



Función Pública

Sentencia 00423 de 2007 Consejo de Estado

ACTO DE SUPRESION DE CARGO - Individualización

Tratándose de asuntos de retiro del servicio por supresión del cargo, y concretamente en lo que respecta a la individualización de los actos administrativos que se deben demandar, no es posible definir de manera general y precisar una tesis que se aplique a todos los casos por igual, toda vez que cada proceso de supresión que adelante la administración debe analizarse de acuerdo con sus propias especificidades. (...) En la generalidad de los procesos de reestructuración, el acto de supresión es la primera manifestación de voluntad de la administración, y constituye en principio la causa remota para el retiro del servicio, el cual se debe concretar en una decisión de carácter particular que exprese la voluntad del nominador de incorporar o no al funcionario en la nueva planta de empleos. No obstante, cuando el acto de supresión afecta la situación particular y concreta del funcionario, y no existe duda respecto de que dicho acto es el que produce el retiro del servicio, resulta ser su causa más próxima.

PLANTA DE PERSONAL DEL SECTOR CENTRAL DE VILLAVICENCIO - Modernización / RETIRO DEL SERVICIO POR SUPRESION DEL CARGO - Improcedencia por no elaboración del estudio técnico / ACTO DE SUPRESION DEL CARGO - Falsa Motivación por no elaboración del estudio técnico / ESTUDIO TECNICO - Elaboración

No podía entonces la entidad territorial so pena de infringir lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 443 de 1998, en concordancia con los artículos 148 y 149 del Decreto 1572 de 1998, adoptar una reforma de la planta de personal de la administración central que implicaba supresión de empleos de carrera administrativa, sin la observancia previa de un estudio técnico debidamente concluido que sustentara las razones por las que se justificaba el proceso de modernización de la entidad. Es en el mismo estudio en el que se consigna expresamente que adicionalmente a dicho documento, la firma LLANOCOOP XXI entregará "El documento final donde se contengan las validaciones y los resultados del ejercicio conjunto que se haga con la Administración Municipal y que den como resultado los decretos y demás decisiones adoptadas dentro del marco de la validación". Esta sola circunstancia invalida el acto administrativo contenido en el Decreto 116 de junio 12 de 2001 en tanto se configura la causal de expedición irregular por desconocimiento del artículo 41 de la ley 443 de 1998, y además una falsa motivación, pues al momento de proferirse el acto acusado, la administración municipal de Villavicencio aún no contaba con los respectivos estudios técnicos debidamente concluidos que soportaran la supresión de empleos de carrera administrativa dentro de los que se encontraba el que desempeñaba el demandante.

Nota de Relatoría: Esta sentencia unifica el criterio de la Sección Segunda frente a la solución planteada en los procesos en los que se controvierte la legalidad del Decreto 116 de 2001, expedido por el Alcalde Municipal de Villavicencio, por el cual se establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil siete (2007).-

Rad. No.: 50001-23-31-000-2001-00423- 01(7644-05)

Actor: JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

AUTORIDADES MUNICIPALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 8 de marzo de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ contra el Municipio de Villavicencio.

LA DEMANDA

Tribunal Administrativo del Meta la nulidad del Decreto 116 de junio 12 de 2001 expedido por el Alcalde Municipal de Villavicencio, en cuanto suprimió el cargo de Profesional Universitario código 340, nivel profesional, grado 07, que desempeñaba. Y, la nulidad de la comunicación de 13 de junio de 2001, recibida el 14 de junio del mismo año, suscrita por el Subsecretario de Desarrollo Humano al servicio del municipio de Villavicencio, por medio de la cual se le comunicó que había sido suprimido el cargo de carrera administrativa que ocupaba. Solicita se declare que no existe acto administrativo legalmente producido, que tenga la virtud de haber dejado sin efecto la vinculación laboral del demandante con el municipio de Villavicencio.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados impetró el correspondiente restablecimiento del derecho. Pide que se ordene al municipio de Villavicencio el reintegro al mismo cargo que venía desempeñando, en idénticas condiciones a las que tenía al momento de su desvinculación, o en otro de igual o superior categoría.

Igualmente, solicita que se condene a la entidad demandada al pago de salarios, primas, reajustes o aumentos de sueldo, y demás emolumentos que dejó de percibir desde la fecha de su ilegal desvinculación, y hasta que se produzca el reintegro. Para efectos de salarios y prestaciones sociales en general, se declare que no ha existido solución de continuidad en la vinculación laboral con el Municipio de Villavicencio.

Finalmente, que se ordene al Municipio de Villavicencio dar cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 y s.s. del C.C.A. Se indica en la demanda que el actor prestó sus servicios al municipio de Villavicencio entre el 24 de agosto de 1994 y el 14 de junio de 2001.

El cargo lo ejerció con eficiencia, eficacia, honestidad, y pleno cumplimiento de sus deberes, sin que haya sido sujeto de investigación o sanción alguna. Durante los 6 años, 9 meses y 20 días de trabajo para el municipio, nunca fue calificado de manera insatisfactoria en el desempeño de sus funciones al ser empleado de carrera administrativa.

El 14 de junio de 2001, y sin que se hubiera expedido por parte del alcalde del municipio de Villavicencio, acto previo alguno que así lo determinara, el actor recibió la comunicación del 13 de junio del mismo año, suscrita por el Subsecretario de Desarrollo Humano en la que se le informa que mediante el Decreto 116 de junio 12 de 2001 fue sido suprimido su cargo. Así mismo se le informó, dada su condición de empleado de carrera, sobre derecho de optar por la indemnización o el derecho preferencial de incorporación dentro de los términos de ley.

Argumenta que, “No existe, fuera de lo anotado, manifestación alguna, proveniente del ALCALDE DE VILLAVICENCIO, en este o en otro documento que se le haya dado a conocer al aquí Demandante (sic), donde se manifieste la voluntad expresa de la Entidad demandada de suprimir el cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO, CÓDIGO 340, NIVEL PROFESIONAL, GRADO 07, desempeñado por JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ hasta el 14 DE JUNIO de 2.001” (fl. 2).

Se dice que el cargo que ocupaba el demandante no fue suprimido, sino que fue conservado en cantidad de veintinueve (29) empleos, por disposición del Decreto 116 del 12 de junio de 2.001.

Al actor no le fue dada la posibilidad de conocer el Decreto 116 de 2001 “sino muchos días después de la presunta fecha de su expedición y de aquella en que se le comunicó la supresión de su cargo y luego de ejercitar el derecho de petición para el efecto” (fl. 3).

El ajuste de la planta de personal de la entidad demandada debía estar precedido de un estudio técnico que sirviera como fundamento del acto administrativo, y señalara los criterios técnicos, jurídicos y financieros que determinaran tal reestructuración de la planta de personal.

Mediante el oficio No. A.J. 1379 del 12 de junio de 2.001 (la misma fecha de expedición del Decreto 116 de 2001), el asesor jurídico de la alcaldía de Villavicencio, al responder el derecho de petición elevado por el Concejal José Humberto Poveda Garzón, manifestó en relación con el estudio de Llanocoop Siglo XXI que:

“En lo referente a los resultados del estudio contratado, como aún no se ha terminado el estudio”, no se podrá expedir copias de algo que no existe” (fl. 3).

Esta comunicación fue entregada a su destinatario el día 13 de junio de 2.001 a las 4:10 P.M.

El día 15 de junio de 2001, tres (3) días después de aquel que aparece como fecha de expedición del Decreto 116 de 2001, la Procuraduría Provincial de Villavicencio, y la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, practicaron visita especial a las instalaciones de la alcaldía de Villavicencio, con el fin de verificar la existencia del Decreto 116 del 12 de junio de 2001.

El 15 de junio, se practica por la Procuraduría Provincial de Villavicencio, visita especial a las instalaciones de LLANOCOOP SIGLO XXI, con el fin de verificar la terminación del Estudio de Reestructuración Administrativa de la Alcaldía de Villavicencio, diligencia que es atendida por el Director del Departamento Técnico de Llanocoop Siglo XXI, en la que se constató que el estudio a esa fecha no se había concluido, y que se calculaba su terminación en un mes.

A juicio del accionante, la administración municipal de Villavicencio incurrió en irregularidades al expedir el acto de indemnización por supresión del empleo.

NORMAS VIOLADAS

Como normas violadas se acusan las siguientes:

- Constitución Política: Artículos 2º, 27º, 29º, 58º, y 315-3.
- Código de Régimen Político y Municipal: Artículo 52.
- Código Contencioso Administrativo: Arts. 43., 63., 64 y 73.
- Ley 57 de 1.985: Artículo 43.
- Decreto 1333 de 1986: Artículo 81.
- Ley 136 de 1994: Artículo 91 literal D) numeral 2.
- Ley 443 de 1998: Artículo 41.
- Decreto 1572 de 1998: Artículos 148, 149 y 154.
- Decreto 1568 de 1998: Artículo 44.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia de 8 de marzo de 2005 negó las pretensiones del demandante.

En sustento se indicó que los cargos formulados contra el Decreto 116 de 2001 y el oficio de 13 de junio del mismo año, por medio del cual se le comunicó al actor la supresión del cargo de carrera que ocupaba en la alcaldía municipal de Villavicencio no están llamados a prosperar. Señala que de acuerdo con la prueba que obra en el expediente, mediante oficio del 12 de junio de 2001 el Gerente General de LLANOCOOP, remitió el estudio técnico para el proceso de ajuste fiscal del Municipio de Villavicencio, en el que se observa impreso en su parte superior derecho que fue recibido el mismo día a las once y cinco de la mañana.

En relación con el acta levantada por la Procuraduría Provincial de Villavicencio en la visita especial practicada en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de la ciudad el 15 de junio de 2001, se indica que las copias que aparecen en el diligenciamiento son informales, y se presentaron al proceso sin el cumplimiento de las formalidades que exigen los artículos 253 y 254 del C. de P. C.

Los cargos formulados contra el Decreto 116 de 2001 no están llamados a prosperar. El oficio del 13 de junio de 2001 no constituye acto administrativo, simplemente es el medio que utilizó la administración para comunicarle al demandante la supresión de su cargo.

De manera implícita en el Decreto 116 de 2001 dejaron de existir varios cargos de Profesional Universitario, código 340, Grado 07 a 29, siendo de la discrecionalidad del jefe de la administración la escogencia de las personas que permanecerían ocupando los empleos que no fueron suprimidos.

EL RECURSO

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fls. 172 a 176).

En la sustentación del recurso argumenta que está probado dentro del expediente que el Decreto 116 de 2001 no se publicó antes de darle efecto.

Señala que está probado en el expediente que el estudio técnico que supuestamente constituye el soporte del Decreto 116 de 2001, “NO HABIA SIDO ELABORADO a la fecha de expedición de dicho decreto (12 de junio de 2.001)”. Esta afirmación se confirma con los siguientes documentos:

Con el oficio del Asesor Jurídico de la entidad demandada No. A.J. 1379 del 12 de junio de 2001.

Con el Acta de visita especial practicada por la Procuraduría Provincial de Villavicencio, junto con la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, el 15 de junio de 2001, en donde se constató que ninguno de los funcionarios de la Alcaldía que atendieron la diligencia tenían copia del Estudio Técnico realizado por la firma Llanocoop Siglo XXI.

Con el Acta de visita especial practicada a las instalaciones de Llanocoop Siglo XXI (contratista del municipio de Villavicencio para realizar el estudio técnico), por la Procuraduría Provincial de Villavicencio, el mismo 15 de junio de 2001, donde se constató que “EL ESTUDIO TECNICO tan citado NO SE HABIA CONCLUIDO, se calculaba su terminación en un mes y que ese día (15 de junio) quien se presume autor de tal Estudio TODAVIA ESTABA TRABAJANDO EN EL” (fl. 174).

Insiste en que está probado que “el Decreto 116 de 2.001, fue expedido con pretermisión de las formas exigidas para los actos administrativos”. El texto del Decreto 116 de 2001 expresa “FALSAMENTE” que se basa en un Estudio Técnico que no existía a la fecha de su expedición.

Expresa que adicionalmente, está probado que el Decreto 116 de 2.001 no fue publicado antes de darlo a conocer y aplicarlo a la parte actora.

Por último argumenta, que la comunicación de supresión del cargo es “IGUALMENTE FALSA”, y fue expedida por funcionario distinto al nominador que carecía de competencia para definir la situación particular del demandante respecto de su vinculación con el municipio.

CONCEPTO FISCAL

La señora Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado en su concepto solicitó que se revoque la sentencia recurrida.

El argumento central que expresa se contrae a que el Decreto 116 de 2001 se expidió sin tener en cuenta el estudio técnico que la misma entidad contrató, pues no se admite la posición que planteó el jefe jurídico en su declaración, al decir que no tiene ninguna trascendencia el hecho de que la Cooperativa LLANOCOOP XXI entregara el documento el mismo día que se expidió el decreto municipal, porque se había trabajado sobre borradores, es decir no se tuvo en cuenta un estudio definitivo, a pesar de que la información era necesaria antes de adoptar la nueva planta, ya que era el fundamento técnico para tomar la decisión, sin embargo, no se allegó en forma previa como lo ordena la norma.

Señala que no se probó la motivación que expresó el Alcalde en el acto acusado, en cuanto que, el estudio no hizo parte del proceso de reestructuración.

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

CONSIDERACIONES

CUESTION PREVIA

La Sala de Sección con el fin de evitar decisiones contradictorias en asuntos en los que existe identidad temática, asume el conocimiento del presente caso en aras de unificar el criterio de la Sección frente a la solución planteada en los procesos en los que se controvierte la legalidad del Decreto 116 de junio 12 de 2001 expedido por el Alcalde Municipal de Villavicencio por el cual se establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio.

EL PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de establecer si el acto de supresión del cargo de Profesional Universitario, Código 340, grado 07, que ocupaba el demandante fue expedido con plena observancia de las normas que garantizan la preservación de los derechos de los empleados de carrera administrativa.

ACTO ACUSADO

- Decreto 116 de junio 12 de 2001 expedido por el alcalde municipal de Villavicencio por el cual se establece la Planta de Personal del Sector Central del municipio.
- Comunicación de fecha 13 de junio de 2001 suscrita por el Subsecretario de Desarrollo Humano de la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía del municipio de Villavicencio, por medio de la cual se informa a la parte demandante, que mediante el Decreto 116 de junio 12 de 2001, el cargo de Profesional Universitario, Nivel Profesional, Grado 07, que venía desempeñando fue suprimido de la planta de cargos de la Administración Central de la Alcaldía Municipal.

Ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sección al señalar que tratándose de asuntos de retiro del servicio por supresión del cargo, y concretamente en lo que respecta a la individualización de los actos administrativos que se deben demandar, no es posible definir de manera general y precisar una tesis que se aplique a todos los casos por igual, toda vez que cada proceso de supresión que adelante la administración debe analizarse de acuerdo con sus propias especificidades.

En la generalidad de los procesos de reestructuración, el acto de supresión es la primera manifestación de voluntad de la administración, y constituye en principio la causa remota para el retiro del servicio, el cual se debe concretar en una decisión de carácter particular que exprese la voluntad del nominador de incorporar o no al funcionario en la nueva planta de empleos. No obstante, cuando el acto de supresión afecta la situación particular y concreta del funcionario, y no existe duda respecto de que dicho acto es el que produce el retiro del servicio, resulta ser su causa más próxima.

En el caso concreto, el primero de los actos, esto es, el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001 adopta una nueva planta de cargos para la reorganización administrativa del municipio, y en virtud de ello, el órgano facultado legalmente, para el caso, el Alcalde del Municipio de Villavicencio, decide los empleos que por razones del servicio se suprimen en la entidad.

Mediante este acto el mandatario local establece la Planta de Personal del Sector Central del municipio de Villavicencio. Y, en su ARTICULO SEGUNDO dispone que el alcalde mediante resolución distribuirá los empleos de la planta global, y ubicará el personal teniendo en cuenta la estructura interna, los planes y programas, y las necesidades del servicio (fls. 13-16).

Según consta en el Acta Especial de Visita practicada por la Procuraduría Provincial a las instalaciones de la Alcaldía Municipal el 15 de junio de 2001, dentro de los documentos que exhibe en la diligencia el Jefe de la Oficina Jurídica, está el Decreto No. 117 del 12 de junio de 2001 por el cual se incorporan unos funcionarios en la planta de cargos del sector central del municipio de Villavicencio (fl. 21).

En el presente caso, de acuerdo con el concepto de violación que se expresa en la demanda instaurada en acción de nulidad y restablecimiento

del derecho contra el Decreto 116 de 2001, la parte actora controvierte la legalidad del acto de supresión en cuanto considera que fue expedido en forma irregular y con falsa motivación. No se controvierte la no reincorporación al servicio edificada bajo la noción del mejor derecho.

El Decreto 116 de 12 de junio de 2001 afecta la situación particular del demandante en cuanto adopta una nueva planta de cargos para la reorganización administrativa del municipio, estableciéndose en el ARTICULO PRIMERO que las funciones propias de la Administración Central del Municipio de Villavicencio serán cumplidas por la planta de cargos que a continuación se establece, lo cual quiere decir que deja de existir la anterior planta de personal.

LA SUPRESIÓN DEL CARGO

Mediante el oficio calendado el 13 de junio de 2001 suscrito por el Subsecretario de Desarrollo Humano de la Secretaría de Servicios Administrativos del municipio de Villavicencio, se le informa al demandante que mediante el Decreto 116 de junio 12 de 2001, el cargo de Profesional Universitario, Código 340, Grado 07, que venía desempeñando fue suprimido de la planta de cargos de la Administración Central de la Alcaldía Municipal, manifestándole el derecho que le asiste a ser indemnizado o a optar por el derecho preferencial de incorporación en la nueva planta, para lo cual contaba con cinco (5) días calendario siguientes al recibo de la comunicación.

De acuerdo con el artículo 44 del Decreto 1568 del 5 de agosto de 1998¹, suprimido un empleo de carrera administrativa, el Jefe de la Unidad de Personal o de la dependencia que haga sus veces, deberá comunicar tal circunstancia a su titular, poniéndolo en conocimiento además, del derecho que les asiste de optar entre percibir la indemnización o de tener el tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo equivalente de conformidad con el artículo 39 de la ley 443 de 1998, que a letra dice:

ARTICULO 39. *DERECHOS DEL EMPLEADO DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN CASO DE SUPRESION DEL CARGO.* Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguientes (sic) orden:

1.1 En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas.

1.2 En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.

1.4 En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la incorporación dentro del término señalado, el expleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

PARAGRAFO 1o. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos.

PARAGRAFO 2o. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación. Los términos de caducidad establecidos en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contarán a partir de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo².

En este orden de ideas, el oficio de fecha 13 de junio de 2001 suscrito por el Subsecretario de Desarrollo Humano, para el caso concreto del demandante, constituye una simple comunicación sobre la supresión del cargo que desempeñaba según lo dispuesto en el Decreto 116 del 12 de junio de 2001 expedido por el alcalde de Villavicencio en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo No. 022 del 5 de abril de 2001. Esta comunicación por ser un simple acto de trámite, no es enjuiciable en el caso concreto. La comunicación de la decisión contenida en el acto que establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio de Villavicencio, no agrega ni modifica la voluntad de la administración.

Como se ha dicho en otras oportunidades, dar a conocer no es más que comunicar, pues no cabe otra interpretación, y la comunicación, se insiste, en el caso concreto, es un acto de mero trámite y no definitivo.

Por lo anterior, se debe revocar la sentencia de primera instancia en relación con la legalidad de dicho oficio, para en su lugar inhibirse sobre esta petición.

LO PROBADO

Por medio de la Resolución No. 1133 del 22 de agosto de 1994 el Alcalde (E) nombró al señor JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ, en período de prueba, para desempeñar el cargo de Profesional, Grado 04, dependiente del Departamento Administrativo de Desarrollo Social y Participación Comunitaria. El demandante fue inscrito mediante Resolución No. 0026 del 7 de marzo de 1995 en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Profesional Universitario de la Alcaldía de Villavicencio (fls. 44, 45 y 46).

Mediante Resolución No. 002051 del 22 de julio de 1996 fue nombrado para desempeñar el cargo de Profesional Universitario, código 372206, Nivel Profesional, Grado 06, dependiente del Grupo de Fiscalización Dirección de Impuestos en la Secretaría de Hacienda (fl. 47).

Por medio de Resolución No. 001288 de 1998 fue incorporado en el cargo de Profesional Universitario, Nivel Profesional, código 340, Grado 07 de la nueva planta de personal del Municipio de Villavicencio.

EL SANEAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO

Mediante Acuerdo No. 022 del 5 de abril de 2001 el Concejo Municipal de Villavicencio autorizó al alcalde para que conforme a la Ley 617 de 2001 someta al Municipio al proceso de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional para reducir gastos de funcionamiento, dentro de los límites que señala la norma, supla las necesidades del servicio y modernice la administración, con el objeto de cumplir las funciones consagradas en la Constitución y en la Ley (fls. 32-33).

El Alcalde municipal de Villavicencio expidió el Decreto No. 116 del 12 de junio de 2001 por medio del cual “se establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio de Villavicencio” (Fls. 15 a 17).

En la parte motiva del acto se expresó:

“1. Que es obligación de la Administración Municipal buscar el cumplimiento de los postulados constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

2. Para que la Administración Municipal pueda desarrollar adecuadamente la función administrativa debe contar con una estructura organizacional adecuada y una planta de cargos racionalizada.

3. Que para efectos de plantear una readecuación de la organización administrativa y una racionalización de la planta de cargos, la Administración Municipal contrató con LLANOCOOP XXI- Administración Cooperativa Interregional de los Llanos Siglo XXI la elaboración de los estudios de una Consultoría Organizacional.

4. Que de acuerdo con los resultados del Diagnóstico de la Consultoría, la planta de cargos de la Administración Central del Municipio de Villavicencio se encuentra sobredimensionada y sin la adecuada distribución de cargos en los diferentes niveles ocupacionales, demandando gran cantidad de recursos en funcionamiento sin lograr la eficiencia y eficacia requerida.

5. Que se hace necesario dotar a la Administración Municipal de una nueva planta de cargos para la reorganización administrativa del Municipio.”.

EL ESTUDIO TÉCNICO

Consta en medio magnético el “Documento de Ajuste de los Estudios Técnicos para el proceso de modernización orgánica, funcional y fiscal del municipio de Villavicencio, departamento del Meta” en 159 folios. De acuerdo con lo consignado en dicho documento “Este trabajo cubre todos los estudios señalados en el acápite siguiente, la elaboración de los informes o documentos finales y la validación con la Administración de las propuestas organizacionales y demás productos resultantes... Este documento de ajuste contiene las validaciones y los resultados del ejercicio conjunto que se hizo con la Administración Municipal y que dio como resultado los decretos y demás decisiones adoptadas dentro del marco de la validación, sin perjuicio de las decisiones adicionales que se hayan tomado o deban adoptarse para los propósitos propuestos” (Resalta la Sala).

Según constancia expedida por la Secretaría de Comunicaciones de la alcaldía del municipio de Villavicencio, el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001 “Por el cual se establece la planta de personal del sector central del municipio de Villavicencio”, fue “debidamente” publicado en el Boletín Oficial número 044 del 12 de junio de 2001 (fl. 18).

Mediante comunicación de fecha 13 de junio de 2001 el Subsecretario de Desarrollo Humano de la Secretaría de Servicios Administrativos de la Alcaldía de Villavicencio, le comunicó a la parte actora que por medio del Decreto 116 de junio 12 de 2001 fue suprimido el cargo que ocupaba el demandante (fl. 19).

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Las causales de retiro del servicio se rigen por el principio de taxatividad o especificidad, es decir, que operan única y exclusivamente en los términos señalados en las normas de derecho positivo.

La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para empleados públicos, indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa, que encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular, independientemente de la naturaleza del cargo y la forma en que se ha provisto, es decir, se predica tanto de empleos de libre nombramiento y remoción, como de carrera administrativa.

Tratándose de funcionarios o empleados escalafonados en carrera, su desvinculación opera conforme lo indica el inciso 4º del artículo 125 de la Constitución Política, esto es, por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo (art. 42 de la Ley 443/98), por violación del régimen disciplinario, y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

La Ley 443 de 1998³ establece, entre otras causales de retiro de empleados de carrera, la supresión del cargo como resultado de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de la planta de personal, con las consecuencias jurídicas que de allí se derivan, como es la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o el de ser indemnizado (art. 39 ibídem).

En reiteradas oportunidades ha precisado la jurisprudencia de esta Sala que el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la administración de mantener a un funcionario de carrera administrativa indefinida e incondicionalmente en el empleo.

El artículo 39 de la Ley 443 de 1998, señala que los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de una planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el gobierno nacional⁴.

En el mismo orden, el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 dispone:

“ARTICULO 41. *REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL*. 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 ejecutiva 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.

<Jurisprudencia - Vigencia>

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, 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 concepto⁵.

PARAGRAFO. <Parágrafo INEXEQUIBLE>.

El parágrafo fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-372-99 de 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Por su parte, el artículo 149 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 7º del decreto 2504 de 1998, señala:

“ARTÍCULO 149. 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.”.

Para la fecha de expedición del Decreto 116 de junio 12 de 2001 “Por el cual se establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio de Villavicencio”, se hallaba vigente la Ley 443 de 1998, y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572, normatividad que fijó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, modificado a su vez, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998.

Son estas normas las que debió observar en su integridad el municipio de Villavicencio al expedir el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001 –acto acusado-, más aún cuando en relación con la supresión de empleos de carrera administrativa, las referidas disposiciones legales consagraron, como exigencia y para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal.

SOBRE LA EXISTENCIA DEL ESTUDIO TÉCNICO

Ha precisado la Sala que de conformidad con el artículo 41 de la ley 443 de 1998, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, la norma exige la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma de plantas de personal. 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 reducir los cargos de la planta de personal o modificar la estructura orgánica de la entidad.

De acuerdo con el artículo 149 del Decreto 1572 de 1998⁶, la modificación de la planta de personal se entiende que está fundada en razones del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico deriven en la creación o supresión de empleos, con ocasión, entre otras, de las razones o circunstancias que se enuncian en la norma.

La finalidad del estudio técnico, según las normas, es acreditar la necesidad de suprimir cargos y modernizar la administración.

En el caso concreto, a juicio de la parte actora, la administración del municipio de Villavicencio no derivó del estudio técnico las conclusiones y determinaciones adoptadas en el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001. Afirma que a la fecha de supresión del cargo “No existía estudio técnico”.

El acto administrativo goza de presunción de legalidad, y de acuerdo con el artículo 176 del C.C.A., el hecho legalmente presumido (la legalidad del acto administrativo) se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice. Así entonces, y en armonía con el artículo 177 ibídem, corresponde a quien pretenda desvirtuar la legalidad del acto, acreditar los hechos que así lo demuestren.

En la parte motiva del Decreto No. 116 de junio 12 de 2001 se consignó expresamente:

“...

3. Que para efectos de plantear una readecuación de la organización administrativa y una racionalización de la planta de cargos, la Administración Municipal contrató con LLANOCOOP XXI-Administración Cooperativa Interregional de los Llanos Siglo XXI la elaboración de los estudios de una Consultoría Organizacional.

4. Que de acuerdo con los resultados del Diagnóstico de la Consultoría, la planta de cargos de la Administración Central del Municipio de Villavicencio se encuentra sobredimensionada y sin la adecuada distribución de cargos en los diferentes niveles ocupacionales, demandando gran cantidad de recursos en funcionamiento sin lograr la eficiencia y eficacia requerida” (fls. 14-17).

El Decreto No. 116 “Por el cual se establece la Planta de Cargos de Personal del Sector Central del Municipio de Villavicencio” fue expedido por el alcalde municipal el 12 de junio de 2001.

La Procuraduría Provincial de Villavicencio realizó el día 15 de junio de 2001 a las 2:00 p.m., visita a las instalaciones de la alcaldía municipal, “con el objeto de verificar la existencia del Decreto No. 116 del 12 de junio de 2001”.

De acuerdo con el Acta Especial de Visita que obra a los folios 21 a 23 del expediente, documento que no fue tachado por la parte demandada, en la diligencia practicada por la señora Procuradora Provincial y la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, se constataron los siguientes hechos:

1.- Los funcionarios de la Oficina Jurídica que atendieron a primera hora la visita, no pudieron dar respuesta sobre el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001.

2.- Realizada una visita a las zonas comunes del edificio se constató que no existía publicación alguna del Decreto No. 116 de junio 12 de 2001.

3.- El Subsecretario de Desarrollo Humano de la alcaldía de Villavicencio informó que “el Decreto No. 116 de 2001 se halla en manos del Asesor Jurídico del Despacho...”.

4.- Un funcionario de la Oficina Jurídica exhibió el documento por medio del cual el Asesor Jurídico señala en relación con el estudio contratado con LLANOCOOP XXI para la reestructuración administrativa, que aún no se ha terminado el mismo y “no se podrán expedir copias de algo que aún no existe”. Este documento tiene fecha de recibido a las cuatro y diez de la tarde del día trece (13) de junio de 2001 (fl. 21).

5.- Transcurridas más de dos horas, a las cuatro y veinte de la tarde, comparece a la diligencia el Jefe de la Oficina Jurídica, quien presenta entre otros documentos, el Decreto No. 116 del 12 de junio de 2001, por el cual se establece la planta de personal del sector central del municipio a cinco (5) folios con la constancia de publicación. Exhibe igualmente el Decreto No. 117 del 12 de junio de 2001 por el cual se incorporan unos funcionarios en la planta de cargos del sector central del municipio de Villavicencio, a diez (10) folios con la constancia de publicación. Según estos documentos, salieron noventa y tres (93) funcionarios y fueron reincorporados trescientos nueve (309).

6.- La señora Procuradora Provincial consignó la siguiente constancia:

“una vez en la Secretaría de Comunicaciones de la Alcaldía, ubicada en el piso noveno (9) fui atendida ...por la señora SANDRA ORTIZ quien manifestó que ella era la encargada de hacer la correspondiente anotación y boletín de información tanto a los órganos de control como al Concejo Municipal, el Decreto No. 116 lo recibió el día 13 de junio de 2001 aproximadamente a las tres de la mañana (3:00 a.m.), que lo incluyó en el boletín oficial No. 044 del 12 de junio de 2001 en compañía de los Decretos 118 y 115, que dicho Decreto fue solicitado por la Secretaria del Despacho,...quien lo trajo con todo y boletín...Ya en la Secretaría del Despacho del Señor Alcalde, se le solicitó a la señora SONIA VARGAS JIMENEZ el original del Decreto 116 de junio 12 del 2001 quien lo suministra y al revisarlo encontramos que consta de cinco (5) folios y este no tiene el boletín de prensa No. 0044 que lo citó la señora ORTIZ...” (fl.21).

Finalmente, se deja constancia “de que se solicitó el estudio que hiciera LLANOCOOP XXI sobre la procedencia de la reestructuración sin obtener la copia del mismo” (fl. 22).

De esta diligencia infiere la Sala con vista en la información consignada en el Acta de Visita Especial practicada por la Procuraduría (sic) Provincial de Villavicencio, su Asesora, la Defensora del Pueblo Regional de Meta y su asesor, acta suscrita por el Director Técnico de Talento Humano del municipio y el Jefe de la Oficina Jurídica, que a la fecha de expedición del Decreto No. 116 de JUNIO 12 DE 2001 “Por el cual se establece la Planta de Personal del Sector Central del Municipio de Villavicencio”, el estudio técnico contratado con la firma LLANOCOOP XXI, aún no se había concluido, pues no es posible derivar entendimiento distinto del contenido del acta en mención en la que de una parte se deja constancia de la exhibición de un documento por parte de un funcionario de la Oficina Jurídica, en el que el Asesor Jurídico indica que en relación con el estudio contratado con LLANOCOOP XXI para la reestructuración, “aún no se ha terminado el mismo y no se podrán expedir copias de algo que aún no existe”, documento con fecha de recibido 13 de junio de 2001, es decir, cuando ya se había expedido el Decreto No. 116. Y de otra, parte, al ser solicitado por la señora Procuradora el estudio técnico elaborado por la firma LLANOCOOP XXI, no fue posible en la diligencia obtener copia del mismo. Circunstancia esta última que no deja de llamar la atención de la Sala, en cuanto que resulta por demás extraño que habiendo transcurrido más de dos días de la fecha de expedición del acto -Decreto 116 de junio 12 de 2001-, inexplicablemente los funcionarios de la Secretaria del Despacho del Alcalde municipal, no suministraran a la autoridad que lo requería en la diligencia, copia del mentado estudio técnico, si necesariamente por tratarse de una actuación reglada, debía hacer parte de los antecedentes administrativos que dieron origen al acto de supresión.

En relación con el valor probatorio de este documento, la Sala rectifica en esta oportunidad el criterio de valoración expresado en las sentencias proferidas en asuntos similares al que aquí se debate⁷, concretamente en relación con la crítica probatoria que se hiciera al contenido del acta, unificando de esta manera la tesis de la Sección en el sentido de señalar que si bien la visita no fue atendida directamente por el señor Alcalde Municipal de Villavicencio, en su condición de Jefe de la Administración Local y Representante Legal del Municipio, la asistencia por parte del Director Técnico de Talento Humano y el Jefe de la Oficina Jurídica, quienes ostentaban la condición de servidores públicos vinculados a la planta de personal de la Administración Central del Municipio, no le resta veracidad ni eficacia a la diligencia y a lo consignado en el Acta de Visita Especial practicada por la Procuradora Provincial en ejercicio de la competencia que le correspondía de acuerdo con el Decreto 262 de febrero 22 de 2000⁸.

No puede considerar la Sala que no le asistía competencia al Subsecretario de Desarrollo Humano (quien suscribe el acto como Director Técnico de Talento Humano) para atender los requerimientos efectuados por la señora Procuradora Provincial en relación con el proceso que culminó con el acto de supresión de cargos, por cuanto fue él mismo quien, de acuerdo con el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, comunicó a la actora la supresión del cargo que ocupaba.

De otra parte, el Jefe de la Oficina Jurídica suscribe a su vez el Acta de Visita Especial, en la que se consigna, como ya lo indicó la Sala, la constancia de exhibición de un documento por medio del cual el Asesor Jurídico -quien figura como Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Villavicencio-, expresa a su destinatario la imposibilidad de expedir copias del estudio técnico por cuanto aún no se ha terminado.

Por lo tanto, no hay duda del conocimiento que tenía el Jefe de la Oficina Jurídica sobre el procedimiento llevado a cabo por la administración, pues fue el mismo quien mediante escrito recibido el 13 de junio expresó la imposibilidad de expedir copias de un estudio que aún no había concluido.

Aunado a lo anterior se tiene que, en la misma fecha, esto es, el 15 de junio de 2001, la Procuradora Provincial del Meta, practicó visita especial en las instalaciones de LLANOCOOP XXI, con el fin de verificar si la firma contratada por el Municipio “había concluido el Estudio de Reestructuración Administrativa de la Alcaldía de Villavicencio”. La visita fue atendida por el Director del Departamento Técnico de la firma contratista. Y expresamente en el acta se consigna:

“Al solicitar la Copia (sic) del estudio de la Reestructuración de la Alcaldía de Villavicencio, el Doctor Mantilla nos informa que esta aún no se ha concluido, así mismo nos informa que el estudio lo estudio (sic) lo está haciendo el Doctor FABIO VALENCIA MORATO y que el estudio puede estar en aproximadamente un (1) mes. Así mismo se le solicita nos informe si el Doctor Valencia tiene oficina en Villavicencio a lo cual nos manifiesta que si y que actualmente se está laborando en las Oficinas del Despacho del Alcalde. El día de ayer estaban todavía trabajando en el estudio...” (fl. 24).

Este documento no fue objetado ni tachado de falso durante el debate probatorio.

Las anteriores evidencias, luego de concluidas las visitas de carácter preventivo, motivaron la solicitud formulada por la Procuradora Provincial, con fecha 15 de junio de 2001, al señor Alcalde Municipal en el sentido de suspender o revocar el Decreto No. 116 de junio 12 de 2001, al considerar que estaba viciado por una falsa motivación, como quiera que al solicitar en la diligencia la fotocopia del estudio realizado por LLANOCOOP XX que fue sustento para el mencionado decreto, se informó que se había extraviado y que se debía solicitar uno nuevo a la Cooperativa, razón por la cual la Procuraduría procedió a practicar visita a las dependencias de la Cooperativa LLANOCOOP XXI, en donde a su vez, al solicitar el estudio se informó que estaría concluido aproximadamente en un mes. Por otro lado, de acuerdo con el oficio AJ 1379 de junio 12 de 2001, a esa fecha aún no se habían concluido los resultados del estudio contratado.

De la actuación adelantada por la Procuraduría Provincial, concluye la Sala que para la fecha de expedición del Decreto 116 de junio 12 de 2001 –Acto Acusado- el estudio técnico contratado con la firma LLANOCOOP XXI, aún no se había terminado.

Frente a la solicitud formulada por la Procuradora Provincial, el señor Alcalde del Municipio de Villavicencio, mediante escrito de fecha 19 de junio de 2001 expresó:

“En la diligencia efectuada por usted, al Despacho, el día viernes en las horas de la tarde le fueron entregadas copias de los actos administrativos que ha expedido la actual administración, para darle cumplimiento a los ordenado en las normas legales y constitucionales, sobre saneamiento fiscal y financiero.

Hizo falta exhibirle y entregarle copia de los estudios técnicos, en donde se hace un análisis de la estructura organizacional, la planta de personal, el funcionamiento, los apoyos logísticos y de otros aspectos de la administración.

Documentación que le estoy haciendo entrega en el día de hoy martes 19 de junio de 2001 y que fuera entregada por Llanocoop XXI, el día 12 de junio del presente año, en ciento cincuenta y nueve (15) folios y que fuera nuevamente remitida en el día de hoy a mi despacho...”.

En este orden de ideas, advierte la Sala que el Alcalde aceptó que en la diligencia llevada a cabo por la Procuraduría Provincial no se hizo entrega de la copia de los estudios técnicos.

Bajo el análisis probatorio que se ha efectuado dentro de las reglas de la sana crítica y los principios científicos que la inspiran, y atendiendo un método de análisis y valoración de los medios de prueba que obran en el expediente, llama la atención de la Sala, que en el mencionado estudio técnico elaborado por LLANOCOOP XXI para el ajuste fiscal del Municipio de Villavicencio, expresamente se indica que:

“...Adicionalmente a este Estudio la Cooperativa entregará:

El documento final donde se contengan las validaciones y los resultados del ejercicio conjunto que se haga con la Administración Municipal y que den como resultado los decretos y demás decisiones adoptadas dentro del marco de la validación”

De la lectura de lo que aquí se transcribe, se infiere que el trabajo contratado con la Cooperativa Interregional de los Llanos Siglo XXI “LLANOCOOP XXI”, aún no había concluido en cuanto que adicionalmente al documento que se allega, se entregaría “El documento final donde se contengan las validaciones y los resultados del ejercicio conjunto que se haga con la Administración Municipal...”

Entiende la Sala que si bien en el oficio expedido por el señor Alcalde Municipal con ocasión del requerimiento efectuado por la Procuraduría Provincial, se afirma que Llanocoop XXI hizo entrega del estudio el día 12 de junio de 2001, a esta fecha de acuerdo con el análisis precedente, existía un documento inconcluso de 159 folios en cuyo texto expresamente se indicó que la firma Llanocoop XXI se comprometía a entregar un documento final, que ha de entenderse adicional al inicialmente presentado como se lee en el medio magnético aportado al expediente.

El testimonio de Luis Alberto Villarreal Rodríguez, Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Villavicencio⁹, no obstante señalar que el estudio fue entregado el 12 de junio en el Despacho del señor Alcalde, a juicio de la Sala no ofrece suficientes elementos de juicio, contundentes y convincentes que permitan arribar a una conclusión distinta a la expresada luego de la valoración y análisis de los documentos enunciados.

No podía entonces la entidad territorial so pena de infringir lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 443 de 1998, en concordancia con los artículos 148 y 149 del Decreto 1572 de 1998¹⁰, adoptar una reforma de la planta de personal de la administración central que implicaba supresión de

empleos de carrera administrativa, sin la observancia previa de un estudio técnico debidamente concluido que sustentara las razones por las que se justificaba el proceso de modernización de la entidad. Es en el mismo estudio en el que se consigna expresamente que adicionalmente a dicho documento, la firma LLANOCOOP XXI entregará “El documento final donde se contengan las validaciones y los resultados del ejercicio conjunto que se haga con la Administración Municipal y que den como resultado los decretos y demás decisiones adoptadas dentro del marco de la validación”.

Esta sola circunstancia invalida el acto administrativo contenido en el Decreto 116 de junio 12 de 2001 en tanto se configura la causal de expedición irregular por desconocimiento del artículo 41 de la ley 443 de 1998, y además una falsa motivación, pues al momento de proferirse el acto acusado, la administración municipal de Villavicencio aún no contaba con los respectivos estudios técnicos debidamente concluidos que soportaran la supresión de empleos de carrera administrativa dentro de los que se encontraba el que desempeñaba el demandante.

En esas condiciones, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar.

DE LOS DESCUENTOS POR CONCEPTO DE SALARIOS

En aplicación de la sentencia de la Sección Segunda de esta Corporación, de 16 de mayo de 2002, con ponencia de la Dra. Ana Margarita Olaya Forero, radicación No. 19001-23-31-000-397-000-01 (1659/01), actor: Parménides Mondragón Delgado, se ordenará el descuento de todo lo percibido por la demandante por concepto de salarios recibidos en otras entidades públicas, siempre y cuando sean incompatibles con el servicio y no estén autorizados por la ley.

Los Magistrados Alejandro Ordóñez Maldonado y Jesús María Lemos Bustamante salvaron su voto frente a esta decisión¹¹. Como se trata de una decisión mayoritaria la Sala se acogerá a ella.

De otra parte, la jurisprudencia ha reiterado que en caso de obtenerse la nulidad del acto de retiro del servicio, y ordenarse el reintegro y el pago de los salarios y prestaciones, de la condena deberá deducirse, debidamente indexado el valor reconocido a título de indemnización, pues lo contrario, daría lugar a un enriquecimiento sin causa, y a un doble pago por la misma razón¹².

Así las cosas, de las sumas que resulten a favor del demandante se descontará debidamente indexado el valor de lo que le fue pagado por concepto de indemnización, como consecuencia de la supresión de su cargo.

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

FALLA

Revocase la sentencia apelada del 8 de marzo de dos mil cinco (2005) proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que negó las pretensiones de la demanda, dentro del proceso promovido por el señor JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ contra el Municipio de Villavicencio.

En su lugar dispone:

1º. Declárese inhibida la Sala para decidir sobre la legalidad del Oficio de fecha 13 de junio de 2001, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2º. Declárase la nulidad parcial del Decreto No.116 del 12 de junio de 2001, por el cual se establece la planta de personal del sector central del Municipio de Villavicencio, en cuanto suprime el cargo que ocupaba el demandante.

3º. Como consecuencia de la anterior nulidad y a manera de restablecimiento del derecho, el Municipio de Villavicencio reintegrará al señor JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ al cargo de Profesional Universitario, Código 340, grado 07, o a otro empleo de carrera pero con funciones afines y remuneración igual o superior a aquél en la respectiva planta de personal.

4º. El Municipio de Villavicencio reconocerá y pagará al señor JOSE HEBERT ROJAS RODRIGUEZ los sueldos y prestaciones dejados de devengar desde cuando fue retirado del servicio y hasta cuando se produzca su reintegro efectivo, entendiéndose que no hay solución de continuidad.

5º. Sobre las sumas que resulten a favor del actor, el Municipio de Villavicencio deberá reconocer, liquidar y pagar la indexación a que se refiere el artículo 178 del C.C.A., aplicando la siguiente fórmula:

$$R = \frac{\text{Rh. Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente “R”, se determina multiplicando el valor histórico “Rh”, que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de salarios y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación hasta la ejecutoria de la presente sentencia, con inclusión de los reajustes legales correspondientes a dicho período, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que el demandante fue desvinculado).

La fórmula se aplicará mes por mes desde cuando se debió realizar el pago.

6º. El Municipio de Villavicencio dará cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A. y observará lo dispuesto en los artículos 177 y 178 ibídem.

7º. De las sumas que resulten a favor del demandante se descontará el valor debidamente indexado de lo que le fue pagado por concepto de indemnización como consecuencia de la supresión de su cargo.

8º. De los valores que sean reconocidos al actor, el Municipio de Villavicencio descontará lo que durante ese mismo lapso haya percibido del tesoro, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, de conformidad con el artículo 128 de la Constitución Política, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

9º. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

10º. RECONÓCESE al Dr. GUILLERMO ANTONIO GRANADOS AGUDELO como apoderado del Municipio de Villavicencio, en los términos y para los efectos del poder conferido.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada esta providencia DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen. CÚMPLASE.

Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN JESÚS M. LEMOS BUSTAMANTE

JAIME MORENO GARCÍA ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ ALFONSO MARÍA VARGAS RINCÓN

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ “Por el cual se dicta el régimen procedimental especial de las actuaciones administrativas que deben surtirse ante y por los organismos y autoridades que conforman el Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública”.

² - El aparte tachado y en cursiva declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-642-99 de 1 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

- Y, el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1341-00 de 4 de octubre de 2000, Magistrado Ponente (E) Dra. Cristina Pardo Schlesinger

³ 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".

⁴ 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.

⁵ El parágrafo fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-372-99 de 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Modificado por el artículo 7º del decreto 2504 de 1998.

⁷ Entre otras, sentencia de fecha 3 de noviembre de 2005 Exp. No. 04802-2004 Actor: Ilda Rusmary Prieto Pardo Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro; sentencia de fecha junio 1º de 2006, Exp. NO. 4299-2005 Actor: Wilder Janer Montenegro Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado.

⁸ “Por el cual se modifica la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

⁹ Fls. 113 a 124.

¹⁰ El artículo 149 del Decreto 1572 de 1998 fue modificado por el artículo 7º del Decreto 2504 de 1998.

¹¹ No obstante lo anterior, dejamos consignado el criterio particular por el cual consideramos que los descuentos no son procedentes a pesar que como se anotó, la tesis mayoritaria se acoge por unificación jurisprudencial:

“La inconformidad en relación con la sentencia materia de la aclaración de voto, se presenta en cuanto ésta ordena el descuento de las sumas

de dinero que por concepto de salarios y prestaciones pudieron haber recibido los demandantes en el lapso transcurrido entre la fecha del retiro y el reintegro que aquí se ordena.

...

En esencia, dos razones nos llevan a concluir que dicho cambio jurisprudencial no era procedente: La primera, consiste en que la Sección Segunda carecía de competencia para cambiar el criterio que había definido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y la segunda, referida a la naturaleza de la condena impuesta, la cual no tiene el carácter de asignación como más adelante se explicará.

...La Ley 270 de 1996, artículo 37 (en especial en sus numerales 5 y 6), atribuyó a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo algunas funciones especiales, entre ellas, resolver los asuntos que por su importancia jurídica o trascendencia social le remitan las secciones.

Los referidos “descuentos” constituyeron la materia de importancia jurídica o trascendencia social definida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sentencia mencionada. La competente para cambiar o modificar dicho criterio, era la misma Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no la Sección Segunda.

...Sin ambages afirmamos que en estos asuntos no es procedente ordenar los aludidos descuentos, so pretexto de asimilarlos a una supuesta incompatibilidad entre la percepción de sumas derivadas de una asignación, con lo que se debe a título de indemnización por daños causados con la expedición de actos ilegales. No hay disposición Constitucional ni legal que sirva de asidero para adoptar la decisión en tal sentido, por la sencilla razón de que la fuente de cada una de esas figuras es diferente.

...La condena que a título de restablecimiento del derecho se impone como consecuencia de la declaratoria de nulidad de actos ilegales o arbitrarios, al igual que el resarcimiento de perjuicios que se ordena al declarar la nulidad de un acto administrativo de cualesquiera otra naturaleza, hace parte de la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción de la autoridades públicas, consagrada en el artículo 90 de la Carta Política, nada tiene que ver con la prohibición contemplada en el artículo 128 ibídem, tanto que presupuestalmente se imputa a título de “cumplimiento de sentencia”, no bajo el rubro “gastos de funcionamiento”.

En ese sentido, considerar que en estos eventos, la condena que se impone es una asignación del Tesoro Público, para negarle el carácter indemnizatorio, con el único propósito de imponer al afectado los referidos descuentos, no sólo equivale a establecer una incompatibilidad no prevista en el ordenamiento jurídico, que además limita sin justificación el restablecimiento de los derechos que habían sido transgredidos; adicionalmente, se llega al extremo de liberar al agente del Estado de responsabilidad patrimonial frente a una eventual acción de repetición...”.

¹² Entre otras, sentencia del veintinueve (29) de junio de dos mil seis (2006) Sección Segunda Subsección A Magistrado Ponente: Doctor Alberto Arango Mantilla Expediente No: 250002325000200004399 01Referencia: No. 4033-Demandante: GLORIA ELENA GOMEZ PIZA.-

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:43:22