



Sentencia 00448 de 2010 Consejo de Estado

FUNCION ADMINISTRATIVA - Se debe ejercer consultando el bien común / SUPRESION DE CARGO - Causal de retiro / PLANTA DE PERSONAL - Requisito de estudio técnico para su reforma

El inciso 1º del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con arreglo a los cuales se cumple y desarrolla la función administrativa. La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho. De acuerdo con estos supuestos la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir. Para la modificación de cualquier planta de personal, la entidad no sólo debe contar de manera previa con los estudios técnicos que justifiquen dicha reestructuración, sino que además de su confección estos estudios deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios de los aspectos consagrados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 INCISO 1 / DECRETO 1572 DE 1998 - ARTICULO 154

CARRERA ADMINISTRATIVA - Reincorporación / REINCORPORACION - Eventos en que procede / INCORPORACION DIRECTA - Se realiza después de proferidos tres actos administrativos / INCORPORACION SOLICITADA - Características

Se ha entendido que son dos los tipos de incorporación que pueden presentarse, en cuanto responden a objetivos distintos, ocurren en momentos diferentes y cada una se rige por normas propias. Una es la directa u oficiosa que se hace después de proferidos tres actos: uno de contenido general y abstracto que modifica la estructura del ente; otro por el cual se suprime la planta de personal y se expide una nueva planta; y otro, de contenido particular y concreto que en definitiva señala que empleos son los que efectivamente se suprimieron identificando los empleados que por tal razón deben retirarse, y las personas que continuarán en los cargos subsistentes. Esta primera incorporación es la descrita en el parágrafo 1º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, y que procede para quienes no se les suprime el empleo y por ello la vinculación se hace en el mismo empleo, o a quienes los titulares de los empleos que sin cambiar de funciones quedan en la nueva planta variando solamente su denominación y grado de remuneración, pues la ley presume de derecho que el cargo no ha sido suprimido. En estos casos tales cargos no pueden tener requisitos superiores a los exigidos en el anterior y los empleados deben ser incorporados sin acreditar requisitos diferentes. El otro tipo de incorporación es la que surge de los incisos 1º y 2º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, y que ocurre una vez expedido el acto de contenido particular y concreto, del cual se deduce la supresión de los cargos de los que no fueron incorporados, quedando personas de carrera administrativa cuyos cargos resultaron suprimidos retiradas del servicio, pero conservando sus derechos de carrera, que se traducen en el derecho de optar por ser indemnizados, o ser incorporados a empleos equivalentes que estén vacantes o que se creen en las plantas de personal. En esta incorporación interviene la voluntad del empleado a quien se le suprimió el cargo, y procede siempre que se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño del respectivo empleo, por ende es una situación reglada en la cual el nominador debe analizar la equivalencia de los cargos como una equivalencia de funciones y responsabilidades.

EQUIVALENCIA DE EMPLEO - Concepto. Alcance

Se entiende equivalente un empleo con otro, si las funciones asignadas a ambos resultan homologables frente a las calidades de un determinado empleado. En tal situación, la entidad mide las condiciones de formación y capacidad frente a los nuevos requerimientos del servicio público y si ellas resultan aceptables podrá ordenar su incorporación por equivalencia. Si por el contrario no ha sido posible su incorporación deberá retirarse definitivamente, pero con el pago de la indemnización de que trata la ley para empleados de carrera administrativa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., siete (07) de julio de dos mil diez (2010).

Rad. No.: 68001-23-15-000-2002-00448-01(1767-08)

Actor: FREDDY ENRIQUE CESPEDES QUINTERO

Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - SANTADER

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 7 de marzo de 2008 mediante la cual se declaró no probada la excepción de caducidad y negaron las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La demanda. El señor Freddy Enrique Céspedes Quintero, a través de apoderado, interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., en procura de que en sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

- Se inaplique, para su caso, el Decreto 0174 del 5 de octubre de 2001 expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga “Por el cual se establece la planta de personal del nivel central del Municipio de Bucaramanga”.

- Se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 0343 del 5 de octubre de 2001, expedida por el Alcalde de Bucaramanga “Por la cual se hacen unas incorporaciones en la Alcaldía de Bucaramanga”, en cuanto no incorporó al actor en el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550, grado 3 de la nueva planta de personal de la administración central del municipio de Bucaramanga.

- Se declare la nulidad del acto administrativo fechado el 5 de octubre de 2001, suscrito por el Secretario General de la Alcaldía de Bucaramanga, a través del cual se le informa al señor Freddy Enrique Céspedes Quintero la supresión del cargo de auxiliar administrativo código 550 grado 3 que venía desempeñando al interior de la entidad.

A título de restablecimiento solicita: 1) su reintegro al cargo de auxiliar administrativo código 550 grado 3, o a otro de igual o superior categoría y remuneración; 2) el pago de los sueldos, sobresueldos, primas, bonificaciones, subsidios, vacaciones y demás prestaciones laborales inherentes al cargo, dejadas de percibir desde cuando se le notificó la supresión del cargo y hasta cuando se produzca su reintegro efectivo al mismo; 3) declarar que no hubo solución de continuidad en la prestación de los servicios; 4) ordenar el pago de los intereses previstos en el artículo 177 del C.C.A., el ajuste del valor conforme al artículo 178 del C.C.A. y el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 176 ibídem.

Como sustentos fácticos informa el actor su vinculación con el municipio de Bucaramanga en el cargo de auxiliar administrativo código 550 grado3, inscrito en carrera administrativa, y su retiro de la planta de personal según comunicación, de la misma fecha, suscrita por el Secretario

General de la Alcaldía de Bucaramanga.

Normas violadas y concepto de violación. Para el demandante, el acto administrativo demandado desconoce los mandatos 29, 53, 309 y 315 numeral 7º Superiores; la Ley 443 de 1998; los Decretos 1567, 1572 y 2504 de 1998; La Ley 136 de 1994 y el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

Al acto demandado, Decreto Municipal No. 0174 de 2001, el actor le atribuye como causales de anulación:

- Vulneración de las normas que gobiernan la carrera administrativa, en cuanto la modificación de la planta de personal que generó la supresión del cargo que el actor desempeñaba al interior de la administración municipal, no estuvo soportada en los estudios técnicos que demuestren la necesidad de la reestructuración y de la consecuente supresión de cargos.
- Infracción de norma superior, porque en desarrollo del principio de legalidad, el Municipio de Bucaramanga estaba obligado a ajustar su conducta a la estructura normativa jerárquicamente dispuesta, por ello, al no cumplirse con la totalidad de los requisitos exigidos por la normatividad de carrera administrativa para la modificación de las plantas de personal, se incurrió en violación de una norma de carácter sustancial, toda vez que la ausencia de estudio técnico vulnera el ordenamiento jurídico que informa la materia y tiene la virtualidad de afectar la validez del acto.
- Expedición irregular del acto administrativo. Este cargo lo sustenta el actor, al igual que los anteriores, en la ausencia del estudio técnico, puesto que si éste hubiera existido, a juicio del actor, la decisión administrativa de supresión de su cargo, hubiese variado.
- Falta de motivación, porque en el decreto demandado el Alcalde Municipal se limitó a señalar que había contratado la elaboración de los estudios que exige la carrera administrativa para la modificación de la planta y que contaba con disponibilidad presupuestal para el pago de las indemnizaciones por supresión de empleos de carrera administrativa.
- Desviación de poder, que sustenta el actor afirmando que el Alcalde de Bucaramanga utilizó las facultades que la ley le otorga, para suprimir cargos de carrera administrativa, cometidos que difieren del verdadero espíritu normativo, porque verificada la supresión, procedió a suplir los cargos de carrera que decidió suprimir, por empleados contratados por la modalidad de contrato de prestación de servicios.

Al acto demandado, Resolución No. 0343 de octubre 5 de 2001, se le atribuyen por el actor las siguientes causales de anulación:

- Infracción de normas superiores, concretamente los artículo 209 y 53 constitucional, porque la Resolución No. 0343, de una parte, carece de motivación, y de otra, desconoce el principio de estabilidad al negarle a un empleado de carrera la posibilidad de ser incorporado en el único cargo del mismo código y grado al que desempeñaba y que quedaba en la planta de personal.
- Expedición irregular porque la Resolución No. 0343 no contiene en forma clara la expresión de su causa, ni los aspectos de hecho y de derecho que le sirven de sustento.
- Violación del debido proceso porque al no consignarse en el acto de desvinculación los motivos que originan tal proceder, se vulnera el derecho de defensa ante la imposibilidad que tiene el administrado de conocer los motivos que impulsan la decisión de la administración que lo afecta.
- Desviación de poder en cuanto el Alcalde de Bucaramanga “tergiverso” el verdadero espíritu de la carrera administrativa, que exige que se desarrolle dentro de los principios rectores de igualdad y mérito en pro de garantizar la estabilidad en los empleos, dado que el actor tenía un mejor derecho para ser incorporado al único cargo del mismo código y grado que permaneció vigente en el Decreto No. 0174 del 5 de octubre de 2001.

Finalmente el actor le atribuye el oficio que le comunica la supresión de su cargo, como causal de anulación, su expedición por funcionario incompetente.

Contestación a la demanda. A folios 56 a 79 el municipio de Bucaramanga se opone a la prosperidad de las pretensiones y propone como excepciones de fondo las que denomina “Inexistencia de ilegalidad y desviación de poder” que sustenta afirmando que un antecedente de la expedición de la Resolución 174 del 5 de octubre de 2001, lo constituyó la apremiante situación financiera por la que atravesaba el municipio y que generó el estudio técnico que recomendó la reestructuración de la planta de personal, racionalizando el gasto público y adecuando los servicios para mejorar los niveles de eficacia, eficiencia, economía, celeridad.

Plantea la entidad como otro mecanismo de defensa, la “caducidad de la acción” argumentando sin soporte alguno que la demanda se debió interponer dentro de los 4 meses y como ello no ocurrió, no es posible el estudio de legalidad del acto demandado.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Santander el 7 de marzo de 2008 (Fol. 346-371), declaró no probada la excepción de caducidad y negó las pretensiones del actor.

En punto a la excepción de caducidad, planteada por la entidad, concluye el Tribunal que como la decisión supresora del cargo le fue comunicada al servidor el 5 de octubre de 2001, es a partir de esta fecha que debe contabilizarse el término de los 4 meses, y, como la demanda fue presentada en la oficina de apoyo judicial el 5 de febrero de 2002, la acción se intentó en término.

Frente a la ausencia de los estudios técnicos precisó el Tribunal, que, dichos estudios forman parte de los motivos del acto, entendiéndose que se hallan incorporados en este acto de reestructuración, el cuál como quedó demostrado, fue expedido por necesidades del servicio y en procura de lograr la eficiencia en la función pública garantizando a los administrados el efectivo cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a cargo del municipio.

En cuanto a la desviación poder, que como causal de anulación se le atribuye al acto demandado, precisó la Sala que no existe material probatorio del cual inferir que los motivos de la decisión supresora fueran ajenos al mejoramiento del servicio.

Para el Tribunal, la Resolución No. 0343 de 2001, “no está desvinculando ni declarando insubsistente a ningún funcionario”, simplemente establece que funcionarios se incorporan a los cargos que el Decreto 0174 de 2001 claramente determinó, por lo tanto, a juicio del Tribunal, está resolución no debía ser motivada.

Finalmente y frente a la alegada violación del debido proceso, señala el Tribunal que el procedimiento seguido por la administración se adecuó a la norma, pues manifestó los motivos de su decisión, lo que no controvierte ni modifica la situación de provisionalidad del demandante, pues para los efectos no incide su condición de provisional en los motivos del acto demandado.

A pesar de señalar en el anterior argumento que el actor se encontraba en provisionalidad, el Tribunal a renglón seguido manifiesta que se le respetaron los derechos de carrera al habersele dado por la administración la posibilidad de optar por la reincorporación o la indemnización, en los términos del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, para concluir que se le respetaron los derechos de carrera y que no demostró un mejor derecho para la incorporación, frente al funcionario designado para continuar en la planta de personal, el cual, señala el Tribunal, también se encontraba en la antigua planta como escalafonado.

Por último señala el Tribunal que la comunicación del 5 de octubre de 2001, demandada, en cuanto se limitó a notificar al actor la supresión de su cargo, no es un acto susceptible de controversia judicial y por ende la causal de nulidad que contra él se aduce, esto es, la falta de competencia, no prospera.

RAZONES DE IMPUGNACIÓN

El recurrente a folios 379 a 389 insiste la falta de motivación de los actos que decidieron desvincular al actor de la entidad por supresión del cargo. Afirma que la motivación aludida por el Tribunal como suficiente para emitir el acto supresor, fue edificada sobre supuestos que distan de la realidad y por ende se configura esta causal de anulación, máxime cuando el estudio técnico que sirvió de soporte a la reestructuración de la planta de personal, no reúne los requisitos que exige el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 modificado por el artículo 9 del Decreto 2504 de 1998, porque:

- No realiza el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
- No presenta la evaluación de la prestación de los servicios, no realiza la evaluación de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los empleos.
- No contiene el cuadro comparativo de la planta antigua y la nueva propuesta, análisis comparativo de los cargos por niveles o categorías y su costo mensual por concepto de asignaciones o sueldos.
- No contiene la identificación de los empleos a reclasificar, suprimir o crear, no determina el perfil del funcionario.
- No define la metodología adoptada por el municipio de Bucaramanga para la elaboración del diagnóstico organizacional.
- No determina los elementos básicos de toda reforma administrativa.

ALEGATOS DE CONCLUSION

La parte demandante insiste en los argumentos centrales de su demanda y del recurso de apelación, para solicitar que se revoque la sentencia y

en su lugar se acceda a las pretensiones (Fol. 390 a 397).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema Jurídico. Deberá determinar la Sala en primer término si el acto demandado, esto es, la comunicación sin número del 5 de octubre de 2001, constituye acto demandable. En segundo término, si el proceso de reestructuración de la planta de personal del Municipio de Bucaramanga estuvo precedido de un verdadero estudio técnico.

Actos demandados. Los actos demandados están constituidos por:

1. El Decreto No. 0174 del 5 de octubre de 2001 “Por el cual se establece la Planta de Personal del nivel central del Municipio de Bucaramanga”. Este acto fue expedido por el Alcalde municipal con fundamento en las facultes que le otorga el numeral 7º del artículo 315 de la C.P. y basado en los estudios técnicos exigidos por el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 y 148 y 115 del Decreto 1572 de 1998 modificado por el Decreto 2504 de 1998.

A través de este acto administrativo, se crea la planta global del municipio y se dispone que, la incorporación de los empleos se efectuará dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su publicación, y que los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprime el cargo, tendrán derecho a optar por la indemnización o la incorporación a un empleo equivalente. Según el artículo 1º de este decreto, en la nueva planta de la administración municipal queda un cargo de Auxiliar Administrativo Código 550, grado 3. (Fol. 4-6 cuaderno principal)

2. Resolución No. 0343 del 5 de octubre de 2001 “Por la cual se hacen unas incorporaciones en la Alcaldía de Bucaramanga”. Al expedir este acto el Alcalde de Bucaramanga invoca además de facultades legales, las conferidas en el Acuerdo No. 002 del 22 de enero de 2001 y en tal virtud resuelve:

“Artículo primero: Incorporase a la planta de personal establecida mediante Decreto No. 0174 del 05 de octubre de 2001, a los empleados que vienen prestando sus servicios en la Alcaldía de Bucaramanga, así:

PLANTA GLOBAL

Denominación (...)	Código	Grado	Apellidos	Nombre
Auxiliar Administrativo	550	03	RINCON LOZADA	CESAR AUGUSTO

(...) Folio 16 cuaderno principal.

3. Comunicación sin número del 5 de Octubre de 2001, suscrita por el Secretario Administrativo de la Alcaldía de Bucaramanga y dirigida a Freddy Enrique Céspedes Quintero, informándole textualmente lo que sigue:

“...según Decreto No. 174 del cinco (5) de octubre de 2001, el Municipio de Bucaramanga modificó la planta de personal de la Administración Central y el empleo que actualmente desempeña denominado AUXILIAR ADMINISTARTIVO CODIGO 550, GRADO 3 fue suprimido, razón por la cual prestará sus servicios hasta el día cinco (5) de octubre de 2001.

Por lo anteriormente expuesto pongo en su conocimiento el derecho que le asiste de optar entre percibir la indemnización de que trata el Artículo 137 y sucesivos del Decreto 1572 de 1998, o de tener tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo equivalente conforme con las reglas establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, decisión que deberá manifestar por escrito dirigido al Secretario Administrativo, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha del recibo de la presente comunicación (...). Folio 3.

Atendiendo el contenido de cada uno de los actos demandados y que se acaban de transcribir, se pude inferir sin dubitación alguna que el acto que le define la situación laboral al actor, está constituido por la Resolución No. 343 de 2001, a través de la cual se hacen incorporaciones a la administración central municipal y en la que no aparece relacionado el nombre del actor.

En este orden, contrario a lo afirmado por el Tribunal en el fallo materia de revisión, ésta es la Resolución que desvincula al actor de la entidad y no el Decreto que fija la nueva planta, porque, este último, es de carácter general al no señalar con precisión cuál de los empleados que ocupaban el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 3 no iba a ser incorporado. De esta facultad, la de incorporación, hace uso la entidad en la Resolución 343 de 2001, en cuanto en ella consigna su voluntad de no incorporar al único cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 3 que quedó en la nueva planta, al señor Freddy Enrique Céspedes Quintero.

En cuando a la comunicación sin número del 5 de octubre de 2001 no constituye acto demandable en cuanto su única función es la de informar la supresión del cargo. Así se infiere de su contenido “...Señor FREDDY ENRIQUE CESPEDES QUINTERO (...) me permito informarle que según Decreto 174 del 5 de octubre de 2001, el Municipio de Bucaramanga modificó la planta de personal de su Administración Central y el empleo que actualmente desempeña denominado AUXILIAR ADMINISTRATIVO CODIGO 550, GRADO 3 fue suprimido, razón por la cual prestará sus

servicios hasta el día cinco (5) de octubre de 2001 (...)” (Fol. 3).

Sobre la improcedencia de demandar la comunicación que retira a un empleado por supresión de Cargo, el Consejo de Estado ha puntualizado que en la mayoría de los casos sólo cumple una función informativa al funcionario sobre la supresión del cargo por él desempeñado, pero no define una situación jurídica en concreto¹. Entonces, ante la nulidad reclamada del citado oficio, no es viable un pronunciamiento de fondo, contrario a lo manifestado por el A-quo, razón por la cual la Sala declarará, de oficio², probada la excepción de inepta demanda por no constituir, en este evento el oficio demandado, un acto administrativo demandable, y se inhibirá para pronunciarse de fondo sobre su legalidad.

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

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

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

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”.

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

De acuerdo con estos supuestos la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

Pero esta necesidad de adecuación de las plantas de personal, debe en aras de garantizar los derechos de los empleados de carrera, estar precedida de un estudio técnico que justifique la supresión de los cargos y el mejoramiento del servicio. Así lo establece la Ley 443 de 1998³, vigente al momento en que se efectuó el proceso de reestructuración del Municipio de Bucaramanga, concretamente en el artículo 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 acreditadas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional incluidos sin excepción los establecimientos públicos, 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.

(...)”

Las anteriores exigencias normativas fueron reiteradas por el artículo 148 del Decreto 1572 de 1998, así:

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

Ahora bien, en cuanto a los estudios técnicos, estipulo el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, lo que sigue:

"(...) Los estudios que soportan las modificaciones a las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo:

1. Análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales.
2. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
3. Evaluación de la prestación de los servicios.
4. Evaluación de las funciones asignadas a los empleos.
5. Cargas de trabajo.
6. Análisis de los perfiles de los empleos.

Este artículo 154 fue modificado por el artículo 9º del Decreto No. 2504 de 1998, el cual dispuso:

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

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

Del contenido de los artículos transcritos se infiere que para la modificación de cualquier planta de personal, la entidad no sólo debe contar de manera previa con los estudios técnicos que justifiquen dicha reestructuración, sino que además de su confección estos estudios deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios de los aspectos consagrados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

Ahora, como la modificación de una planta de personal implica necesariamente el retiro de empleados que ostenten derechos de carrera, la Ley 443 de 1998 y sus Decretos reglamentarios, han señalado y así lo ha precisado esta Corporación, que los servidores escalafonados pueden o bien ser incorporados de manera casi simultánea al proceso de reestructuración o modificación de la planta, o bien, ser reincorporados transcurridos seis meses, a un cargo igual o equivalente⁴.

Se ha entendido entonces que son dos los tipos de incorporación que pueden presentarse, en cuanto responden a objetivos distintos, ocurren en momentos diferentes y cada una se rige por normas propias. Una es la directa u oficiosa que se hace después de proferidos tres actos: uno de contenido general y abstracto que modifica la estructura del ente; otro por el cual se suprime la planta de personal y se expide una nueva planta; y otro, de contenido particular y concreto que en definitiva señala que empleos son los que efectivamente se suprimieron identificando los empleados que por tal razón deben retirarse, y las personas que continuarán en los cargos subsistentes.

Esta primera incorporación es la descrita en el párrafo 1º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, y que procede para quienes no se les suprime el empleo y por ello la vinculación se hace en el mismo empleo, o a quienes los titulares de los empleos que sin cambiar de funciones quedan en la nueva planta variando solamente su denominación y grado de remuneración, pues la ley presume de derecho que el cargo no ha sido suprimido. En estos casos tales cargos no pueden tener requisitos superiores a los exigidos en el anterior y los empleados deben ser

incorporados sin acreditar requisitos diferentes.

En esta forma de incorporación el empleado no hace uso de la opción de solicitar la incorporación en cargo equivalente, sino que la misma procede de manera oficiosa y el derecho a permanecer en la nueva planta se infiere únicamente de que el cargo no haya sido suprimido ni expresa ni tácitamente. En este evento, la administración de manera discrecional y siempre en pro del buen servicio, es la que decide quien debe continuar en el empleo ante la imposibilidad material de incorporar a todos sus empleados.

El otro tipo de incorporación es la que surge de los incisos 1º y 2º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, y que ocurre una vez expedido el acto de contenido particular y concreto, del cual se deduce la supresión de los cargos de los que no fueron incorporados, quedando personas de carrera administrativa cuyos cargos resultaron suprimidos retiradas del servicio, pero conservando sus derechos de carrera, que se traducen en el derecho de optar por ser indemnizados, o ser incorporados a empleos equivalentes que estén vacantes o que se creen en las plantas de personal.

En esta incorporación interviene la voluntad del empleado a quien se le suprimió el cargo, y procede siempre que se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño del respectivo empleo, por ende es una situación reglada en la cual el nominador debe analizar la equivalencia de los cargos como una equivalencia de funciones y responsabilidades.

Se entiende equivalente un empleo con otro, si las funciones asignadas a ambos resultan homologables frente a las calidades de un determinado empleado. En tal situación, la entidad mide las condiciones de formación y capacidad frente a los nuevos requerimientos del servicio público y si ellas resultan aceptables podrá ordenar su incorporación por equivalencia. Si por el contrario no ha sido posible su incorporación deberá retirarse definitivamente, pero con el pago de la indemnización de que trata la ley para empleados de carrera administrativa.

En este orden, al no tener la administración la posibilidad de reincorporación a un cargo equivalente al que desempeñaba el empleado inscrito en carrera al que se le suprime su cargo en virtud de la reestructuración de la planta de personal, se emite el acto que de forma definitiva lo retira del servicio y por ende da por terminada la relación laboral, éste es el acto a demandar, habilitando la controversia de los otros actos dentro de los que cabe citar el que efectúa la incorporación automática y los que deciden suprimir el cargo del empleado desvinculado.

Bajo este marco normativo se efectuará por la Sala el análisis del recurso de apelación interpuesto, centrándose el análisis del recurso frente a la solicitud de inaplicación para el caso del Decreto 174 de 2001 y de nulidad de la Resolución 343 de 2001, ante la ausencia de estudios técnicos para llevar a cabo el proceso de reestructuración de la entidad demandada y la alegada falta de motivación y desviación de poder que como causales de anulación se les atribuyen a los citados actos.

De lo probado. Al interior del proceso ordinario que originó la sentencia que hoy es materia de revisión a través del recurso de apelación, se logran demostrar los siguientes supuestos relevantes:

La vinculación del actor y su retiro de la entidad. Según lo informa el secretario administrativo de la Alcaldía de Bucaramanga, el actor laboró al servicio de la entidad territorial como Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 3 en el período comprendido del 28 de noviembre de 1990 hasta octubre 5 de 2001 (Fol. 116). Según diligencia de posesión No. 0253 del 27 de marzo de 2000, fue incorporado en propiedad a la nueva planta globalizada (Fol. 205).

En este cargo de Auxiliar Administrativo se hallaba inscrito el señor Céspedes Quintero en el escalafón de la carrera administrativa, según Resolución No. 14 de Junio 10 de 1993 (fol. 116).

El retiro del servicio del actor, se produjo por la supresión de su cargo debido a la modificación de la planta de personal de la administración central, llevada a cabo según se desprende del texto del Decreto No. 174 del 5 de octubre de 2001, previo el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, es decir, basado en los estudios técnicos realizados por el Instituto de Altos Estudios Para El Desarrollo Municipal que se anexaron en cuaderno separado y de los cuales se puede inferir lo que sigue (Fol. 175):

Denominación del Empleo (...)	Código y Grado	Planta de personal Actual	Propuesta	Diferencia	Suprimir
Auxiliar Administrativo	550/01	44	40	40	4
Auxiliar Administrativo	550/02	52	52		
Auxiliar Administrativo	550/03	65	1	64	64

Auxiliar Administrativo	550/05	7	1	6	6
Auxiliar Administrativo (,,)	550/06	6	1	5	5

Frente a estos cargos argumenta el estudio técnico:

“...Con relación (...) y auxiliares administrativos que se suprimen, cumplen funciones de apoyo especialmente de digitación y la tendencia de los nuevos perfiles de empleos es que los jefes y profesionales atiendan la complejidad de los procesos de la administración y sobre todo el manejo de la tecnología informática, dicho en otras palabras el profesional debe generar sus propios escritos. Esta medida es tomada en concordancia con el actual plan de desarrollo pues el mismo establece programas ya mencionados, para agilizar los procesos de los sistemas de información. (...) Los cargos del nivel administrativo se disminuyen en noventa y tres pues algunas de las actividades apoyo, de rutina y de simple ejecución complementarias a tareas propias de los niveles superiores, son ahora adicionadas principalmente a las responsabilidades de los empleos del nivel técnico y profesional (...)”.

Consecuente con lo hasta aquí expuesto, para la Sala la afirmación del actor en la demanda y en el recurso de apelación, de la falta de motivación por la inexistencia de estudios técnicos, no tiene sustento alguno, pues tal y como se demostró, la administración para la decisión de supresión de cargos, de manera previa efectuó los estudios técnicos que la ley 443 de 1998 exige.

En punto a los estudios técnicos el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 prevé que según la causa que origine la necesidad de fusionar, suprimir o crear cargos o dependencias, dentro de la estructura de la entidad, y sobre cuáles de ellos recaerán tales medidas, los estudios técnicos deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional, e incluir por lo menos el análisis de alguno de los aspectos relacionados en la norma, es decir, que debe contener análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios, y/o evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Este contenido lo evidencia la Sala en el documento anexo y al que se hizo referencia en los párrafos anteriores, por ende, sin lugar a dudas puede afirmarse que el proceso de reestructuración del municipio de Bucaramanga, contenido en el Decreto 174 de 2001, se ajustó a los lineamientos legales.

Así las cosas, los cargos de infracción de normas y de falta de motivación que el actor le atribuye al Decreto 174 de 2001, no están llamados a prosperar, haciéndose improcedente la inaplicación de este acto para el caso particular del actor.

Tampoco se evidencia ni se probó la desviación de poder que como causal de anulación se le atribuye al Decreto 174 de 2001, y que centra el actor en que la voluntad supresora fue producto del capricho y arbitrariedad del funcionario, porque tal y como se precisó en párrafos anteriores, la administración obró acorde con las directrices constitucionales y legales y basado en el estudio técnico que concluyó la necesidad de ajustar la planta de personal a las necesidades del servicio en procura de la racionalización del gasto público y de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Frente a la Resolución No. 0343 de 2001 el actor afirma que no fue motivada lo cual se traduce en vulneración de los derechos al trabajo y a las garantías mínimas de defensa. En punto a este argumento, considera la Sala acorde con el recuento normativo efectuado en el acápite anterior, que la administración hizo uso de la facultad discrecional que le asiste para efectos de la incorporación del personal que a su juicio debió integrar la nueva planta de personal y que tal decisión debe entenderse en razón al buen servicio público, debiendo quien afirma lo contrario, demostrar que las razones fueron ajenas a este buen servicio y como ello no ocurrió en este evento, el cargo debe desestimarse.

Es decir, que era al actor al que le correspondía demostrar un supuesto de hecho distinto al consagrado en la norma, o el mejor derecho que tenía para haber sido incorporado a la nueva planta y como ello no ocurrió, la pretensión de anulación de la Resolución No. 0343, no está llamada a prosperar.

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

FALLA

Primero. DECLARASE de oficio probada la excepción de inepta demanda que impide pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de nulidad

instaurada por Freddy Enrique Céspedes Quintero contra el oficio sin número de fecha 5 de octubre de 2001.

Segundo. CONFIRMASE en los demás términos la sentencia fechada el 7 de marzo de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto denegó la solicitud de inaplicación, para el caso, del Decreto 174 de 2001 y de nulidad de la Resolución No. 343 de 2001.

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

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

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Consejo de Estado-Sección Segunda-Subsección “B”. C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 4 de febrero de 2010. No. Interno 0947-2009. Actor. Jeannette Neira Camacho. En el mismo sentido sentencia del 11 de junio de 2009 dentro del expediente con número interno 620-2008 con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve y sentencia del 24 de julio de 2008 dentro del expediente con número interno 3215-2004 con ponencia de la Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

2 Artículo 164 del C.C.A. Excepciones de fondo. (...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

3 “Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”, Diario oficial No. 43.320 de 11 de junio de 1998.

4 Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección “A”. C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren Sentencia del 23 de agosto de 2007. Expediente No. 2002-10626-01(2228-04). Actor. Mario Alberto Prada Corredor contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACION Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 08:11:32