de Talento Humano. Debe advertirse que la comunicación de retiro es posterior a la de los actos de nombramiento de quienes continuaron en la entidad. (...)”

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-1701 de 7 de diciembre de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Derogada, salvo los artículos 24, 58, 81 y 82, por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, publicada en el Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”

⁵ Sentencia C-370 de 1999, Referencia Expedientes D-2219 y D-2225 (acumulados), Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 5º, parcial, 39, parcial, 41, 48-2 y 56 de la Ley 443 de 1998, Demandantes: Carlos Alberto Lozano Velásquez, Rubén Darío Díaz Rueda y otros, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, sentencia de 27 de mayo de 1999. En el proveído en mención, se declaró exequible la expresión “o a recibir indemnización” contemplada en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

⁶ El texto subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ El párrafo del artículo fue declarado inexecutable por Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-372 de 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencias de 3 de marzo de 2005, expediente 2465-03, M.P. Dr. Alberto Arango Mantilla; 8 de septiembre de 2005 y 8 de octubre de 2005, Expediente 4891-04, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; 17 de abril de 2008, expediente 7393-05 y 3611-05, M.P. Jaime Moreno García; 16 de marzo de 2006, expediente 4741-04, M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado; 26 de junio de 2008, expediente 7394-05, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez;

10 ARTICULO 3o. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las excepciones legales.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 14:15:01