



Función Pública

Sentencia 03120 de 2010 Consejo de Estado

SUPRESION DEL CARGO - Estudio técnico

La alcaldía de San Jerónimo antes de tomar la decisión de suprimir la planta de personal y de retirar a la actora del servicio, cumplió con la exigencia normativa de los estudios técnicos, los cuales a su vez fueron producto del análisis de las reales necesidades del servicio y la modernización de la administración. Además estos estudios cumplen con los requisitos legales pues contienen al menos uno de los aspectos contemplados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 –evaluación de la prestación del servicio - y varias de las situaciones descritas por el artículo 149 del mismo Decreto, tales como el análisis de eficiencia y del valor agregado, análisis de procesos, los criterios de evaluación para elegir el personal que permanecería en la nueva planta, así como las plantas actual y propuesta con el beneficio económico que representaría para la Entidad la supresión de los cargos.

FUENTE FORMAL: LEY 617 DE 2000

SUPRESION DEL CARGO DE EMPLEADO DE CARRERA - Causal de retiro del servicio

En efecto, la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio propia de los empleados públicos, ya sean de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo o de carrera administrativa para adecuar el funcionamiento y la estructura de la administración garantizando la debida prestación de los servicios y el ejercicio de funciones. Es por ello que la Constitución y la Ley le han concedido a la administración competencias encaminadas a crear, fusionar, suprimir los empleos de su planta de personal cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo demanden. En este orden de ideas, el interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio, y por tal motivo no debe entenderse que el derecho a la estabilidad laboral de que gozan los empleados públicos de carrera administrativa, es el derecho a la inamovilidad del mismo.

FUENTE FORMAL: LEY 443 DE 1998 - ARTICULO 37

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010).

Rad. No.: 05001-23-31-000-2001-03120- 01(2612-07)

Actor: GRACIELA DE JESUS ACEVEDO ALVAREZ

Demandado: MUNICIPIO DE SAN JERONIMO

AUTORIDADES MUNICIPALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 27 de agosto de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Decisión, que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La demanda (Fol. 23 a 31). La señora Graciela de Jesús Acevedo Álvarez interpuso ante esta jurisdicción, demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., en procura de la declaratoria de nulidad del Decreto municipal No. 036 de mayo 2 de 2001 “Por medio del cual se modifica la planta de personal en el municipio de San Jerónimo”, en cuanto suprimió el cargo de secretario de dependencia código 540, grado 04, nivel administrativo adscrito a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas Municipales, que desempeñaba en dicha entidad municipal.

A título de restablecimiento solicitó su reintegro al cargo de secretario de planeación y obras públicas municipales, o a otro de igual o superior

categoría, sin solución de continuidad, y el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta el reintegro efectivo, junto con los intereses previstos en el artículo 177 del C.C.A. y debidamente reajustados en los términos del artículo 178 del C.C.A.

Solicita también la demandante se disponga que los valores que por cesantías e indemnización ha recibido o reciba en el futuro a raíz de su desvinculación, se tengan como un anticipo a las cesantías y por tanto se ordene que no es procedente el reintegro de estos valores cuando regrese al servicio.

Como sustentos fácticos informa la actora que se vinculó con el municipio de San Jerónimo de Antioquia el 2 de enero de 1997, como secretaria 540 grado 04, nivel administrativo y en este cargo se inscribió en carrera administrativa.

Agrega que fue desvinculada de la administración el 12 de mayo de 2001 y a la fecha de la presentación de la demanda -11 de septiembre de 2001- aún no se le habían cancelado los valores correspondientes a la indemnización ni a las cesantías definitivas, lo cual indica que el municipio no tenía disponibilidad presupuestal para efectuar la supresión de su cargo.

Normas violadas y concepto de violación. Afirma la actora que con la expedición del acto demandado la entidad vulneró el artículo 2º de la Constitución Política, el artículo 59 del Decreto 1950 de 1973, el inciso 2º del artículo 84 del C. C. A., los artículos 37, 41, 64 de la Ley 443 de 1998, el artículo 46 del Decreto 1568 de 1998 y los artículos 12 y 16 del Decreto 1223 de 1993.

Como causales de anulación al acto demandado se le atribuyen:

- Expedición irregular del acto porque la administración no contó con los estudios técnicos que como presupuesto para el proceso de reestructuración se exige por la Ley 443 de 1998.

- Violación de la ley, concretamente los artículos 37 y 39 de la Ley 443 de 1998, y el artículo 16 del Decreto 1223 de 1993 en razón a que la administración no contaba con la disponibilidad presupuestal para el pago de las prestaciones e indemnizaciones a los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprimía el cargo.

- Desviación de poder, porque la decisión de modificar la planta de personal obedeció a un capricho del gobernante de turno y no contó con los estudios técnicos que demostraran la necesidad de efectuar dicha modificación.

Contestación a la demanda (Fol. 39 a 50). El apoderado judicial de la entidad afirma que en efecto el actor fue desvinculado por supresión del cargo y que las prestaciones y la indemnización no se habían pagado para el momento en que se presentó la demanda, pero que dicha acreencia laboral ya fue satisfecha.

Señala que el municipio para la fecha de la modificación de la planta contaba con la disponibilidad presupuestal, entendida como la existencia de aprobación suficiente en el presupuesto de la vigencia de 2001, según rubro No. 20311176.

Propone como excepciones las que denomina:

1) "Legalidad de la supresión", en cuanto el alcalde obró acorde con los mandatos del artículo 313 numerales 3 y 6 de la Constitución Política y el Acuerdo No. 001 de 2001 a través del cual el Concejo Municipal lo facultó para realizar una transformación en la estructura del municipio dado que dicha estructura era obsoleta frente a las nuevas exigencias constitucionales de modernización del Estado.

Agrega la entidad que en desarrollo de estas facultades se celebró contrato de consultoría para la realización del estudio técnico que se basó en los contenidos del artículo 7º del Decreto 2504 de 1998, tales como, el traslado de funciones o competencias, la supresión fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones, mejoramiento e introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios, redistribución de funciones, introducción de cambios tecnológicos, racionalización del gasto, y mejoramiento de los niveles de eficiencia y eficacia.

2) Pago de las prestaciones sociales e indemnización, porque a la fecha a la demandante no se le adeuda suma alguna por concepto de indemnización y prestaciones sociales, según comprobantes de pago anexos al escrito de contestación de la demanda.

3) Buena fe de la administración. Sustenta esta excepción la entidad, afirmando que aunque se contaba con disponibilidad presupuestal para el pago de las prestaciones e indemnizaciones por supresión de cargos, se presentó un flujo de caja que hizo necesaria la adquisición de un empréstito que demoró más de lo usual, pero aún así, la entidad cumplió con el pago de estas acreencias.

4) Falta de causa para pedir, porque no existe justificación que permita la continuidad en el servicio de la actora.

5) La genérica que el juzgador encuentre probada en el proceso y que deje sin efectos los supuestos de hecho sobre los cuales se edifica la pretensión anulatoria del acto acusado.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Cuarta de Decisión, el 27 de agosto de 2007 (Fol. 233 a 242), negó las pretensiones de la demanda. Consignó el Tribunal que la supresión de cargos de carrera es procedente cuando se trata de aplicar mecanismos de modernización

del Estado y que para el caso concreto, el municipio de San Jerónimo contó con los estudios técnicos necesarios para proceder a la supresión de cargos, pues así lo advierte el Decreto 036 demandado.

Añade que la administración dio estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, ordenando, reconociendo y pagando la indemnización por supresión del cargo que a la actora le correspondía dados sus derechos de carrera administrativa.

RAZONES DE IMPUGNACIÓN

El apoderado de la parte demandante interpone recurso de apelación que sustenta en debida forma, tal y como se aprecia a los folios 245 a 250, señalando que el cargo que la actora desempeñaba al interior de la entidad nunca fue suprimido, porque una vez se la retiró del servicio, las funciones que ella desempeñaba se asignaron a otra dependencia.

Para el impugnante, la administración vulneró las normas de carrera administrativa en cuanto no canceló oportunamente las prestaciones y la indemnización a la actora al momento del retiro, frente a lo cual insiste que no se contaba con la disponibilidad presupuestal necesaria para cubrir los costos del retiro por supresión de los empleados de carrera.

Consecuente con lo anterior solicita que se revoque la sentencia impugnada.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto solicitando se confirme la sentencia, dado que la parte actora no demostró los supuestos fácticos en los que sustenta las pretensiones anulatorias del acto acusado, en especial el mejor derecho que le asistía para permanecer en la planta de cargos de la administración municipal, añadiendo que se contó con los estudios técnicos con anterioridad a la decisión de modificación de la planta de personal de la administración municipal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema Jurídico. En los términos del recurso de apelación deberá la Sala determinar si el proceso de supresión de cargos que generó el retiro del servicio de la actora, estuvo precedido de un verdadero estudio técnico, o si por el contrario la desvinculación del actor obedeció a razones distintas a las del mejoramiento del servicio.

Así mismo se deberá precisar si el cargo que la actora desempeñaba al interior de la entidad realmente fue suprimido, y, si para el momento del retiro del servicio se le respetaron los derechos de carrera que le eran inherentes.

Marco normativo y jurisprudencial. El inciso 1º del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con arreglo a los cuales se debe cumplir la función administrativa. Reza así la citada preceptiva:

“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. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con esta norma la función administrativa se debe ejercer consultando el bien común; esto es, persiguiendo objetivos que van más allá del interés particular del titular de la función, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2º de la Carta Política:

“ARTÍCULO 2. 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.”.

La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho.

De la supresión de cargos en la administración central municipal. Constitucional y legalmente el Concejo Municipal es quien tiene la facultad para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias. Así lo dispone el artículo 313 de la constitución:

“Art. 313. Corresponde a los concejos:

(...)

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 o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.”.

Por su parte y de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, el alcalde es quien tiene la atribución de suprimir o fusionar

entidades y dependencias, así como crear, suprimir o fusionar los empleos de las mismas. Textualmente el citado artículo señala:

“Art. 315.- Son atribuciones del Alcalde:

(...)

4) Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

(...)

7) Crear, suprimir o 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.”.

De acuerdo con lo anterior, corresponde al Concejo Municipal determinar la estructura básica de la administración, pero es al Alcalde a quien corresponde la creación, supresión o fusión de los empleos dentro de la organización determinada por el Concejo, sin que sea necesario para ello contar con autorización alguna, pues dicha facultad se la otorga la propia Constitución Política.

Bajo el anterior marco de competencias, el proceso de reestructuración de las entidades territoriales debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley 443 de 1998¹, vigente para la época en que se emitió el acto de retiro del servicio de la actora y que define la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso. Indica que las reformas de planta de personal de las entidades que impliquen supresión de empleos de carrera deben 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.

Es decir, las razones que motivan la supresión de cargos se deben deducir de un documento mediante el cual se acredita la necesidad del servicio que sirve de causa a la decisión de la administración de: o bien reducir los cargos de la planta de personal (simple supresión de cargos) o bien modificar la estructura orgánica de la entidad municipal (reestructuración orgánica).

El anterior conjunto normativo no hace otra cosa que garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera a quienes se les suprime el cargo, y cuya supresión se encuentra justificada en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se resalta que una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron una supresión de un cargo no se fundaron en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración, sino en un interés ajeno a éstos colectivos, lo constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo.

De esta manera, se concluye que los estudios técnicos se erigen como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de los requisitos legales genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan, en tanto se configura una expedición irregular.

De lo probado en el presente evento:

La vinculación laboral de la actora con la entidad. Mediante Decreto No. 065 del 21 de diciembre de 1977 suscrito por el alcalde de San Jerónimo de Antioquia, la señora Graciela de Jesús Acevedo Álvarez fue nombrada en período de prueba en el cargo de Secretaria en la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria “UMATA”, según lista de elegibles conformada mediante Resolución No. 827 del 10 de diciembre de 1997 (Fol. 50 cuaderno 2).

Para el anterior cargo la actora se posesionó el 22 de diciembre de 1997 (Fol. 53 cuaderno 2).

La inscripción en carrera administrativa. Vencido el período de prueba, a través del Decreto 035 de mayo 3 de 1998 el alcalde de San Jerónimo de Antioquia, nombró a la señora Graciela de Jesús Acevedo Álvarez de manera definitiva en el cargo de Secretaria de Dependencia adscrita a la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria “UMATA” (Fol. 56 y 57 cuaderno 2).

La señora Acevedo Álvarez fue inscrita en el escalafón de la carrera administrativa en el cargo de Secretaria de Dependencia código 482117, grado 17, en la Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria Municipal, tal y como se deduce de la certificación suscrita por la secretaria de la Comisión Seccional del Servicio Civil del Departamento de Antioquia (Fol. 60 cuaderno 2).

Según lo muestran los formularios de calificación anexos a los folios 61 a 71 de cuaderno No. 2, como empleada de carrera la actora tuvo un desempeño satisfactorio.

Con posterioridad y mediante Decreto 048 de junio de 1999 la actora fue trasladada a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas como secretaria 540, tal y como se aprecia en el acta de posesión visible al folio 74 del expediente en la que además se consigna; “TIPO DE NOMBRAMIENTO: Traslado Interno – Régimen de Carrera.” (Fol. 2 cuaderno 3).

En este Decreto 048 se consigna como motivo del traslado la mejor prestación del servicio y asimismo que los cargos a los que se trasladan los empleados son de la misma categoría, grado, nivel, con funciones afines y requisitos similares, además que dicho traslado no implica condiciones menos favorables (Fol. 2 cuaderno 3).

Mediante oficio No. 000347 del 11 de septiembre de 1999, el Secretario General y de Gobierno, le comunica a la señora Graciela Acevedo Álvarez que mediante Decreto 0043.1 del 27 de mayo de 1999 se modificó el manual de funciones y requisitos, adjuntando para su conocimiento y cumplimiento los relativos al cargo que desempeña en la Secretaría de Planeación (Fol. 75 a 77 cuaderno 2):

DENOMINACION DEL EMPLEO	Secretario de dependencia	No empleos : 1
CODIGO :540	GRADO : 04	
DEPENDENCIA	SECRETARIA DE PLANEACION	
NIVEL	ADMINISTRATIVO	
JEFE INMEDIATO:	SECRETARIO DE PLANEACION	
REQUISITOS: cuatro años de educación básica o secundaria o dos años de educación básica secundaria, para este último caso, además, curso específico relacionado con las funciones del cargo. Un año de experiencia relacionada		

Obra también en el expediente la comunicación del 24 de marzo de 2000 a través de la cual se le informa a la señora Acevedo Álvarez que su calificación definitiva para el período comprendido entre el 1º de marzo de 1999 al 29 de febrero de 2000 fue de 874. (Fol. 79 cuaderno 2).

Del retiro del servicio. El alcalde municipal de San Jerónimo Antioquia, suscribió el 2 de mayo de 2001 el Decreto 036 “Por medio de cual se modifica la planta de personal en el municipio de San Jerónimo”, aduciendo como fundamentos normativos, el artículo 315 constitucional, la Ley 136 de 1994, la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios.

Como razones para la modificación se consignan en la parte considerativa de este acto, entre otras, las restricciones económicas impuestas por la ley de ajuste fiscal, el ajuste de la planta a las necesidades administrativas en procura de lograr la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio, la necesidad de adecuar la planta a las nuevas exigencias constitucionales y a la modernización del Estado, y la disponibilidad presupuestal para el pago de las prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar.

Con base en lo anterior, la administración municipal decidió suprimir algunos cargos, entre ellos el que la actora desempeñaba. Textualmente el artículo primero del Decreto 036 dispuso:

“...Suprímase los siguientes empleos en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas Municipales:

a) Una (1) Secretario de Dependencia. Código 540, grado 04, nivel administrativo. (Fol. 4 del cuaderno principal).

Para el momento de la expedición del acto de supresión de la planta de personal de la entidad territorial, la señora Graciela de Jesús Acevedo se desempeñaba como secretaria 540, grado 04, nivel administrativo, adscrita a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas (Fol. 9 del cuaderno principal).

En este orden se tiene que el acto que le define la situación laboral a la actora, lo constituye el Decreto 036 de 2001 y por ende era el que debía demandarse tal y como en efecto ocurrió, puesto que, en la planta de personal de la administración municipal – dependencia de Obras Públicas existía un solo cargo de secretario de dependencia y un solo cargo fue el que se suprimió según se infiere de la transcripción que del aparte pertinente del Decreto 036 de 2001 acaba de efectuar la Sala.

De la notificación del acto de retiro y el reconocimiento y pago de los derechos laborales económicos. El acto de retiro del servicio, esto es, el Decreto No. 036 del 2 de mayo de 2001, le fue notificado a la interesada el 15 de mayo de 2001 quien se negó a firmar la constancia de notificación razón por la cual de este acto notificadorio dan fe dos testigos (Fol. 69Vto).

El 12 de mayo de 2001 el Secretario General y de Gobierno le comunica a la señora Graciela Acevedo Álvarez: “...Me permito comunicarle que por medio del Decreto 036 del 02 de mayo de 2001 se suprime el cargo Secretario de Dependencia, código 540, grado 04 nivel administrativo, adscrito a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas. Las prestaciones a que tenga derecho le serán liquidadas de oficio por el Jefe de Personal. (...)” (Fol. 68 cuaderno principal).

Mediante Resolución No. 126 del 23 de junio de 2001 se ordena el reconocimiento y pago de las prestaciones a favor de la señora Graciela Acevedo Álvarez por el período laborado, comprendido entre el 2 de enero de 1997 al 15 de mayo de 2001 (Fol. 10 a 12 del cuaderno principal).

A través de la Resolución No. 125 del 23 de junio de 2001 el alcalde municipal de San Jerónimo, liquida a favor de la señora Acevedo Álvarez la indemnización por supresión del cargo, atendiendo a que la servidora, empleada de carrera, no hizo uso de su derecho preferencial a ser incorporada en un cargo igual o de superior categoría al que desempeñaba en la entidad y fue suprimido.

Este acto de reconocimiento y liquidación de la indemnización por supresión del cargo le fue notificado a la interesada de manera personal el 26 de junio de 2001 (Fol. 17 cuaderno principal).

El pago de los valores liquidados por concepto de prestaciones sociales e indemnización, lo recibió la actora el 29 de noviembre de 2001 tal y como se infiere de la orden de pago No. 2160 de la misma fecha anexa al folio 52 del cuaderno principal.

De los estudios técnicos. Según lo muestran los folios 70 a 79, la administración de San Jerónimo de Antioquia suscribió, el 26 de enero de 2001, con P. R. AUTONOMIA REGIONAL LTDA el contrato de consultoría No. 001 con el objeto según su cláusula primera, de: "...Transformar a la Administración del Municipio de San Jerónimo acorde con las nuevas competencias definidas en la Constitución de 1991 para las entidades territoriales; y lo ordenado por la Ley 617 de 2000 (...)".

El objeto contractual concluyó con la elaboración de los estudios técnicos en los que se hizo un análisis de la misión, la visión, los objetivos del municipio, y las estrategias e indicadores de cada una de las dependencias de la administración central municipal.

El numeral 4.3 del estudio técnico, se refiere a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, sus fortalezas, debilidades y oportunidades. (Fol. 110 a 126). Respecto al cargo que la actora desempeñaba de secretaria nivel administrativo código 540, concluye el estudio que se debe suprimir, justificando tal supresión así: "...De acuerdo al análisis de los procesos se unificaran algunas funciones de esta secretaria". (Fol. 121 cuaderno principal). Al folio 111 señala el estudio técnico que la dependencia en la cual la actora se desempeñaba como secretaria nivel administrativo, no puede desaparecer por las funciones que desempeña en la estructura municipal, pero se reorganizarán las funciones, que se limitarán a la planeación y control de las obras municipales.

En este orden la planta de cargos de la secretaría de planeación quedó conformada de la siguiente manera (Fol. 126):

Plazas	Nombre del cargo	Denominación del empleo	Nivel	Código
1	Secretario de despacho	Secretario de despacho	DIR	020
1	Coordinador de área (encargado de la UMATA)	Coordinador de área	PRO	370
1	Secretaria (UMATA)	Secretaria	ADM	540
1	Técnico (...)	Técnico	TEC	401
(...)				

Según el estudio técnico, la planta de cargos de la administración municipal la conformaban 99 funcionarios, incluidos los de prestación de servicios, y en la nueva planta se proponen 54 funcionarios para una diferencia de 45 que le significa al presupuesto de la entidad territorial un ahorro de \$279.050.251 anuales.

Como recomendaciones la empresa consultora propone, la conformación de una cooperativa de ex trabajadores para la prestación de los servicios de construcción de obras civiles, aseo, celaduría y mantenimiento y realizar un retén social que involucre a los trabajadores próximos a pensionarse, a las madres cabeza de familia y a los discapacitados.

A su vez señala el estudio técnico que como plan de readaptación laboral y/o resocialización ordenado por la Ley 617 de 2000, la rehabilitación para el trabajo deberá incluir una indemnización y un programa académico o de capacitación técnica que actualice y mejore posibilidades laborales (Fol. 172 del cuaderno principal).

La administración siguiendo las recomendaciones del estudio técnico que finalmente adoptó para la decisión de supresión de cargos, conformó el comité de reinserción y readaptación laboral. Este comité da inicio a las actividades determinadas en el artículo 36 del Decreto 035 de 2001, el 26 de mayo de 2001 tal y como se infiere del acta No. 01 visible a folios 121 a 123 del cuaderno 3, continuando con el cumplimiento de su objetivo según lo muestran los folios 127 a 139 del cuaderno 3.

De la misma manera y atendiendo a la nueva estructura de la administración municipal, el alcalde de San Jerónimo a través del Decreto 046 de 2001 "define la estructura del manual de funciones específicas y requisitos mínimos para los diferentes cargos que conforman la planta de cargos globalizada del municipio (...)". En el capítulo IV se describe la conformación y funciones de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, señalándose que el cargo de secretaria código 540-03-1 tendría, entre otras, las siguientes funciones y requisitos (Fol. 85 y 86):

"- (...) Realizar labores de secretariado que apoyen el desarrollo de los planes programas y proyectos, trazados por la Umata.

- Apoyar al personal de la Secretaría de Planeación en la elaboración y presentación de informes.

- Atender y orientar al público y suministrarle la información requerida sobre el área, para satisfacer su demanda.
- Organizar y mantener actualizada la correspondencia de la Secretaría para agilizar la búsqueda y obtención de la información
- (...)
- Las demás funciones que fueren necesarias que guarden relación a su actitud académica y laboral, que le sean asignadas por su superior inmediato.

4. REQUISITOS ESPECIFICOS

4.1. ESTUDIOS: Bachiller comercial o técnico o académico y capacitación en sistema mínimo 60 horas

EXPERIENCIA. Dieciocho (18) meses de experiencia relacionada.”

Análisis de los cargos: Expedición irregular por ausencia de estudios técnicos en los términos legalmente previstos. Al proceso ordinario se remitieron en copia auténtica, el contrato de consultoría No. 001 celebrado el 26 de enero de 2001 entre el Municipio de San Jerónimo y P.R. Autonomía Regional Ltda., con el fin de determinar una reestructuración organizacional del ente territorial (Fol. 70 a 74).

También se anexó el estudio técnico en el que se señala que el objetivo del proceso de reestructuración es la transformación administrativa del municipio de San Jerónimo para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 617 de 2000, el Decreto 192 de 2001 y los demás decretos reglamentarios. Así mismo se señala que el proceso de modernización busca el saneamiento fiscal y el fortalecimiento institucional a partir de la implementación de una metodología estratégica que mejore la eficacia, la eficiencia y de economía, celeridad, efectividad y transparencia a la administración pública, en beneficio del bienestar de la comunidad y en procura de la prevención de la corrupción administrativa.

En punto a los estudios técnicos el artículo 9 del Decreto 2504 de 1998, que modificó el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 señala:

"ARTÍCULO 9. 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".

Al respecto se tiene que el estudio técnico realizado por la firma P.R. AUTONOMIA REGIONAL LTDA, de manera previa a la supresión de cargos, concluyó que la supresión de 45 cargos, incluyendo el que la demandante desempeñaba en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, le significaba al municipio un ahorro anual de \$279.050.251.

Adicional a lo anterior debe señalar la Sala que revisado el estudio técnico, se observa que el mismo, tal y como quedó visto en párrafos precedentes, contienen un análisis de la situación actual, evaluación de criterios, análisis de los costos, análisis de procesos, criterios de evaluación, planta propuesta y racionalización del gasto, con el fin de adecuarla a las nuevas políticas y requerimientos consagrados en la Ley 617 de 2000.

Lo anterior indica que la alcaldía de San Jerónimo antes de tomar la decisión de suprimir la planta de personal y de retirar a la actora del servicio, cumplió con la exigencia normativa de los estudios técnicos, los cuales a su vez fueron producto del análisis de las reales necesidades del servicio y la modernización de la administración. Además estos estudios cumplen con los requisitos legales pues contienen al menos uno de los aspectos contemplados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 –evaluación de la prestación del servicio - y varias de las situaciones descritas por el artículo 149 del mismo Decreto, tales como el análisis de eficiencia y del valor agregado, análisis de procesos, los criterios de evaluación para elegir el personal que permanecería en la nueva planta, así como las plantas actual y propuesta con el beneficio económico que representaría para la Entidad la supresión de los cargos.

De igual manera, dentro de las recomendaciones se planteó al municipio la posibilidad de crear una cooperativa de ex trabajadores para la prestación de los servicios de construcción de obras civiles, aseo, celaduría y mantenimiento del ente municipal, la indemnización, u programa académico o de capacitación técnica, entre otros (Fol. 172 del cuaderno principal).

Consecuente con lo expuesto, no prospera este cargo de expedición irregular del acto de supresión por ausencia de estudios técnicos.

2. Violación de la ley, porque según la demanda el retiro del servicio no corresponde a ninguna de las formas contenidas en el artículo 37 de la Ley 443 de 1998.

Al respecto la Sala precisa que si bien es cierto el retiro del servicio de la actora ocurrió por circunstancias diversas a las que señala este artículo 37, ello por sí solo no vulnera la ley dado que el retiro obedeció a la supresión del cargo por reestructuración de la entidad, situación igualmente prevista en la ley de carrera administrativa (artículos 39 y 41).

En efecto, la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio propia de los empleados públicos, ya sean de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo o de carrera administrativa para adecuar el funcionamiento y la estructura de la administración garantizando la debida prestación de los servicios y el ejercicio de funciones. Es por ello que la Constitución y la Ley le han concedido a la administración competencias encaminadas a crear, fusionar, suprimir los empleos de su planta de personal cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo demanden.

En este orden de ideas, el interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio, y por tal motivo no debe entenderse que el derecho a la estabilidad laboral de que gozan los empleados públicos de carrera administrativa, es el derecho a la inamovilidad del mismo.

Pero esta facultad para suprimir empleos no significa que los derechos laborales adquiridos de los empleados pueden desconocerse y es por ello que la Ley 443 de 1998 consagra la manera en que debe compensar la pérdida de los derechos de carrera administrativa, con ocasión de supresión del empleo. Concretamente se le otorga al empleado la posibilidad de optar por la incorporación a un cargo equivalente o a recibir una indemnización.

Para el caso concreto el acto que decidió suprimir el cargo que la actora desempeñaba al interior de la entidad, determinó que de conformidad con el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, los empleados de carrera a los que se les suprime el cargo podrán optar por ser incorporados en cargos equivalentes o a recibir indemnización. Así se lee en el numeral 9 del Decreto 036 de 2001.

Consecuente con lo anterior, se tiene que a la actora se le respetaron sus derechos adquiridos como empleada de carrera y por tanto no prospera el cargo de violación de la ley que al acto supresor se le atribuye.

3. Desviación de poder. Porque la decisión supresora obedeció a un capricho del gobernante de turno.

La desviación de poder como causal de anulación de los actos administrativos, se produce cuando la atribución de que está investido un funcionario se ejerce, no hacia el fin exigido por la ley, sino en busca de logros diferentes; consiste en que una autoridad administrativa con la competencia suficiente para expedir un acto ajustado, en lo externo, en las ritualidades de forma, ejerce dicha competencia por fuera del fin para el cual fue investido. La carga de la prueba de la existencia de esta causal de anulación la tiene quien alega el abuso o la desviación de poder.

Para el caso, señala la actora que el móvil real de la reestructuración fue el capricho del nominador, pero esta afirmación no tiene respaldo probatorio, vale decir, no se demostró la incorrecta aplicación del poder, por el contrario se evidencia del material probatorio reseñado en precedencia, que la reestructuración de la planta de personal y la supresión del cargo que la actora desempeñaba obedecieron a la ley de ajuste fiscal y que la aludida supresión estuvo precedida del estudio técnico requerido en los términos y condiciones señaladas en la ley, sin que se le puedan atribuir móviles distintos a los del mejoramiento del servicio.

Al respecto, no sobra advertir que acorde con las previsiones del artículo 177 del C. de P. C. norma a la cual se acude por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A., incumbe a las partes probar el supuesto fáctico del cual pretenden derivar efectos jurídicos y si ello no ocurre, deben asumir la consecuencias que el incumplimiento de esta carga procesal les genera.

En este orden de ideas, la causal de desviación de poder tampoco prospera.

Finalmente y respecto a la indemnización, las prestaciones y los intereses generados por la mora en el pago, debe precisar la Sala que al haberse expedido por la administración actos en los cuales se liquidaban estos derechos, la demanda debió dirigirse contra dichos actos, por ser independientes del acto de supresión y como ello no ocurrió, pues la demanda se dirige única y exclusivamente contra el Decreto 036 de mayo 2 de 2001, deberá declararse probada la excepción de inepta demanda que impide pronunciamiento de fondo frente a estas pretensiones y en este sentido se adicionará la sentencia recurrida.

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

PRIMERO. CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Cuarta de Decisión-, el 27 de agosto de 2007 dentro del proceso adelantado por Graciela de Jesús Acevedo Álvarez contra el Municipio de San Jerónimo – Antioquia.

SEGUNDO. DECLARASE probada la excepción de inepta demanda que impide pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de la indemnización, de las prestaciones sociales y de los intereses por la mora en el pago de estos rubros.

COPIESE Y NOTIFIQUESE. EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CUMPLASE.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ 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"

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:01:21