

ACTO DE INSUBSISTENCIA – Conductor / INSUBSISTENCIA – Calificación insatisfactoria / CALIFICACION DE SERVICIOS – Valoración / VALORACION DE LA CALIFICACION BUENA Y REGULAR – No puede considerarse insatisfactoria / ACTO DE INSUBSISTENCIA – Adolece de falsa motivación / FALSA MOTIVACION – Desvirtuada la presunción de legalidad del acto de insubsistencia / REINTEGRO – Al cargo desempeñado o a otro de igual o similar categoría

En suma, el Secretario de Planeación del municipio de Sopetrán no atendió las disposiciones anteriormente transcritas, pues al efectuar la calificación, no lo hizo observando los principios de equidad y justicia como lo ordena la Ley. Es más, ni siquiera expuso razón que justificara el puntaje de la calificación, lo que la convierte en subjetiva y abstracta por no individualizar ningún factor de calificación, es decir, los actos de evaluación infringieron las normas en que debieron fundarse. Además, esta Corporación en oportunidades anteriores ha dicho que cuando el empleado obtiene una calificación de servicios dentro de los grados de valoración buena y regular, más no deficiente, no se puede tener como insatisfactoria, y al incurrirse en tal irregularidad el acto de insubsistencia adolece de falsa motivación porque la calificación de servicios que le sirvió de soporte no se efectuó dentro del marco de la legalidad. (...) Es incuestionable entonces, que la calificación de servicios de “INSATISFACTORIA” no corresponde a la verdad de los factores evaluados, y por ello es dable predicar que en los aspectos de organización y relaciones interpersonales el desempeño del actor es regular por estar debajo del nivel esperado y requiere aplicar esfuerzos para satisfacer las exigencias del factor. Cosa diferente es que dichos aspectos se hubieren calificado como deficientes por no satisfacer las exigencias mínimas, es decir, entre 0 y 39 puntos, para cual el evaluador debía exponer las razones objetivas que la sustentaran como se precisó en párrafos anteriores. En ese orden en el sub uidice la administración calificó como insatisfactoria una evaluación de servicios donde el actor obtuvo en los factores calidad de trabajo, cantidad de trabajo, oportunidad, responsabilidad y actitud frente al trabajo grado de valoración “BUENO” y en los factores organización y relaciones interpersonales “REGULAR”, es decir, en estos dos últimos aspectos la evaluación fue aceptable mas no deficiente, y por ese motivo el acto de insubsistencia demandado adolece de falsa motivación, puesto que la calificación de servicios que le sirvió de soporte no se impuso dentro del marco de legalidad establecido, quedando en consecuencia desvirtuada la presunción de legalidad del acto acusado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., nueve (09) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 05001-23-31-000-1997-00818-01(2304-11)

Actor: LUIS FERNANDO MUNERA CASTRILLÓN

Demandado: MUNICIPIO DE SOPETRAN – ANTIOQUIA

AUTORIDADES MUNICIPALES.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 30 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual denegó las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

LUIS FERNANDO MUNERA CASTRILLÓN por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó del Tribunal Administrativo de Antioquia, la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a.) La calificación de servicios de 13 de septiembre de 1996, que le efectuó el Secretario de Planeación del Municipio de Sopetrán;

b.) Decisión de 21 de octubre de 1996, expedida por el Secretario de Planeación del Municipio de Sopetrán, mediante la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la calificación de servicios efectuada el 13 de septiembre de

1996;

c.) Resolución No. 180/X/96 de 26 de octubre de 1996, expedida por el Alcalde del Municipio de Sopetrán, por la cual se resuelve el recurso de apelación que dispuso confirmar en todas sus partes la decisión descrita en el literal anterior;

d.) Decreto No. 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996, expedido por el Alcalde del Municipio de Sopetrán, por el cual se declara insubsistente el nombramiento del actor del cargo de Conductor de la Alcaldía por calificación insatisfactoria de servicios.

e.) Resolución No.014/I/97 de 20 de enero de 1997, expedida por el Alcalde del Municipio de Sopetrán, por la cual se declara desierto el recurso de reposición que interpuso contra el Decreto de insubsistencia descrito en el literal anterior.

Subsidiariamente a las pretensiones anteriores pide dejar sin efecto el Decreto No. 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996 y la Resolución No.014/I/97 de 20 de enero de 1997, expedidos por el Alcalde Municipal de Sopetrán, que dispusieron declarar insubsistente su nombramiento del cargo de conductor.

Como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho pretende el reintegro sin solución de continuidad al cargo que desempeñaba o a otro de similar o superior categoría, y el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta que se ordene su reintegro, la actualización de dichas sumas, y el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y s.s. del C.C.A.

HECHOS

Se resumen así:

Se vinculó con el Municipio de Sopetrán el 16 de septiembre de 1992 para desempeñar el cargo de conductor. Posteriormente, mediante Resolución 626 de septiembre 8 de 1994, la Comisión Seccional del Servicio Civil lo inscribió en el escalafón de la carrera administrativa en dicho empleo.

Mediante Decreto 002/I/96 el Alcalde Municipal de Sopetrán declaró insubsistente su nombramiento del cargo de conductor de la volqueta del municipio, motivado en que el empleo fue suprimido. Contra dicha decisión interpuso los recursos de reposición y apelación a fin de que fuera revinculado por existir en la planta de personal cargos iguales o equivalentes.

Por Resolución 104/VII/96 de 7 de julio de 1996, el Alcalde del municipio Sopetrán declaró desiertos los recursos que interpuso contra el Decreto 002/I/96, y pese a ello, ordenó su revinculación al cargo de conductor del vehículo Mitsubishi dispuesto al servicio de la alcaldía a partir del 9 de julio de 1996, por considerarlo equivalente al cargo suprimido que desempeñaba.

Posteriormente, el 13 de septiembre de 1996, el Secretario de Planeación del municipio de Sopetrán calificó sus servicios insatisfactoriamente por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 1995 y el 31 de agosto de 1996, así:

Descripción de Factores	Grados de Valoración	Puntos
1. Calidad de Trabajo	Bueno	65
2. Cantidad de Trabajo	Bueno	65
3. Oportunidad	Bueno	65
4. Organización	Regular	60
5. Responsabilidad	Bueno	65
6. Relaciones Interpersonales	Regular	60
7. Actitud frente al Trabajo	Bueno	65

La calificación le fue notificada el 15 de septiembre de ese año, y contra ella, el 20 de septiembre de 1996 interpuso los recursos de reposición y apelación.

En el escrito de impugnación, además de pedir se decretara la práctica de algunas pruebas documentales y testimoniales, expresó su inconformidad con la calificación por inadvertirse los criterios previstos en el artículo 55 del Decreto 256 de 1994, es decir, porque tenía derecho a conocer tanto sus actuaciones positivas como negativas demostradas durante el periodo que fue evaluado. Igualmente, por no haberse efectuado durante todo el periodo de evaluación por su inmediato superior, pues sólo estuvo subordinado al Secretario de Planeación hasta el 16 de enero de 1996, fecha en que le notificaron la supresión del empleo, porque posteriormente y a partir del 9 de julio de 1996 en que fue revinculado dependió directamente del Despacho del Alcalde como conductor del vehículo Mitsubishi, tal como lo corrobora el Acuerdo No. 36 de 1992.

El Secretario de Planeación Municipal mediante decisión de 21 de octubre de 1996, dispuso no reponer la calificación impugnada, aduciendo que él fue su inmediato superior competente para calificarlo y que las pruebas pedidas no fueron decretadas por no haber efectuado el aporte señalado en el artículo 57 del C.C.A., proveído que fue confirmado por el Alcalde mediante la Resolución 180/X/96 de 26 de octubre de 1996 al resolver el recurso de apelación, por considerar ajustados a derecho los argumentos esgrimidos por el citado evaluador.

A causa de la calificación insatisfactoria, el Alcalde de Sopetrán mediante el Decreto 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996, declaró insubsistente su nombramiento del cargo de conductor, decisión que fue ratificada por la Resolución 014/I/97 de 20 de enero de 1997, al declarar desierto el recurso de reposición que interpuso contra el citado Decreto por haberse presentado extemporáneamente.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se invocaron en la demanda:

Constitución Política, artículos 6, 29, 58 y 125.

C. C. A., artículos 2, 50, 51, 57, 58, 84 y 165.

Código de Procedimiento Civil, numeral 6º del artículo 140.

Decreto 1222 de 1993, artículos 21 y 23.

Decreto 256 de 1994, artículos 55 y 61.

Como concepto de violación de las normas invocadas, señaló que el Decreto 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se declaró insubsistente su nombramiento del cargo de conductor fue falsamente motivado, por fundamentarse en el hecho de haber quedado en firme la calificación insatisfactoria de servicios que le efectuaron 13 de septiembre de 1996, sin advertir que dicho procedimiento se efectuó sin el lleno de los requisitos legales y con violación al debido proceso.

En efecto, contra la calificación de sus servicios interpuso los recursos de reposición y apelación, oportunidad que también utilizó para solicitar la práctica de pruebas testimoniales y documentales.

La entidad dispuso no reponer la evaluación de sus servicios, desconociendo su derecho de defensa (art. 29 C.N.), ya que la extemporaneidad que adujo para la presentación de los recursos y la explicación para justificar la negativa de decretar las pruebas carece de fundamento legal, porque los recursos los interpuso dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la calificación como lo dispone el C.C.A.. Además no existió actuación que hubiera señalado cuantía o su equivalencia en dinero a pagar por concepto de los gastos para la práctica de las pruebas solicitadas, por manera que, mal podía dar cumplimiento a una exigencia que debió señalar previamente si a ello había lugar, implicando como

consecuencia la omisión de los términos para su práctica como lo prevé el artículo 58 ibídem, procederes que además de ser violatorios del debido proceso se adecuan a la causal de nulidad prevista en el numeral 6 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

Por ende, los actos posteriores a la citada actuación ilegal, como el Decreto de insubsistencia, es igualmente nulo, en razón a que se fundamentó en un acto administrativo carente de validez jurídica.

Pero además, en dichos recursos formuló petición al evaluador y al Alcalde para que le informaran sobre los argumentos y fundamentos que tuvieron en cuenta para calificarlo, sin obtener una respuesta en concreto, esto es, no siguieron el procedimiento reglado en el Decreto 1222 de 1993 para evaluarlo.

La calificación de sus servicios no fue objetiva, imparcial y no estuvo referida a hechos concretos, ya que las condiciones que demostró durante el corto lapso que abarcó la evaluación fueron buenas, situación que no pudo ratificar porque las pruebas no fueron valoradas.

En la evaluación se inadvirtieron los criterios previstos en el artículo 55 del Decreto 256 de 1994, es decir, las actuaciones positivas y negativas que demostró durante el periodo que fue calificado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Sopetrán se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que fue riguroso e impecable en la observancia de los procedimientos exigidos en la Ley para la expedición del acto de insubsistencia.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones que a continuación se exponen:

Los datos contenidos en el formulario de calificación permiten analizar de manera clara la evaluación efectuada al actor, y concretamente, determinar las razones por las cuales se le calificó con un puntaje insatisfactorio.

El demandante obtuvo un puntaje ponderado total de 445, es decir, insatisfactorio. Fueron evaluados 7 factores en su desempeño laboral, 5 de los cuales obtuvieron una calificación adecuada, es decir, un término medio entre un bajo y un alto puntaje, que indica que durante el periodo el desempeño del actor estuvo dentro de los niveles y patrones establecidos; estos factores son los relativos a: calidad y cantidad de trabajo, oportunidad, responsabilidad y actitud frente al trabajo.

Sin embargo, fue calificado con un puntaje inferior en dos aspectos: Organización y Relaciones Interpersonales. De acuerdo con la evaluación, en estos aspectos el demandante se desempeñó por debajo del nivel y los patrones establecidos.

Si el demandante pretendía atacar los actos que lo declararon insubsistente por calificación insatisfactoria, ha debido desvirtuar los hechos y argumentos en que se fundamentó la evaluación, pero como se observa, no se preocupó por controvertir las falencias que se le imputaron en materia de Organización y Relaciones Interpersonales, pues si bien aporta 3 certificaciones de compañeros y usuarios del servicio que este prestaba a la entidad demandada, estas se limitan a indicar la responsabilidad en el cumplimiento de su labor, que es irrelevante para el caso, pues nada dicen sobre la utilización racional de todos los recursos disponibles, la realización eficiente de sus funciones y el comportamiento del demandante con sus superiores, los cuales sirvieron de fundamento para la calificación insatisfactoria.

Además, la parte demandante en el trámite contencioso no solicitó la práctica de la prueba testimonial con la finalidad que se había propuesto en la vía gubernativa, es decir, desvirtuar la calificación insatisfactoria, no vislumbrándose la violación al debido proceso.

Al no existir prueba orientada a desvirtuar los argumentos esgrimidos por la entidad para calificar desfavorablemente al actor, la presunción de legalidad del acto de insubsistencia así como la de la calificación que le sirvió de motivación, debe mantenerse incólume.

LA APELACIÓN

El recurso tiene como finalidad que la providencia recurrida sea revocada y en su lugar se acceda a las súplicas de la demanda, y para ello invocó las siguientes razones:

De acuerdo con la Constitución Nacional, la Ley y los precedentes del Consejo de Estado, la calificación del desempeño laboral debe ser objetiva, imparcial y fundada en principios de equidad teniendo en cuenta las actuaciones positivas y negativas referidas a hechos concretos y condiciones demostradas por el empleado en el desempeño de sus funciones y apreciadas por el evaluador. La calificación debe ir siempre en función de los intereses de la comunidad y jamás para satisfacer caprichos políticos o arbitrariedades de quienes detentan la autoridad.

Fue desatinada la sentencia al afirmar que el demandante no se preocupó por controvertir las falencias en que incurrió en materia de organización y relaciones interpersonales en la prestación de sus servicios objeto de evaluación, y que si pretendía atacar los actos que lo declararon insubsistente por calificación insatisfactoria debió desvirtuar los hechos y argumentos en que se

fundamentaron.

Dicha exigencia de la sentencia era imposible, pues para poder cumplirla debió conocer el hecho real y concreto, así como las causas y argumentos que tuvo la administración para evaluarlo insatisfactoriamente en los aspectos de relaciones interpersonales y organización, pero como no las conoció, no podía desvirtuarlos, máxime si no existían hechos, sanciones o llamados de atención que dieran lugar a una calificación insatisfactoria.

En ese orden, la sentencia apelada incurrió en error al atribuir la carga de la prueba al empleado evaluado insatisfactoriamente, pues cuando se trata de actos administrativos como los cuestionados, la prueba de la falencia laboral corresponde a la administración, toda vez que no se le puede exigir al trabajador la prueba de las negaciones, así por ejemplo, no se le puede pedir prueba de que cumple el horario o del mal comportamiento con sus superiores o compañeros o usuarios del servicio, dado que corresponde al nominador probar que llega a destiempo o su mala conducta.

Contrariamente a lo argumentado por el a quo, no existe prueba que acredite su deficiente desempeño y comportamiento laboral, y menos que soporte la evaluación que le hicieron. Tan cierto fue su excelente trabajo y conducta que la entidad ni siquiera aportó al proceso prueba tendiente a demostrar o motivar la calificación insatisfactoria que implicó su retiro.

Además la calificación desmedida de sus servicios no fue realizada por su superior inmediato, pues luego de su revinculación por virtud de lo dispuesto en la Resolución 104/VII/96 de 7 de julio de 1996, fue calificado por el Secretario de Planeación.

Para resolver, se

CONSIDERA

Previo el examen de los planteamientos de la demanda y los motivos de inconformidad expuestos por el actor respecto de la sentencia de primera instancia, es indispensable precisar que de acuerdo con la jurisprudencia elaborada por esta Corporación: “no es necesario impugnar los actos de evaluación de servicios, aunque ello no obsta para que el Juzgador al resolver sobre la legalidad del acto definitivo (insubsistencia), lo haga previo examen de los actos de calificación. Al fin y al cabo ellos son la base para la expedición del acto de remoción. No se requiere impugnar los actos de calificación pues a la luz del artículo 135 del C.C.A., sólo se debe impugnar el acto que pone término a la actuación administrativa, no se exige que se impugnen los preparatorios o de trámite¹”.

En consecuencia, la Sala se circunscribe a estudiar la controversia en torno a establecer la legalidad del Decreto No. 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996 expedida por el Alcalde Municipal de Sopetrán, por medio del cual declaró insubsistente el nombramiento del señor Luis Fernando Munera Castrillón en el cargo de conductor.

Tanto en la demanda como en el recurso de apelación el actor impugna el acto de insubsistencia por estimar que la calificación de su desempeño no fue objetiva e imparcial, ni estuvo fundamentada en principios de equidad. Además, el evaluador careciendo de competencia, inadvirtió las actuaciones positivas y negativas referidas a hechos concretos y condiciones que demostró en el desempeño de sus funciones, todo lo cual pretendió ratificar con las pruebas testimoniales y documentales, que sin justificación le fueron negadas en la vía administrativa.

No pudo conocer los motivos por los cuales el evaluador calificó los factores organización y relaciones interpersonales con un grado de valoración regular, y

¹ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B Expediente No. 1283-99. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Actor: Alejandro Torres Jaimes - contra – Ministerio de Desarrollo Económico.

por ello no pudo controvertir la calificación en los trámites gubernativo y judicial.

Ahora bien, prescriben los artículos 16 y 19 del Decreto Ley 1222 de 1993, vigentes a la fecha en que fue calificado el actor, lo siguiente:

“Artículo 16.- El rendimiento, la calidad del trabajo y el comportamiento laboral del empleado serán objeto de calificación.

Artículo 19.- Los empleados de carrera deberán ser calificados anualmente. De esta calificación harán parte las evaluaciones que se le hayan efectuado por cambio temporal o definitivo del cargo o de jefe inmediato. No obstante, cuando el jefe del organismo reciba información de que el rendimiento, la calidad o el comportamiento laboral no estén acordes con un eficiente desempeño, podrá ordenar que se les califique sus servicios. Si la calificación no fuere satisfactoria deberá declararse insubsistente el nombramiento”.

En lo pertinente a la calificación de los empleados de carrera, el citado Decreto fue reglamentado mediante los Decretos 256 del 28 de enero de 1994 y 805 del mismo año. Señalan estas disposiciones, lo siguiente:

“Artículo 55. (Decreto Reglamentario 256 de 1994).

Las calificaciones de servicios deben ser:

- 1.- Objetivas, imparciales y fundadas en principios de equidad.
- 2.- Justas, para lo cual deben tenerse en cuenta tanto las actuaciones positivas como las negativas.
- 3.- Referidas a hechos concretos y a condiciones demostradas por el empleado durante el lapso que abarcan la calificación o evaluación, apreciados dentro de las circunstancias en que

desempeña funciones”.

Artículo 8 (Decreto 805 de 1994). El artículo 56 del Decreto Reglamentario 256 de 1994 quedará así:

(...) Los empleados de carrera deberán ser calificados por su inmediato superior, o por el jefe de éste cuando el jefe del organismo le asigne por escrito tal función, en los siguientes casos:

1.- Por período anual comprendido entre:

El 1º de marzo y el último día de febrero, para los empleados vinculados a entidades del orden nacional.

El 1º de mayo y el 30 de abril, para los empleados vinculados a entidades del orden departamental.

El 1º de septiembre y el 31 de agosto, para los empleados vinculados a entidades del orden municipal.

Esta calificación deberá producirse dentro de los quince (15) días calendario siguiente al vencimiento del período a calificar.

Cuando el empleado no haya servido la totalidad del año objeto de la calificación, se calificarán los servicios correspondientes al período laborado cuando éste sea superior a treinta días calendario; los períodos inferiores a este lapso serán calificados conjuntamente con el período siguiente.

2.- Cuando así lo ordene, por escrito, el Jefe del organismo en caso de recibir la información a que hace referencia el artículo 19 del Decreto 1222 de 1993. Esta calificación no podrá ordenarse antes de transcurridos tres (3) meses de efectuada la última calificación, tratándose de empleados escalafonados o que hayan superado el período de prueba; o de expedida la resolución de inscripción cuando el ingreso a la carrera se

haya producido de manera extraordinaria, si el empleado no ha sido objeto de calificación. En ambos casos, la calificación deberá comprender todo el período no calificado, hasta el momento de la orden”.

En el proceso se acreditó lo siguiente:

El actor fue nombrado para desempeñar el cargo de conductor de la volqueta del Municipio de Soptetrán mediante el Decreto No. 077-A/09/92 de 16 de septiembre de 1992 (fl.5 c.2), expedido por el Alcalde y Secretario de Gobierno. Tomó posesión ese mismo día (fl. 6 c.2).

Por Resolución 626 de 8 de septiembre de 1994, expedida por el Director de la Comisión Seccional del Servicio Civil, fue inscrito el señor Luis Fernando Munera Castrillón en el escalafón de la carrera administrativa en el cargo de conductor (fl. 28 c.2).

Posteriormente, mediante el Decreto No. 002/II/96 de 7 de enero de 1996 (fl. 44 c.2), expedido por el Alcalde y Secretario de Gobierno del municipio de Sopetrán, declaró insubsistente el nombramiento del actor del cargo de conductor motivado en la supresión del empleo.

El actor mediante escrito de 21 de enero de 1996 (fls. 45 y 46 c.2), solicitó al Alcalde de Sopetrán su revinculación por considerar que existían empleos equivalentes de conductor vacantes en la planta de personal del municipio, donde debió ser reincorporado. Petición que fue atendida mediante la Resolución No. 104/VII/96 de julio 7 de 1996 (fls. 49 y 50 c.2) que dispuso su reintegro al cargo de conductor de la alcaldía, concretamente del vehículo montero Mitsubishi, a partir del 9 de julio de 1996.

El 13 de septiembre de 1996, el Secretario de la Oficina de Planeación Municipal

calificó los servicios del señor Luis Fernando Munera Castrillón por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 1995 y el 31 de agosto de 1996 (fl. 2 c.p), de la siguiente forma:

DESCRIPCIÓN FACTORES DEL GRUPO B	Grados de Valoración	Intervalos de Puntuación	Puntos
1. CALIDAD DE TRABAJO. Relación en términos de contenido, exactitud y presentación, entre el resultado de los trabajos asignados y las especificaciones dadas para su ejecución.	Excelente Bueno Regular Deficiente	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	65
2. CANTIDAD DE TRABAJO. Relación cuantitativa entre las tareas, actividades y trabajos realizados y los asignados, tanto en condiciones ordinarias como especiales de la prestación del servicio.	Excelente Bueno Regular Deficiente	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	65
3. OPORTUNIDAD. Realización y entrega de los trabajos a tiempo, teniendo en cuenta los requerimientos del servicio y la optimización del mismo.	Excelente Bueno Regular Deficiente	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	65
4. ORGANIZACIÓN. Utilización racional de todos los recursos disponibles, que dé como resultado la realización eficiente de las funciones y el mejoramiento en la prestación del servicio.	Excelente Bueno Regular Deficiente	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	60
5. RESPONSABILIDAD. Cumplimiento de las funciones, deberes y compromisos inherentes al empleo, asumiendo las consecuencias que se deriven del ejercicio del mismo.	Excelente Bueno Regular Deficiente	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64 De 0 a 39	65
6. RELACIONES INTERPERSONALES. Comportamiento con superiores, compañeros de trabajo y usuarios del servicio, y	Excelente Bueno Regular	De 90 a 100 De 65 a 89 De 40 a 64	60

<i>disposición para dar y recibir colaboración, de manera que contribuya a establecer un ambiente laboral de cordialidad y respeto.</i>	<i>Deficiente</i>	<i>De 0 a 39</i>	
<i>7. ACTITUD FRENTE AL TRABAJO. Medida en que demuestra interés, entusiasmo y disposición para ejercer las funciones del cargo y para adquirir los conocimientos que posibiliten su propio desarrollo y la mejora del rendimiento.</i>	<i>Excelente</i> <i>Bueno</i> <i>Regular</i> <i>Deficiente</i>	<i>De 90 a 100</i> <i>De 65 a 89</i> <i>De 40 a 64</i> <i>De 0 a 39</i>	65
RESULTADO INSATISFACTORIA x SATISFACTORIA			445

En dicha calificación no se registran observaciones, y en relación con los criterios de evaluación no se dijo nada.

El actor censura la calificación porque se adelantó con falta de imparcialidad y objetividad, y porque el funcionario calificador no concretó ninguna razón en particular que le sirviera de fundamento para impartirle determinado resultado. Por ello afirma:

“No comparto la calificación que se me dio a los factores de calidad de trabajo, cantidad de trabajo, oportunidad, organización, responsabilidad, relaciones interpersonales y actitud frente al trabajo por carecer de objetividad, equidad y por el contrario encontrarse totalmente parcializada y amañada a unos criterios personalistas sin fundamento y politiqueros que son detestables desde cualquier punto de vista.”

“Es muy arriesgado señor Munera Rodríguez lanzar conceptos a priori, sin tener ninguna clase de fundamentos, sin conocer con precisión las funciones de los cargos de los funcionarios a calificar, sin tener en cuenta que el desempeño debe ser evaluado en función del cargo ocupado por el empleado y sobre todo, de la orientación y de las oportunidades que recibió del superior inmediato, que fueron ninguna,…”

Examinada la argumentación expuesta por el funcionario calificador, en la decisión que resolvió el recursos de reposición, se advierte que allí no se concretó, ni siquiera una razón en particular de la cual se pueda deducir que el señor Luis Fernando Munera Castrillón se hacía merecedor de determinado puntaje, pues en la calificación se echa de menos tanto las actuaciones positivas como negativas, referidas a hechos concretos y condiciones demostradas por el empleado como lo ordena la Ley, pues se limitó a señalarle lo siguiente:

“... No puede compartir en manera alguna este despacho las apreciaciones del recurrente en el sentido de que la calificación de sus servicios fue amañada y obedeciendo el suscrito órdenes superiores so pena de poner en juego su estabilidad laboral y anteponiendo a la misma algunos intereses de orden politiquero. Estos criterios, se repite, no se comparten por cuanto riñen abiertamente con la realidad y porque además, Munera Castrillón no posee sobre el particular probanza alguna, o por lo menos, no lo ha hecho valer. En cuanto a la pretensa nulidad, ésta debe solicitarse en forma expresa invocando los fundamentos de derecho correspondientes.”

“En este caso debe predicarse lo mismo que de otros similares ya resueltos por esta secretaría. Aparte de las injuriosas y desobligantes expresiones lanzadas por el señor Munera Castrillón, ninguna prueba que desvirtué la calificación aparece legalmente acreditada y por lo tanto ha mantenerse la decisión.”

Al resolver el recurso de apelación, el señor Alcalde municipal de Sopetrán mediante la Resolución No. 180/X/96 de octubre 26 de 1996, solo se limitó a señalar:

“El Despacho comparte en su integridad el criterio del funcionario de primera instancia en el sentido de que ninguna prueba legalmente producida, existe en el caso presente que demerite, siquiera en parte, lo que tal funcionario expresó y por ello, es parecer de esta oficina que la providencia recurrida deba ser confirmada.”

Examinados los actos de calificación de los servicios del actor que precedieron a la expedición del acto de insubsistencia, se concluye: El primero es un formato preimpreso en el cual están señalados la descripción de factores a evaluar, grados de valoración, intervalos de puntuación y puntos, en los cuales, no se deduce ningún aspecto que le haya servido al evaluador imponer determinado resultado. Tampoco se dice nada al respecto en los actos que resolvieron los recursos de reposición y apelación que el actor interpuso contra la calificación.

En suma, el Secretario de Planeación del municipio de Sopetrán no atendió las disposiciones anteriormente transcritas, pues al efectuar la calificación, no lo hizo observando los principios de equidad y justicia como lo ordena la Ley. Es más, ni siquiera expuso razón que justificara el puntaje de la calificación, lo que la convierte en subjetiva y abstracta por no individualizar ningún factor de calificación, es decir, los actos de evaluación infringieron las normas en que debieron fundarse.

Además, esta Corporación en oportunidades anteriores ha dicho que cuando el empleado obtiene una calificación de servicios dentro de los grados de valoración buena y regular, más no deficiente, no se puede tener como insatisfactoria, y al incurrirse en tal irregularidad el acto de insubsistencia adolece de falsa motivación porque la calificación de servicios que le sirvió de soporte no se efectuó dentro del marco de la legalidad².

En el sub judice la Sala encuentra que en el acto de calificación contenido en el formato preimpreso (fl. 2 c.p), existe un recuadro de instrucciones que señala:

“Para asegurar las calificaciones se presenta, frente a la descripción de cada factor, una guía de valoración de cuatro (4) grados definidos así:

² Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A. Expediente CE-SEC2-EXP2000 N-14543. Sentencia de 26 de octubre de 2000. Actor: Carlos Alberto Mendoza - contra – Departamento del Cesar.

EXCELENTE: El desempeño del empleado supera ampliamente los niveles y patrones establecidos y posee el factor en muy alto grado. Se califica entre 90 y 100 puntos.

BUENO: El calificado posee el factor en grado satisfactorio y el desempeño es superior al promedio, sin ser excepcional. Se califica entre 65 y 89 puntos.

REGULAR: El desempeño del empleado está frecuentemente por debajo del nivel esperado y requiere aplicar esfuerzos para satisfacer las exigencias del factor. Se califica entre 40 y 64 puntos.

DEFICIENTE: El calificado posee el factor en un muy bajo grado. No satisface las exigencias mínimas. Se califica entre 0 y 39 puntos.”

En la descripción del factor relativo a “DEFICIENTE” se puntualiza que el calificado posee el factor en muy bajo grado y no satisface las exigencias mínimas, y por ello se le asigna un intervalo de puntuación de 0 a 39 puntos.

En los tres grados anteriores, esto es “EXCELENTE, BUENO y REGULAR” no se le denomina a la calificación como no satisfactoria o insatisfactoria.

En los factores discriminados en el reverso de la calificación efectuada al actor (fl. 2 y vuelto c.p), es decir, la calidad de trabajo, cantidad de trabajo, oportunidad, organización, responsabilidad, relaciones interpersonales y actitud frente al trabajo se establece que no obtuvo ninguna calificación deficiente sino cinco (5) buenas y dos (2) regulares.

Es incuestionable entonces, que la calificación de servicios de “INSATISFACTORIA” no corresponde a la verdad de los factores evaluados, y por ello es dable predicar que en los aspectos de organización y relaciones interpersonales el desempeño del actor es regular por estar debajo del nivel esperado y requiere aplicar esfuerzos para satisfacer las exigencias del factor.

Cosa diferente es que dichos aspectos se hubieren calificado como deficientes por no satisfacer las exigencias mínimas, es decir, entre 0 y 39 puntos, para cual el evaluador debía exponer las razones objetivas que la sustentaran como se precisó en párrafos anteriores.

En ese orden en el sub uidice la administración calificó como insatisfactoria una evaluación de servicios donde el actor obtuvo en los factores calidad de trabajo, cantidad de trabajo, oportunidad, responsabilidad y actitud frente al trabajo grado de valoración “BUENO” y en los factores organización y relaciones interpersonales “REGULAR”, es decir, en estos dos últimos aspectos la evaluación fue aceptable mas no deficiente, y por ese motivo el acto de insubsistencia demandado adolece de falsa motivación, puesto que la calificación de servicios que le sirvió de soporte no se impuso dentro del marco de legalidad establecido, quedando en consecuencia desvirtuada la presunción de legalidad del acto acusado.

Por las razones que anteceden, se revocará el fallo de primera instancia, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Antioquia denegó las súplicas de la demanda y en su lugar se declarará la nulidad del Decreto No. 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996, expedido por el Alcalde del Municipio de Sopetrán, por la cual se declaró insubsistente el nombramiento del actor del cargo de Conductor de la Alcaldía por calificación insatisfactoria de servicios, y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará el reintegro al cargo que desempeñaba o a otro de igual o similar categoría, con los derechos de carrera administrativa que tenía para la fecha del retiro, y al pago de los salarios y prestaciones que dejó de percibir desde la fecha en que fue desvinculado hasta el día en que se haga efectivo el reintegro.

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

FALLA

REVÓCASE la sentencia de 30 de junio de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual denegó las súplicas de la demanda, dentro del proceso promovido por LUIS FERNANDO MUNERA CASTRILLÓN.

En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto No. 085/XII/96 de 27 de diciembre de 1996, expedido por el Alcalde del Municipio de Sopetrán, por medio del cual se declaró insubsistente el nombramiento del actor del cargo de Conductor de la Alcaldía por calificación insatisfactoria de servicios.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condena al Municipio de Sopetrán a reintegrar al señor LUIS FERNANDO MUNERA CASTRILLÓN al cargo de conductor, o a uno de igual o superior categoría con derechos de carrera administrativa y a pagarle los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar desde la fecha del retiro, hasta que se haga efectivo el reintegro al cargo.

Las sumas que resulten a favor del actor, se actualizarán en su valor como lo ordena el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R_h \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico, que es lo dejado de percibir por concepto de salarios y prestaciones sociales, por el guarismo

que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha en que se debió hacer el pago por el vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

De los valores que sean reconocidos no se descontará suma alguna por el desempeño de otro cargo, durante el tiempo en que el actor estuvo separado del servicio.

DECLÁRASE para todos los efectos legales que no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios por parte del actor, entre la fecha del retiro y la fecha en que se produzca el reintegro al cargo.

A la sentencia se dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE y ejecutoriada, ***DEVUÉLVASE*** el expediente al Tribunal de origen.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO