



Función Pública

Sentencia 00798 de 2012 Consejo de Estado

CARRERA ADMINISTRATIVA - Sistema técnico de administración de personal / ACCESO A LOS CARGOS DE CARRERA - Sistema de meritos / SUPRESION DE CARGO - Causal admisible de retiro del servicio / RETIRO DEL SERVICIO - Supresión de cargo por interés general

uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem. El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, estableció que la carrera administrativa debe desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiendo por el segundo de ellos que "(...) *el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.*". Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio. (...) La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, éstos deberán ceder ante el interés general

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 25 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 53 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / LEY 443 DE 1998 - ARTICULO 2

ESTUDIO TECNICO - No aportado al proceso / ESTUDIO TECNICO - Falta de actividad probatoria / FALTA DE ACTIVIDAD PROBATORIA - Estudio técnico

En este caso, si bien es cierto el demandante cuestiona desde la demanda el estudio técnico, también lo es, que no lo allegó ni lo solicitó como prueba, a efectos de analizar si contenía como mínimo un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo y una evaluación tanto de la prestación de los servicios, como de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; aspectos que sin lugar a dudas, resultan más relevantes que incluso, la persona u organismo que lo realizó. Por ende, la falta de actividad y debate probatorio en este punto, impide determinar si, efectivamente, dicho estudio cumplió con los mencionados requisitos que se encuentran por demás, y tal como se enunció anteriormente, en el artículo 97 del Decreto No. 1227 de 2005. Además, esta misma inactividad que se vio al no demandar alguno de los actos, como lo advirtió acertadamente el Ministerio Público, también impide establecer, si efectivamente se realizó por una estudiante de pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública, sin que haya contado eventualmente, con el aval requerido para la elaboración y presentación del mismo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D. C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)

Rad. No.: 25000-23-25-000-2007-00798-01(2042-11)

ACTOR: ELÍAS MANRIQUE LEMUS-

Demandado: MUNICIPIO DE APULO - CUNDINAMARCA

AUTORIDADES MUNICIPALES-

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 17 de marzo de 2011, por la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, negó las súplicas de la demanda formulada por Elías Manrique Lemus contra el Municipio de Apulo, Cundinamarca.

-

LA DEMANDA

ELÍAS MANRIQUE LEMUS, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 021 de 30 de agosto de 2006, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Apulo suprimió de la planta de personal el cargo de Técnico Unidad del Medio Ambiente, Código 401, Grado 06, de la Dependencia de la Unidad de Medio Ambiente; entre otros.
- Decreto No. 023 de 30 de agosto de 2006, expedido por la misma autoridad administrativa, a través del cual suprimió dentro de la estructura administrativa de la Alcaldía Municipal de Apulo, Cundinamarca, la Unidad de Medio Ambiente, y otra.
- Oficio sin número de 31 de agosto de 2006, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Apulo le comunicó al demandante que el cargo que venía desempeñando había sido suprimido, por lo que entonces, le brindó la opción de ser reincorporado ó a recibir la indemnización.
- Oficio sin número de 8 de septiembre de 2006, suscrito por la misma autoridad administrativa, por medio del cual le comunicó al demandado que por haber guardado silencio, la administración procedería a pagarle sus acreencias laborales hasta el 7 del mismo mes y año, incluyendo la indemnización correspondiente.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó:

- Reintegrarlo al cargo que venía desempeñando para la fecha de la desvinculación ó a otro equivalente ó similar.
- Reconocerle y pagarle los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, así como los aumentos legales y convencionales hasta cuando sea reincorporado.
- La cancelación de la dotación y vestido de labor, la reliquidación de las prestaciones sociales, *“por no haberse tomado en consideración los factores salariales como la prima de servicios, la prima técnica, la bonificación por servicios prestados, cesantías, un mes de salario por cada año laborado y proporcionalmente por fracción de año trabajado, intereses a las cesantías, a la sanción establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 en relación con la consignación de las cesantías, subsidio familiar de los hijos del demandante.”*
- Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 177 del C.C.A.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Fue nombrado por medio del Decreto No. 014 de 1º de marzo de 1995 como Técnico Agropecuario encargado de la UMATA del Municipio de Apulo, cargo del cual tomó posesión el 6 de marzo del mismo año, luego, a través del Decreto No. 044 de 27 de diciembre de 1997 fue nombrado del citado cargo en propiedad, y posteriormente, mediante Resolución No. 049 de 23 de febrero de 1999, fue incorporado en la nueva planta de personal.

El 31 de agosto de 2006, el Alcalde del Municipio demandado no sólo le comunicó la determinación que había tomado a través de los decretos acusados, sino que también, le brindó la posibilidad de ser reincorporado, sin embargo, la entidad el 8 de septiembre del mismo año le informó que por no haber realizado ninguna manifestación dentro del término establecido procedía *“a pagarle la indemnización de que trata la Ley 909 de 2004 la cual se verificará el 15 de Septiembre de 2006”*

Por su parte, el 13 de septiembre del citado año, fue radicada ante la entidad, una solicitud para ser reintegrado, pretensión que fue despachada desfavorablemente a través del comunicado de 18 de septiembre de 2006.

De igual modo, el 25 de septiembre del mismo año, solicitó, en uso del recurso de reposición, la liquidación de algunas de las prestaciones

sociales que quedaron por fuera de la liquidación, petición que fue contestada el 9 de octubre de 2006 informándole *“que los valores pagados corresponden a lo ordenado por la ley, y que contra dicha resolución no procede recurso alguno”*.

Consecutivamente, relacionó una serie de hechos en los que argumentó que no le fueron cancelados algunos emolumentos, tales como, el subsidio familiar, la dotación de 3 años, las cesantías, los intereses a las cesantías, la prima técnica y de servicios y la bonificación por servicios.

Agregó, que el Concejo Municipal le otorgó al Alcalde Municipal, a través del Acuerdo No. 06 de 2006, facultades extraordinarias por el término de 180 días para que reorganizara la estructura municipal; fue así, que por medio del Decreto No. 021 de 30 de agosto de 2006 procedió a suprimir algunos cargos dentro de la organización Municipal, y luego, mediante el Decreto No. 025 del mismo día, mes y año, fue modificado el manual específico de funciones y competencias laborales para la administración, en los términos del Decreto 785 de 2005.

Su cargo pertenecía a carrera administrativa y nunca manifestó de manera expresa optar por la indemnización de acuerdo a las preceptivas legales.

La supresión de cargos se efectuó con fundamento en una tesis de grado que realizó un estudiante de la Escuela Superior de Administración Pública, pues así se dio a conocer en el mismo documento cuando consignó lo siguiente *“a través de la práctica administrativa como trabajo de grado se realizó el estudio técnico de la reestructuración del Municipio de Apulo”*.

La entidad demandada posesionó, el 8 de septiembre de 2006, a los señores Néstor Javier Games Castañeda y Harold Mauricio Rosillo Guzmán en el cargo de Profesionales Universitarios, con lo cual pretende demostrar, que no existió reestructuración administrativa, ni mucho menos saneamiento fiscal.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 6, 13, 25, 29, 53, 83, 122, 123 a 131 y 209.

La Ley 6ª de 1945.

La Ley 11 de 1984.

La Ley 91 de 1989.

De la Ley 50 de 1990, el artículo 99.

La Ley 294 de 1995.

La Ley 344 de 1996.

La Ley 909 de 2004.

La Ley 785 de 2005.

El Decreto 2127 de 1945.

El Decreto 3135 de 1968.

El Decreto 1848 de 1969.

El Decreto 1045 de 1978.

Del Decreto 3333 de 1986, el artículo 291.

El Decreto 1978 de 1989.

El Decreto 2712 de 1999.

El Decreto 1227 de 2005.

El Decreto 1746 de 2006.

El demandante consideró que el acto acusado está viciado de nulidad, por las siguientes razones:

En la desvinculación laboral del demandante no solamente se vulneraron las garantías, sino también, la estabilidad e idoneidad en el desempeño de su cargo, además, no se le liquidaron ni pagaron las prestaciones sociales a que tenía derecho.

Resaltó, que al mismo tiempo en que se adelantaba la supresión de los cargos, fueron creados otros con salario superior al que devengaba, aspecto que lo marginó y discriminó, pues fue excluido de la nueva planta de personal, sin tener en cuenta el tiempo que llevaba dentro de la

entidad demandada. De otro lado, el estudio técnico fue tomado de una tesis de grado de un estudiante de la Escuela Superior de Administración Pública.

No le fue entregado o pagado el calzado y vestido de labor a que tenía derecho durante los 14 años que trabajó en la administración Municipal, ni mucho menos, se le liquidó el auxilio de las cesantías.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Corrido el traslado de la demanda a la parte demandada, de conformidad con lo ordenado por Auto de 18 de julio de 2008 (folio 112), mediante notificación personal de 26 de febrero de 2009 (folio 139), el Municipio de Apulo, Cundinamarca, no efectuó manifestación alguna.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 17 de marzo de 2011, negó las súplicas de la demanda. Lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos (folios 208 a 224):

Del material probatorio que obra dentro del expediente, se observa que el cargo que venía desempeñando el demandante fue desaparecido de la planta de personal, para formar parte del nivel profesional, Grado 01, Código 219. En efecto, de forma concomitante a la restructuración adelantada en el año 2006, se creó otro con las mismas funciones que el desempeñado por él, pero en el nivel profesional.

En ese orden de ideas, al analizar el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, se entiende que la reincorporación sólo se puede dar respecto de los cargos iguales o equivalentes, por ende, en el *sublite* se está hablando de un cargo superior ya que cambió de nivel, para el cual el demandante no llena los requisitos propios del mismo por no tener título profesional.

Precisó de igual modo dos aspectos en particular, el primero, es que si existió una supresión real y efectiva del cargo que venía ejerciendo el actor; y el segundo, que no fue posible reintegrar al demandante al nuevo cargo, por la carencia de los requisitos legales para acceder al mismo, pues no era profesional.

Respecto al argumento alegado por el señor Manrique Lemus, relacionado con el estudio técnico adelantado por un estudiante de la Escuela Superior de Administración Pública, el A – *quo* consideró, que este documento fue elaborado por una entidad legalmente autorizada para hacerlo; ahora, si en gracia de discusión se aceptara dicha situación, lo cierto es que las tesis de grado son revisadas, supervisadas y aprobadas por personal docente de la misma institución. Bajo estas consideraciones, no se logró demostrar la existencia del cargo de desviación de poder.

En cuanto a las dotaciones adeudadas al actor, destacó, que la entidad demandada observó la legislación aplicable y conforme a la misma, al momento de liquidar éstas, empleó el término de prescripción trienal. Así mismo, el actor no probó cuáles factores hacían parte del salario, para efectos de su reconocimiento.

Al analizar la Resolución No. 179 de 2006, mediante la cual la Alcaldía del Municipio de Apulo le liquidó las prestaciones sociales al demandante, observó, que si bien es cierto, al señor Manrique Lemus no se le liquidaron las cesantías año por año, esto se debe a que pertenecía al régimen de cesantías retroactivas, en virtud del cual, en lugar de liquidarse las mismas año por año, se le liquidan al final de la relación laboral, con el último salario devengado.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la decisión del A – *quo*, solicitando se revoque la sentencia impugnada con fundamento en lo siguiente (folios 226 a 230):

No puede tener sentido, el hecho de que se cambie de nivel y nomenclatura del cargo que venía ejerciendo el demandante, y que ello conlleve afirmar que ha sido suprimido, ya que lo fundamental es el trabajo que se realiza, en tanto *“sí era del mismo nivel, grado o código, si se requerían más o menos (sic) requisitos para hacer la labor, lo determinante, era que el Señor MANRIQUE LEMUS, realizaba las mismas funciones y actividades de técnico profesional”*.

Por su parte advirtió, que no obra dentro del plenario prueba alguna que demuestre que el estudio técnico fue realizado por una entidad legalmente autorizada, ni mucho menos el nombre del estudiante que lo realizó ó profesor que dirigió o avaló tales estudios; en suma, no evidencia ningún antecedente, metodología implementada, casos particulares, misionales, necesidades del servicio como para afirmar que es una tesis de grado.

En lo que tiene que ver con las dotaciones, aseguró, que esto no debe probarse, ya que es un hecho notorio que *“una dotación que en el año 2004 valía \$80.000.00 siga valiendo lo mismo en el 2006, cuando es una ponderación que a decir del Municipio demandado, así estimaba su valor, es decir, por medio de la ponderación sin respaldo probatorio alguno, sin embargo, cuando el suscrito, la pondera en la suma de \$120.000.00 cada dotación, entonces, se me pide que lo demuestre, lo que es igual decir, que el Municipio demandado sí puede ponderar y el suscrito no”*.

No se explica por qué tiene que demostrar los factores salariales que fueron excluidos de la liquidación efectuada, por cuanto el artículo 42 del Decreto No. 1042 de 1978 estableció de manera clara y meridiana cuáles son los emolumentos a tener en cuenta a los empleados de orden territorial.

El régimen de cesantías que le es más favorable es aquel que se le liquida año por año, por cuanto se le debe cancelar una sanción moratoria al no efectuarse de esta manera.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado intervino en el presente asunto, dentro del término legal establecido, con el objeto de solicitar un fallo inhibitorio por no acusar la resolución de indemnización y la denegación de las demás pretensiones, con base en los siguientes argumentos (folios 241 a 248):

Al no acusar la Resolución No. 179 de 187 de septiembre de 2006, no se puede revisar los puntos atinentes a las dotaciones, a la exclusión inmotivada de los factores salariales que sirvieron de reconocimiento y pago de la indemnización, pues si ello llegare a acontecer, se estaría violentando el principio de la justicia rogada.

En cuanto a la supresión de los cargos, no es posible comparar las funciones para deducir que el empleo que ostentaba el actor era igual al de los Profesionales Universitarios, ni mucho menos, asegurar que el estudio técnico fue elaborado por un estudiante de pregrado, pues no existe la menor prueba de los anteriores aspectos.

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

CONSIDERACIONES

Antes de abordar el asunto de fondo por resolver, esta Sala considera oportuno precisar la materia objeto de análisis, de cara a las pretensiones de la demanda.

Lo anterior, por cuanto la Agencia Fiscal consideró que no se pueden revisar los puntos atinentes a las dotaciones y a las prestaciones sociales, toda vez que se violentaría el principio de justicia rogada.

Por consiguiente, al examinar las pretensiones se observa, entre otras, que están encaminadas a obtener: i) la cancelación de la dotación; y ii) la reliquidación de las prestaciones sociales sin embargo, es evidente que el actor no solicitó la nulidad de la Resolución No. 179 de 2006 *“por medio de la cual se ordena el pago de una liquidación de prestaciones sociales a un exfuncionario de la administración municipal”*, ni mucho menos, del Oficio del 4 de octubre de 2006, por el cual la administración resolvió la impugnación en contra de la citada Resolución, situación que imposibilita estudiar de fondo las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de los beneficios laborales que, en su sentir, le adeuda la entidad demandada.

Problema jurídico

Teniendo en cuenta la anterior precisión, entonces, el problema jurídico por resolver se contrae a determinar la legalidad del retiro, por supresión de cargo, del señor Elías Manrique Lemus. Para ello deberá establecerse, fundamentalmente, si las funciones que venía ejerciendo son las mismas a las del Profesional Universitario Código 219, Grado 01. De no prosperar dicho cargo, la Sala deberá abordar el análisis de las demás causales invocadas por el actor.

Vinculación laboral

- De conformidad con lo establecido en el Oficio de 1º de marzo de 1995, suscrito por el Alcalde del Municipio de Apulo, el señor Elías Manrique Lemus fue nombrado como Técnico Agropecuario encargado, mediante Decreto No. 014 del mismo año (folio 229, cuaderno 2).
- El 17 de febrero de 1999, el Secretario de la Comisión Seccional del Servicio Civil, certificó que el actor fue inscrito en carrera administrativa en el cargo de Técnico Agropecuario, Código 10, Grado 02 (folio 224, cuaderno 2).

Del proceso de supresión.

- Por medio del Decreto No. 021 de 30 de agosto de 2006, el Alcalde del Municipio de Apulo, suprimió de la planta de personal, entre otros, el cargo de Técnico de la Unidad del Medio Ambiente, Código 401, Grado 06. Para el efecto dispuso (folios 3 y 4):

“Que de conformidad con la ley 909 de 1995 (sic), es deber proceder a la modernización y fortalecimiento institucional, con el objeto de alcanzar la eficiencia administrativa.

Que la Ley 617 de 2000, impone a los municipios la definición de una estructura administrativa acorde a los lineamientos de las políticas de ajuste fiscal y financiero definidas por el legislador y el gobierno nacional.

Que el honorable concejo Municipal, otorgó facultades extraordinarias al alcalde Municipal para adecuar y reorganizar la estructura de la administración Municipal, las funciones de sus dependencias y la escala de remuneración se dictan normas para la modernización Institucional.

Que de acuerdo con el estudio técnico elaborado por el Municipio, se concluye que es conveniente reorganizar la estructura de la administración Municipal con el fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios a su cargo y asegurar la sostenibilidad financiera municipal”.

· Mediante el Decreto No. 023 de 30 de agosto de 2006, la misma autoridad administrativa suprimió de la estructura de la administración Municipal, la Unidad de Medio Ambiente y la Cárcel Municipal. Con tal objeto se estableció (folios 5 y 6):

“Que de acuerdo al estudio técnico elaborado por el Municipio, se concluye que es conveniente reorganizar la estructura de la administración Municipal con el fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios a su cargo y asegurar la sostenibilidad financiera municipal. Que mediante Acuerdo número 15 de 1992, se creó la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), como parte de la estructura administrativa del Municipio.

Que mediante Decreto número 023-1 de fecha 12 de junio de 2003, se modificó el nombre de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), por el nombre de Unidad del Medio Ambiente (UMA)”.

· A través del Oficio sin número del 31 de agosto de 2006, el Alcalde del Municipio del Apulo, Cundinamarca, le comunicó al demandante que el cargo que venía desempeñando, esto es, Técnico Código 401, Grado 06, había sido suprimido. Así mismo señaló (folios 7 y 8):

“El artículo 42 de la citada Ley 909 de 2004 sobre la pérdida de derechos de carrera administrativa, en el numeral 1º establece: 1º (...).

La Ley 909 en el artículo 44 establece:

(...)

Así las cosas, usted puede optar por ser reincorporado en empleo igual o equivalente dentro de la nueva planta de personal de la misma entidad, u otra, en similares condiciones u optar por la indemnización de que trata el Parágrafo segundo del artículo 44 de la referida Ley 909 de 2004 que regula el empleo y la carrera administrativa.

Por lo anterior, usted debe informar por escrito a este despacho dentro de los cinco (5) días siguientes, a cual de las opciones a que tiene derecho de acuerdo al citado artículo 44 se acoge, con el fin de realizar los trámites correspondientes”.

· Por medio del Oficio sin número de 8 de septiembre de 2006, la misma autoridad administrativa, le comunicó al señor Manrique Lemus que la administración procedería al pago de la indemnización; y además precisó (folio 9):

“En el comunicado de notificación, se advirtió sobre la opción que le otorga la Ley 909 de 2004 de acogerse bien sea a la reincorporación en cargo similar dentro de la misma entidad u otra distinta, o a la indemnización que contempla la misma Ley, dentro del termino de cinco (05) días contados a partir de la notificación, como quiera que vencido el aludido termino para manifestarse al respecto, usted guardo (sic) silencio, la administración procede al pago de la indemnización de que trata la Ley 909 de 2004, la cual se verificará el día viernes 15 de septiembre de 2006.

Teniendo en cuenta que la decisión adoptada por la administración, y notificada mediante el comunicado referenciado, quedó en firme el día de la notificación por no ser susceptible del recurso alguno por vía gubernativa, tal como se desprende del numeral 1º del artículo 62 del CCA., el tiempo laborado para la liquidación de sus acreencias laborales se surte hasta el día jueves 07 de septiembre de 2006 inclusive”.

Otros documentos de relevancia en el presente proceso.

· Mediante el Decreto No. 024 de 30 de agosto de 2006, el Alcalde del Municipio de Apulo, Cundinamarca, creó dentro de la planta de personal del Municipio, dos cargos de Profesional Universitario. Para el efecto dispuso (folios 73 y 74):

“Que la nueva planta de personal adoptada mediante el citado decreto No. 020 de 2006, prevé la existencia, dentro de la secretaría de desarrollo sostenible, la existencia de dos profesionales universitarios en las áreas de planeación y obras públicas y desarrollo social y ambiental respectivamente y, un técnico administrativo en el área de servicios públicos”.

· Por medio del Decreto No. 025 de 2006, la misma autoridad administrativa, modificó el manual específico de funciones y competencias laborales para la administración Municipal, en los términos del Decreto No. 785 de 2005. Lo anterior bajo las siguientes consideraciones (folios 33 a 69):

“Que el mismo decreto 785 de 2005, fijó un término de 12 meses para las modificaciones de las plantas de personal y os (sic) manuales de funciones de la entidades territoriales.

Que cumplidos los requisitos de la actualización y modernización de la planta de personal y como consecuencia de la misma, se hace necesario ajustar el Manual específico de funciones y competencias laborales, para cada uno de los cargos de la nueva planta de personal del Municipio de Apulo”

· A folios 75 y 76 se evidencian las diligencias de posesión de los señores Harold Mauricio Rosillo Guzmán y Néstor Javier Gamez Castañeda, quienes ocuparon los cargos de Profesional Universitario, el primero de ellos, en el Área de Desarrollo Social y Ambiental, y el segundo, en el Área de Planeación y Obras Públicas.

· El 4 de enero de 2010 el Alcalde del Municipio de Apulo, certificó que (folio 147):

“... a la fecha de expedición de la presente Certificación no existe en la planta global del Municipio de Apulo Cundinamarca, ningún cargo con la denominación Técnico Unidad de Medio Ambiente, Código 401, Grado 06, toda vez, que este cargo desapareció de la planta de restructuración administrativa, adelantada por el señor Alcalde ALEJANDRO LEÓN AGUILLÓN en el año 206 (sic), dicho cargo desapareció del Nivel Técnico, para formar parte del nivel profesional, grado 01, Código 219.

Cabe aclarar que la restructuración fue adelantada en estricto cumplimiento de la ley 909 de 2004, y el Decreto Reglamentario 785 de 2005, que contó con la autorización previa del honorable Concejo Municipal, mediante acuerdo 006 de 2006, que de igual forma la Ley 617 de 2000, impuso a los alcaldes, la obligación de ajuste fiscal y financiero definidos por el legislador y el gobierno nacional, que la misma contó con la

supervisión de FONADE, la Secretaría de Gobierno de Administración Pública ESAP, que el proceso cumplió con las diferentes etapas de formulación, socialización y ejecución; que en todo caso, el señor ELÍAS MANRIQUE LEMUS, en su calidad de Técnico, no sólo reunía los requisitos para acceder al nuevo cargo, sino que no hizo uso del derecho de manifestar si accedía a la reincorporación o a la indemnización”.

· El 8 de febrero de 2010 el Secretario de Gobierno del Municipio de Apulo, remitió al plenario, copia de la hoja de vida del demandante (cuaderno 2).

La Sala abordará el tema sometido a consideración, estableciendo i) de la supresión de cargos; y, ii) del caso en concreto.

i. De la supresión de cargos.

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

“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.”.

Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro¹; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem.

El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, estableció que la carrera administrativa debe desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiendo por el segundo de ellos que *“(…) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.”.*

Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.

Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación²:

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

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, éstos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz:

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

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

Ahora bien, observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 44 de la Ley No 909 de 2004 y 87 del Decreto No. 1227 de 2005.

Estas opciones, así como el establecimiento normativo de un proceso detallado y riguroso a adelantarse previamente a la toma de decisión de la

supresión de cargos en una entidad, ha de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece.

Específicamente el artículo 46 de la Ley No. 909 de 2004³, vigente a la fecha en que se efectuó el proceso de reestructuración en el Municipio de Apulo, Cundinamarca, reguló la reforma de la planta de personal con base en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 46. Reformas de plantas de personal. Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública”.

Por otra parte, el Decreto No. 1227 de 2005, reglamentario de la mencionada ley, en su artículo 95 reitera las exigencias contempladas en la norma transcrita, así:

“ARTÍCULO 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

PARÁGRAFO. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública”.

Ahora bien, el mismo Decreto, en sus artículos 96 y 97 dispuso:

“ARTÍCULO 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos 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 otras causas, de:

96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.

96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.

96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

96.4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.

96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.

96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.

96.7. Introducción de cambios tecnológicos.

96.8. 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.

96.9. Racionalización del gasto público.

96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO 1. 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.

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

ARTÍCULO 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.

97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

De los artículos transcritos se deduce que para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que la justifiquen, pero además de su confección, dichos estudios tienen que estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo los aspectos contemplados en el artículo 97 del citado Decreto.

ii. Del caso en concreto.

Tal y como quedó delimitado en el problema jurídico formulado en acápites anteriores, el asunto que procederá a desatar la Sala consiste en determinar; i) si las funciones que venía ejerciendo el demandante son las mismas a las del Profesional Universitario Código 219, Grado 01; y ii) si el estudio técnico fue realizado por una entidad legalmente autorizada.

Funciones equivalentes

Observa la Sala que no se encuentra dentro del plenario el Manual de Funciones que regía al entonces cargo de Técnico de Unidad de Medio Ambiente, Código 401, Grado 06, de manera que se pueda comparar con las funciones del Profesional Universitario, para así concluir que en realidad se trata de las mismas obligaciones.

Atendiendo a lo señalado en el Decreto No. 025 de 30 de agosto de 2006 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES”*, es evidente que para ocupar alguno de los cargos de Profesional Universitario, se requería acreditar un *“título profesional en Ingeniería Agropecuaria, Médico Veterinario, Administración Pública, Economista”*; exigencia que el demandante no cumplió mientras estuvo vinculado a la entidad ó incluso después de que salió de ella, pues dentro de su hoja de vida no reposa prueba alguna que demuestre dicho requerimiento, como para hacerse beneficiario de la reincorporación dentro de la nueva planta de personal.

Otro de los aspectos relevantes que se hacen necesario precisar, es que si bien es cierto dentro de la Certificación que obra a folio 147 se estipuló que el cargo de Técnico Unidad de Medio Ambiente había desaparecido para formar parte del Nivel Profesional, también lo es, que lo que buscó la entidad al realizar el proceso de supresión, fue profesionalizar la planta de personal del Municipio, basta con analizar las funciones del Profesional Universitario Código 219, Grado 01, establecidas en el citado Decreto como para llegar a dicha conclusión.

Por su parte, el Decreto No. 785 de 2005, el cual sirvió de soporte al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales que adoptó el Municipio de Apulo mediante el Decreto No. 025 de 2006, dispuso al referirse a los niveles profesionales y técnico que:

*“ARTÍCULO 4º. NATURALEZA GENERAL DE LAS FUNCIONES. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:
(...)”*

4.3. Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4. Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología”

Obsérvese que la naturaleza general de las funciones de los niveles profesional y técnico, son totalmente diferentes, pues mientras que el primero tiene la obligación de ejecutar y aplicar los conocimientos propios de la carrera profesional, al segundo, le corresponde desarrollar los procesos y procedimientos en las labores técnicas misionales.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que efectivamente existió una supresión del cargo de Técnico Unidad de Medio Ambiente Código 401, Grado 06, es más, desapareció en su totalidad la Unidad de Medio Ambiente; y como si lo anterior no fuese suficiente, el demandante no cumplió con los requisitos expuestos dentro del Decreto 025 de 2006, entre ellos, el del *“título profesional en Ingeniería Agropecuaria, Médico Veterinario, Administración Pública, Economista”*, como para que se hubiera surtido la incorporación.

En efecto, para predicar la violación al derecho de preferencia con ocasión de la supresión del cargo del demandante, resultaba necesario acreditar que las funciones de los cargos que permanecieron en la planta de personal ocupados por personas en condición de provisionalidad, eran equivalentes al que desempeñaba el actor, ó que en su defecto, hubiese acreditado los requisitos de estudio y experiencia para poder acceder al nuevo cargo, circunstancias éstas, que no acontecieron en el *sub - lite*.

También hay que destacar, que el demandante, ni dentro del libelo introductorio, ni en el recurso, cuestionó los documentos que allegaron los señores Harold Mauricio Rosillo Guzmán y Néstor Javier Gamez Castañeda al momento en que se posesionaron como Profesional Universitario, en aras de determinar, si efectivamente cumplieron o no con las exigencias requeridas para el ejercicio del mismo.

Estudio Técnico.

Afirma el recurrente, que no obra dentro del plenario prueba alguna que demuestre que el estudio técnico fue realizado por una entidad

legalmente autorizada, ni mucho menos el nombre del estudiante que lo realizó ó profesor que dirigió o avaló tales estudios; en suma, no evidencia ningún antecedente, metodología implementada, casos particulares, misionales, necesidades del servicio como para afirmar que es una tesis de grado.

Por su parte el Ministerio Público señaló que no se puede realizar tal aseveración, pues dentro del plenario ni siquiera obra el estudio técnico como para establecer *“la identidad de la novel estudiante”*.

En ese sentido, una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron la supresión de cargos no se fundaron en necesidades del servicio o en modernización de la administración, sino en un interés ajeno a estos 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 infiere que los estudios técnicos se erigen como presupuesto, que compromete la legalidad de la reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de requisitos genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan.

En este caso, si bien es cierto el demandante cuestiona desde la demanda el estudio técnico, también lo es, que no lo allegó ni lo solicitó como prueba, a efectos de analizar si contenía como mínimo un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo y una evaluación tanto de la prestación de los servicios, como de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; aspectos que sin lugar a dudas, resultan más relevantes que incluso, la persona u organismo que lo realizó.

Por ende, la falta de actividad y debate probatorio en este punto, impide determinar si, efectivamente, dicho estudio cumplió con los mencionados requisitos que se encuentran por demás, y tal como se enunció anteriormente, en el artículo 97 del Decreto No. 1227 de 2005.

Además, esta misma inactividad que se vio al no demandar alguno de los actos, como lo advirtió acertadamente el Ministerio Público, también impide establecer, si efectivamente se realizó por una estudiante de pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública, sin que haya contado eventualmente, con el aval requerido para la elaboración y presentación del mismo.

Para finalizar, dispone el artículo 177 del C.P.C., aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A., que le corresponde al demandante demostrar los supuestos de hecho en los cuales apoya el cargo aducido como causal de anulación, situación que como ya se advirtió, no se presentó, pues es evidente que la falta de prueba conllevó a que no se pueda estudiar ni las funciones que desempeñaba el actor, como las exigencias que debe contener el estudio técnico.

Por lo expuesto y como quiera que el actor no demostró en forma contundente qué fines contrarios a la moral administrativa fueron la causa o el motivo oculto de la supresión de su cargo, y, no existe algún soporte fáctico, que le indique a la Sala que la administración promovió un proceso de reestructuración para disponer de manera ilegal de su empleo; en consecuencia, la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda amerita ser confirmada.

DECISIÓN

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 17 de marzo de 2011, por la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, negó las súplicas de la demanda formulada por Elías Manrique Lemus contra el Municipio de Apulo, Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Artículo 125 de la Constitución Política.

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

3 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, Publicada en el Diario Oficial 45.680 de septiembre 23 de 2004.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:45:45