



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A”

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E)

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015)

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN
Autoridades Municipales

Ha venido el proceso al Despacho el 20 de marzo de 2015¹ a efectos de dictar Sentencia de Segunda Instancia. En consecuencia, le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia de 23 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, Subsección Laboral que negó las pretensiones de la demanda.

EL ESCRITO DE DEMANDA

Pretensiones.-

Mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el señor GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ solicitó se declare la nulidad de la Resolución JD-03 de 15 de

¹ Informe visto a folio 368

febrero de 2001, por la cual la Junta Directiva del Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, aprobó la reestructuración administrativa, modificó el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos y readecuó la planta de personal, y de la Resolución GG-056 de 21 de febrero de 2001, por medio de la cual la Gerencia suprimió el cargo que venía desempeñando el demandante, entre otros.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a reintegrar al demandante al cargo que venía desempeñando, pagar los salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde el retiro hasta que sea reincorporado al servicio y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 179 del Código Contencioso Administrativo, y condenar en costas a la entidad demandada.

Fundamentos Fácticos².-

El demandante narró que se vinculó a la entidad demandada desde el 19 de mayo de 1993, desempeñó el cargo de Técnico de Mantenimiento con una asignación mensual de \$1'479.000.00.oo., hasta el 21 de febrero de 2001, fecha en la cual fue retirado del servicio por supresión del empleo.

Igualmente señaló que mediante Resolución Gerencial GG-056-2001 de 21 de febrero de 2001 se dispuso la supresión del cargo que venía desempeñando en virtud de la decisión adoptada por la Junta Directiva en la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001, de lo cual fue

² Ver folios 33 a 35

notificado en la misma fecha.

No obstante lo anterior, indicó que el acto expedido por la Junta Directiva, la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001, fue publicada en la Gaceta Oficial del municipio de Medellín, solo hasta el 22 de febrero de 2001, es decir con posterioridad a la notificación del acto de retiro, situación que implica que la Resolución Gerencial estuvo viciada por falsa motivación.

Agregó que para la reestructuración administrativa de la entidad la Junta Directiva no observó lo dispuesto por la Ley 443 de 11 de junio de 1998³ ni en sus decretos reglamentarios, toda vez que el estudio técnico no se ajusta a dicha normativa.

Adicionalmente expuso que en realidad no se presentó la supresión de su cargo, sino un cambio de denominación del mismo con la finalidad de desvincular a determinados empleados, configurándose con ello el vicio de desviación de poder. Además la decisión de suprimir cargos fue apresurada, y se trataba de una medida exigida por el Alcalde con el pretexto de dar cumplimiento a la Ley 617 de 6 de octubre de 2000⁴, no obstante aquel funcionario se encontraba a la espera de la respuesta a una consulta que había elevado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la forma de aplicación de la mencionada ley.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

- Constitución Política: los artículos 25, 29, 53, 125 inc. 2
- Ley 443 de 1998: artículos 1º, 41

³ Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones

⁴ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- Decreto 1572 de 1998: artículo 154
- Decreto 2504 de 1998: artículo 9º

Como concepto de violación de las normas invocadas, manifestó que los actos demandados están afectados por falta de competencia, expedición irregular y falsa motivación.

Expresó que la estabilidad laboral en el empleo tiene origen en los artículos 53 y 125 de la Constitución Política, el cual no implica la inamovilidad absoluta del empleado, pero sí restringe al nominador para que prescinda del trabajador sin que exista una relación de causalidad entre el retiro y el mérito que haya demostrado en la actividad encomendada. Dicho principio que resulta esencial en los empleados inscritos en carrera implica que solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, mientras que los de libre nombramiento y remoción, por su propia naturaleza, tienen una permanencia supeditada a la discrecionalidad del nominador, siempre que no incurra en desviación de poder.

El cargo de falta de competencia lo hizo consistir en que el Decreto municipal 237 de 6 de marzo de 1992 por medio del cual se expide el Estatuto Orgánico del Establecimiento Público 'Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín', establece en el artículo 17 literal b) que es función de la Junta Directiva *“crear, suprimir y refundir los cargos que considere necesarios para el correcto funcionamiento del Aeroparque, previa recomendación del Gerente General”*. En el artículo 19 dentro de las funciones del Gerente previó la de *“p) Nombrar y remover libremente los empleados del Establecimiento”*.

De las disposiciones mencionadas, concluyó que la facultad de supresión de cargos es exclusiva de la Junta Directiva, previa

recomendación del Gerente General, quien por su parte ostenta la facultad nominadora. Sin embargo, el Gerente de la demandada expidió la Resolución CG-056-2001 por medio de la cual suprimió cargos, cuando únicamente correspondía a la Junta hacerlo.

Adicionalmente, afirmó que el Gerente en la Resolución de 15 de febrero de 2001 adujo la Resolución JD-03-2001, sin embargo aquella fue publicada solo hasta el 22 de febrero del mismo año en la Gaceta Oficial del municipio de Medellín.

De otra parte, consideró que se desconocieron las normas de carrera administrativa, Ley 443 de 11 de junio de 1998 y Decreto 1572 de 5 de agosto del mismo año, particularmente los artículos 41 y 154 respectivamente, toda vez que no existió un estudio técnico previo que sustentara suficientemente la supresión de cargos.

En sustento de lo anterior, adujo que en las consideraciones de la Resolución JD-03-2001 se hace alusión a diferentes estudios técnicos, y cita el estudio de costos ABC y otro denominado “Polígono Competitivo”, ninguno de los cuales se ciñe a los parámetros legales pues, no contienen alguno de los aspectos de que trata el artículo 9º del Decreto 2504 de 10 de diciembre de 1998, e indica que ningún cargo puede formular contra los otros “diferentes estudios” a que hace mención el acto de reestructuración acusado, pues no están determinados.

Sobre la aplicación de la Ley 617 de 2000 como sustento para la modificación de la planta de personal, informó que aquella no plantea como única alternativa para el ajuste fiscal la desvinculación masiva de personal y tampoco derogó las normas de carrera administrativa. En relación con este aspecto, hizo énfasis en que el Alcalde había elevado

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

una consulta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la aplicación de la citada norma, y cuando aún no se había dado respuesta, se implementó la reforma.

Estimó que las Resoluciones JD-03 de 3 de febrero de 2001 y 04 de 7 de marzo del mismo año, cambiaron la denominación de los empleos y crearon otros para satisfacer intereses que no corresponden al buen común.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín⁵ se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual argumentó que los actos de supresión de cargo le fueron notificados, entendiéndose que se trata de actos administrativos de carácter particular.

De la misma forma, adujo que el estudio técnico elaborado por la Universidad de Antioquia, para la reestructuración administrativa, desde su perspectiva, cumple con los criterios técnicos y legales requeridos.

Propuso la excepción de “*falta de causa para pedir*”, para lo cual indicó que el actor fue notificado de los actos de retiro, en consecuencia la publicación en la gaceta en momento alguno pretendió ser un acto de notificación.

⁵ Folios 67 a 71

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, Subsección Laboral, mediante Sentencia de 23 de mayo de 2012, negó las pretensiones de la demanda.

Estimó que el problema jurídico a resolver se trataba de verificar si al demandante le asiste razón al solicitar la nulidad de los actos censurados, por considerar que los documentos que fundaron la supresión de cargos no reunían los requisitos establecidos por la ley.

Del examen del material probatorio, encontró que los estudios técnicos denominados “Polígono Competitivo” y “estudio de costos ABC” hacen referencia directa al señor Gustavo Adolfo Ruiz Gómez y al aumento de su porcentaje de ociosidad que resultaba contrarios al buen servicio, y que además, retardaba la entrega de materiales en el área de mantenimiento según las entrevistas practicadas al personal de esta área, impidiendo la ejecución oportuna de los trabajos.

En cuanto a la inoponibilidad del acto de contenido general, esto es, la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001, razonó que es errado el argumento del actor cuando aduce que el acto administrativo que le produce efectos no es aquella, sino la Resolución GG-56 de 21 de febrero de 2001 proferida por la Gerencia General, puesto que ambos actos definen la supresión de su cargo.

Respecto del vicio de nulidad alegado, en atención a la fecha de publicación de la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001, esto es el 22 de los mismos mes y año, manifestó que dado que el acto

requirió de un pronunciamiento posterior, la Resolución GG-56, para que operara la desvinculación. Entonces, el hecho de que el Código Contencioso Administrativo en el artículo 53, indique que el acto general no es oponible a los particulares hasta tanto no sea publicado, no implica que no obligue a la administración. Ello quiere decir, que el acto de la Junta Directiva sí existía para la fecha de expedición de la Resolución GG-56 de 21 de febrero de 2001.

También mencionó que, en el pasado, el mismo Tribunal definió un caso análogo al presente, pero que la decisión adoptada fue distinta, en consideración a que de las pruebas presentadas en aquella oportunidad no se infería la necesidad de supresión del cargo, contrario a lo acreditado en el presente proceso.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión el 23 de mayo de 2012⁶, en el cual solicitó se revoque la decisión y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, trajo a colación la sentencia dictada por el mismo Tribunal el 22 de febrero de 2012, dentro del proceso instaurado por la señora Biandet Astrid Zapata contra el Aeroparque Olaya Herrera, en el cual se planteó el mismo problema jurídico que en el *sub iúdice* se presentó, y se accedió a las pretensiones de la demanda, por encontrar probado el cargo formulado en contra del estudio técnico que

⁶ Folios 295 a 309

sustentó la supresión del cargo de la actora, al concluir que los documentos “polígono competitivo” y “estudio de costos ABC”, no satisfacen las características de un verdadero estudio técnico a la luz de la Ley 443 de 11 de junio de 1998 y su Decreto Reglamentario 1572 de 5 de agosto del mismo año.

Así las cosas, manifestó que no se puede considerar que el estudio aducido en esta oportunidad resulte válido, habida cuenta que respecto del mismo ya se anunció que no reúne los requisitos legales en un caso análogo al presente.

MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto en el recurso de apelación, el cual determina la competencia del juez de segunda instancia, de conformidad con el artículo 328⁷ del Código General del Proceso, el problema jurídico se contrae a establecer si la reestructuración administrativa de un establecimiento público del orden municipal, que conlleve la supresión de cargos de la planta de personal de la entidad,

⁷ “El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. (...)”

debe estar sustentado en estudios técnicos en los términos previstos por la Ley 443 de 11 de junio 1998⁸ y su Decreto Reglamentario 1572 de 5 de agosto de del mismo año⁹.

Una vez verificado lo anterior, corresponde determinar si los documentos aducidos como estudio técnico para la reestructuración de la planta de personal aprobada por la Resolución JD-03 de 2001 de la Junta Directiva de la entidad demandada y adoptada por la Resolución GG-056-2001 de la Gerencia de la misma, cumplen con la normativa aplicable para disponer la supresión de cargos.

Los actos demandados

Se demanda la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución JD-03 de 2001 de 22 de febrero de 2001¹⁰, expedida por la Junta Directiva del Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, *“por medio de la cual se aprueba la reestructuración administrativa, se modifica el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, y se readecúa la planta de personal en el Aeroparque Olaya Herrera de Medellín”*, en cuanto dispuso la supresión del cargo que venía desempeñando Gustavo Adolfo Ruiz Gómez, como Técnico de Mantenimiento.
- Resolución GG-556 de 21 de febrero de 2001, expedida por el Gerente de la entidad, *“por medio de la cual se suprimen unos*

⁸ Normas que se encontraban vigentes para la época de expedición de los actos demandados.

⁹ Modificado por el Decreto 2504 de 1998.

¹⁰ Folios 4 a 13

cargos en el Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, en aplicación de la Reestructuración Administrativa”, en cuanto suprimió el cargo del actor¹¹.

Naturaleza jurídica del Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín y el régimen aplicable en materia de personal

A través del Acuerdo 55 de 5 de diciembre de 1991¹², el Consejo Municipal de Medellín, creó el “Aeroparque Olaya Herrera de Medellín” como un establecimiento público del orden municipal, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente¹³, cuyo objeto sería la administración y desarrollo integral del inmueble entregado al municipio de Medellín por el Fondo de Inmuebles Nacionales en diciembre de 1985¹⁴, y obraría por medio de la Junta Directiva y el Gerente General.

Posteriormente, mediante Acuerdo Municipal 32 de 1º de agosto de 2001¹⁵, expedido por el mismo Concejo de Medellín, se estableció que el Aeroparque Olaya Herrera de Medellín pasaría a denominarse Aeropuerto Olaya Herrera¹⁶.

¹¹ Folios 14 a 16.

¹² Por el cual se crea el establecimiento Público “Aeroparque Olaya Herrera de Medellín”, visible a folios 151 a 154 del cuaderno principal.

¹³ Artículo 1º del Acuerdo 55 de 1991

¹⁴ Artículo 2º ibídem

¹⁵ Por medio del cual se modifica el Acuerdo 55 de 1991, relativo al establecimiento público “Aeroparque Olaya Herrera de Medellín”.

¹⁶ Artículo 1º del Acuerdo 32 de 2001

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

De acuerdo con lo anterior, se trata de una entidad que pertenece al sector descentralizado por servicios, al tenor del artículo 38¹⁷ de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998¹⁸, definidos por el artículo 70 ibídem.

Por su parte, el Decreto 1222 de 18 de abril de 1986¹⁹ dispone que las personas que presten sus servicios en establecimientos públicos son empleados públicos, con excepción de los trabajadores que se dediquen a la construcción y mantenimiento de obras públicas²⁰.

La vinculación del actor

En el expediente se encuentra acreditado que mediante Resolución 050 de 14 de mayo de 1993, Gustavo Adolfo Ruiz Gómez fue nombrado Coordinador de Mantenimiento²¹, cargo del cual tomó posesión el 14 de mayo de 1993.

Posteriormente, por Resolución 114 de 2 de diciembre de 1993, fue nombrado como Jefe de Sección de Mantenimiento en el Aeroparque Olaya Herrera²².

¹⁷ Textualmente dispone: “Artículo 38º.- *Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.* La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...)
2. Del Sector descentralizado por servicios:
a. Los establecimientos públicos;
(...)”

¹⁸ por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Código de Régimen Municipal

²⁰ “*Las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (...)*”

²¹ Según acta de posesión No. 084 que obra a folio 220

²² Según acta de posesión 101 que obra a folio 213 del expediente.

El actor fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Jefe de Sección de Mantenimiento de la entidad demandada, el 1º de octubre de 1998, Folio No. 1217 y No. de Orden 30,402, según certificación expedida por la Secretaría de la Comisión Nacional del Servicio Civil²³.

El estudio técnico como presupuesto para la modificación de plantas de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva

Para la fecha de expedición de los actos acusados, estaba vigente la Ley 443 de 11 de junio de 1998²⁴, y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572 de 5 de agosto del mismo año²⁵, normativa que fijó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, el que a su vez fue modificado, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998.

El artículo 41²⁶ de la Ley 443 de 11 de junio de 1998²⁷ en relación con la reforma de las plantas de personal, prevé que con el fin de

²³ Según la parte motiva de la Resolución G-189 de 28 de agosto de 2001, por la cual le reconoció al actor indemnización por supresión del cargo.

²⁴ por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones

²⁵ Por el cual se reglamenta la Ley 443 de 1998 y el Decreto - Ley 1567 de 1998.

²⁶ “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.

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 concepto.”

²⁷ Ley 443 de 11 de junio de 1998 “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”.

garantizar la protección de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de las plantas de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva tanto del orden nacional como del territorial que impliquen la supresión de empleos, debe basarse en estudios técnicos que demuestren las necesidades del servicio o las razones de modernización de la administración²⁸, elaborados por las respectivas entidades, firmas o profesionales idóneos o por la Escuela Superior de Administración Pública.

El artículo 39 ibídem, establece los derechos que le asisten al empleado inscrito en el escalafón de carrera en el evento en que el cargo del cual es titular sea suprimido, los cuales se concretan en la posibilidad de optar por ser incorporados a empleos equivalentes atendiendo las reglas establecidas por el mismo artículo o a recibir indemnización en los términos que establezca el Gobierno Nacional, esto es, los previstos por los artículos 137 y siguientes del Decreto 1572 de 1998.

El Decreto 1572 de 5 de agosto de 1998²⁹, sobre los estudios técnicos para la modificación de las plantas de personal, prevé que las modificaciones a las plantas de personal deberán estar soportadas en estudios técnicos que demuestren la necesidad de la adopción de la medida³⁰. Igualmente establece en el artículo 149 que la modificación de la planta de personal obedece a las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración, cuando los estudios

²⁸ Establecidas en el artículo 149 del Decreto 1572 de 5 de agosto de 1998 “por el cual se reglamenta la Ley [443](#) de 1998 y el Decreto - Ley [1567](#) de 1998.”, modificado por el Decreto 2504 de 1998.

²⁹ por el cual se reglamenta la Ley [443](#) de 1998 y el Decreto - Ley [1567](#) de 1998.

³⁰ **Artículo 148°.-** 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.

técnicos así lo concluyan con ocasión de las situaciones allí descritas, así:

“Art. 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 racionalidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general”.³¹

El artículo 154 ibídem, establece los aspectos que debe incluir en su contenido, de manera que no solamente se trata de un requisito formal, sino que también debe presentarse como el sustento técnico para la modificación de la planta de personal. Dispone la norma textualmente:

“Artículo 154°.- Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen,

³¹ Artículo modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2504 de 1998

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”³²

Son estas normas pues a las que debió **sujetarse** la administración municipal para expedir los actos impugnados, de acuerdo con las cuales el proceso de reestructuración administrativa es una actuación reglada, en la cual la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, siendo así, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal, pues sus actuaciones en este aspecto están desprovistos de discrecionalidad.

Lo probado en el proceso

Obra a folios 90 a 92 del expediente el Convenio Interadministrativo celebrado entre el municipio de Medellín y el Aeroparque Olaya Herrera No. CONV 110-99, para la asesoría en el diseño e implantación de la gerencia estratégica de costos basado en actividades ABC, de conformidad con lo pactado mediante convenios 127 de 1998 y 001 de 1999 celebrados entre el Municipio y la Universidad de Antioquia.

En el cuaderno 2, obra el estudio de sistema de costeo ABC, el cual se indica que *“Muestra la organización como un conjunto de actividades más que como una jerarquía departamental”* y además *“Identifica las relaciones causa-efecto entre las actividades y los objetos de costo”*, en dicho documento se indican en qué consisten las metodologías de análisis y montaje de recursos (movimiento contable), de análisis y

³² modificado por el artículo 9º del Decreto 2504 de 1998

montaje de estadísticas de recursos (criterios recursos), de análisis y montaje de actividades (encuestas), y de análisis y montaje de estadísticas sobre servicios (criterios servicios), así como el estudio denominado “*Polígono competitivo*”.

Del mismo modo, contiene un estudio elaborado teniendo en cuenta la distribución de tiempo por actividades, para lo cual atiende los procesos y subprocesos por cargos, incluyendo el del actor, cuyo análisis reflejó lo siguiente:

“TIEMPO OCIOSO

(...) El Técnico de Mantenimiento señor Gustavo Ruiz arroja un 36% de ociosidad (...)

La falta de una planificación adecuada y oportuna por parte del coordinador del área, hizo que la entrega del material necesario no se hiciera a tiempo, además la ejecución de los trabajos tampoco fue programada oportunamente, lo que se refleja en la ociosidad promedio de 37%, (sic) Esta observación se hace teniendo en cuenta el argumento de los funcionarios en cuanto a la impuntualidad en la entrega de los materiales. Todos(sic) esto teniendo en cuenta que el porcentaje de ocupación del Técnico de Mantenimiento, en la planeación y seguimiento de los trabajos muestra 51%.”

Dentro de las recomendaciones generales del estudio se incluyó la necesidad de modernizar la estructura de la entidad, además se determinó con fundamento en los tiempos de ocio que era preciso mejorar los procesos de la entidad y lograr una posición más competitiva.

Posteriormente, se encuentra el documento de la Universidad de Antioquia “*Costeo Basado en Actividades Aeroparque Olaya Herrera de Medellín de 1999*”, en el cual se refiere a los servicios aeroportuarios

que presta el Aeroparque Olaya Herrera, los costos por áreas de responsabilidad, costo de actividades, el costo de la capacidad ociosa.

Finalmente, dentro del acápite de “*Conclusiones y recomendaciones para la continuidad del modelo de costos*”, de 1999, según indica el mismo documento que en lo relativo a la modificación de la estructura de la entidad y la modificación de la planta de cargos indicó:

“RECOMENDACIONES GENERALES

- Los procesos deben modernizarse al igual que la estructura gerencial que los sostiene por medio de la revaluación de cada posición gerencial, determinando las actividades necesarias bajo el nuevo proceso con sus respectivos indicadores, para así lograr la reducción del número de Jefes y niveles organizacionales. Se deben establecer dos gerencias encaminadas hacia el logro de los dos grandes negocios que maneja la Entidad: Servicios Inmobiliarios y Servicios de Aeródromo.
 - Simplificar los procesos facilita el trabajo, se reducen los tiempos de procesamiento, se reducen los problemas, genera menor demanda para los directivos y el personal de apoyo disminuye los costos y mejora la calidad del servicio para los clientes internos y externos.
 - Es necesario identificar las personas que son obstáculos para la organización en la medida que se implementen las exigencias del mejoramiento o perfeccionamiento de los procesos.
 - El costo del tiempo ocioso nos indican que es necesario el mejoramiento de los procesos de la Entidad con el fin de disminuir el desperdicio, y redistribuir este costo en los objetivos claves de la organización, permitiendo así incrementar la satisfacción del cliente.
 - Es necesario lograr una posición competitiva en los servicios que presta la entidad, razón por la cual se deben fomentar en todos los empleados el proceso de mejoramiento personal con el fin de que las Actividades se realicen en el menor tiempo posible y con los menores recursos, máxime si se tiene en cuenta que las tarifas y tasas aeroportuarias son reguladas por agentes externos como la Aerocivil y el mercado libre de Oferta y Demanda.
- (...)

ACTUALIZAR LA PLANTA DE CARGOS: Es ‘normal’ el préstamo de funcionarios entre entidades y/o Áreas de la misma Entidad, es necesario, para brindar una información ajustada a la realidad, que se actualice la planta de cargos de cada una de éstas, lo cual permitirá que no se presenten actividades, subprocesos, procesos

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

y servicios sobrecosteados o subcosteados, debido a una inadecuada asignación del recurso servicios personales.”

El 5 de febrero de 2001, según Acta 01 de la Junta Directiva del Aeroparque Olaya Herrera de Medellín³³, se presentó la propuesta de establecer una nueva estructura administrativa, con las siguientes observaciones:

“(…) Revisar la escala salarial y ajustarla en lo posible a la del Municipio de Medellín. Para ello, la Gerenta ha quedado de estudiar a profundidad el tema, siendo autorizada a su vez por la Junta para hacer los ajustes a la Planta de Cargos, proceder a la elaboración del Manual de Funciones, las categorías de escala salarial.

Nombrar al Operativo con la categoría 18D con una asignación salarial de \$3'154.875 (Tres millones ciento cincuenta y cuatro mil ochocientos setenta y cinco pesos), quedando en la reestructuración un artículo o párrafo aclarándolo a la luz de la misma. (...)”

Mediante Resolución JD-03 de 2001 la misma Junta Directiva, aprobó la reestructuración administrativa de la entidad, se modificó el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos y se adecuó la planta de personal de la entidad. En el artículo 1º de dicho acto suprimió entre otros, el cargo que venía desempeñando Gustavo Adolfo Ruiz Gómez, como Técnico de Mantenimiento código 40105.

El Gerente del establecimiento público, a través de la Resolución GG-056-2001 de 21 de febrero de 2001, adoptó la decisión aprobada por la Junta Directiva. De las anteriores actuaciones notificó al actor mediante comunicación del mismo 21 de febrero de 2001.

³³ cuaderno No. 2º

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

Por comunicación de 21 de febrero de 2001, el Director de la Unidad Administrativa y Financiera del Aeroparque Olaya Herrera, le informó:

“(…) mediante la Resolución No. GG-05-2001 del 21 de febrero, fue declarado insubsistente del cargo de TÉCNICO DE MANTENIMIENTO, en cumplimiento de la Resolución No. JD-03-2001 de febrero 15 de la Junta Directiva del Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, mediante la cual se aprobó la reestructuración administrativa de la entidad y en la cual fue suprimido el cargo del cual usted es titular.

En consecuencia, la decisión se hace efectiva a partir de la fecha, no sin antes informare sobre el derecho que le asiste de conformidad con el artículo 44 del Decreto No. 1568 de 1998, de optar por la indemnización o por la incorporación 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 dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la presente comunicación. De guardar silencio se entenderá que usted ha optado por la indemnización.” ³⁴

A través de la Resolución G-189 de 28 de agosto de 2001 le reconoció a Gustavo Adolfo Ruiz Gómez una indemnización por supresión del cargo por valor de \$10'275.678, y por Resolución G-101-2001³⁵ de 18 de abril del mismo año, fue autorizada la liquidación definitiva de prestaciones sociales por \$3'063.526.00

Análisis del caso concreto

En la motivación de la Resolución JD – 03 de 2001 señala como razones para reestructurar la entidad las siguientes:

- 1) La actividad productiva de la entidad le exige estar en los más altos niveles de eficiencia administrativa y financiera que la hagan competitiva

³⁴ Folio 146 del expediente

³⁵ Folio 184

2) La necesidad de ajuste fiscal en virtud de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000³⁶, y

3) Los resultados de los estudios técnicos cuyas conclusiones se refieren a :

- una inadecuada asignación del recurso humano.
Existencia de procesos inútiles con gran tiempo ocioso y perfiles de cargos inadecuados.
- Sobredimensionamiento de la planta.
- Recomendación de abrir nuevos mercados para generar nuevos ingresos y necesidad de mejorar procesos de seguridad.

De los documentos aducidos al plenario como estudio técnico para justificar la supresión del cargo que venía desempeñando Gustavo Adolfo Ruiz Gómez como Técnico de Mantenimiento en el Aeroparque Olaya Herrera, la única mención que se hace es la referida al tiempo de ociosidad y la falta de planeación adecuada que incidió para que la entrega de materiales para la ejecución de trabajo no se hiciera a tiempo, sin embargo, en la misma, no se expone la necesidad de suprimir su cargo.

En efecto, si bien el mencionado documento estableció un porcentaje de ocio mayor al deseable para el caso del actor, lo cierto es que no sugirió o recomendó la supresión del mismo, ni advirtió qué modificaciones implementar con el fin de optimizar el recurso humano con el que para ese momento contaba la entidad.

³⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Tampoco demuestra el mencionado estudio, de qué manera se pretendía lograr el ajuste fiscal pretendido con arreglo a la Ley 617 de 2000³⁷, situación que se admite como justificación para la modificación de las plantas de personal de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1572 de 1998 artículo 149³⁸ numeral 9º, pero que en todo caso, debe acreditarse con el correspondiente instrumento técnico pues tal causal no lo exime de dicha exigencia.

En el asunto particular, aunque el acápite “*Conclusiones y recomendaciones para la continuidad del modelo de costos*” indica los costos de cada una de las dependencias, no expone la necesidad de reducirlos por causa de la mencionada ley, lo cual no hubiera podido hacer, teniendo en cuenta que el estudio de costos fue elaborado en 1999 y la Ley 617 de 2000 fue expedida el 6 de octubre de ese mismo año, ni manifiesta siquiera que la entidad presentara un déficit en sus finanzas, y lo mismo sucede con los motivos de modernización de la entidad que tampoco fueron resultado del estudio técnico, y sin embargo fueron los aspectos aducidos por el acto que determinó la reestructuración administrativa.

La prueba documental aportada al plenario antes señalada, demuestra que los estudios técnicos aducidos no cumplen con las exigencias previstas por la Ley 443 de 1998 y su Decreto Reglamentario 1572 de 1998, pues por una parte no contiene análisis de procesos técnico – misionales y de apoyo, una evaluación de la prestación de los servicios o de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los

³⁷ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

³⁸ Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2504 de 1998.

empleados³⁹, ni mucho menos demuestra la necesidad de suprimir el cargo del demandante.

En esas condiciones, por encontrarse probado el cargo de expedición irregular, se encuentra desvirtuada la presunción de legalidad de los actos que retiraron al actor por supresión del cargo.

Por las razones que anteceden, se revocará la Sentencia de 23 de mayo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar, declarar la nulidad de los actos demandados y el consecuente restablecimiento del derecho.

Para el efecto, se declarará la nulidad parcial de la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001 *“por medio de la cual se aprueba la reestructuración administrativa, se modifica el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, y se readecúa la planta de personal en el Aeroparque Olaya Herrera”*, proferida por la Junta Directiva de la Entidad demandada, y de la Resolución GG-56 de 21 de febrero de 2001, *“por medio de la cual se suprimen unos cargos en el Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, en aplicación de la reestructuración administrativa”*, proferido por el Gerente General del Aeroparque Olaya Herrera, en cuanto en cuanto suprimieron el cargo que venía desempeñando Gustavo Adolfo Ruiz Gómez.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordena al Aeroparque Olaya Herrera de Medellín reintegrar al señor Gustavo Adolfo Ruiz Gómez, al cargo que desempeñaba al momento de la supresión o uno equivalente, sin solución de

³⁹ Artículo 154 del Decreto 1572 de 1998

continuidad, así como al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta su reintegro efectivo. Las sumas que resulten a favor del actor se actualizarán en su valor como lo ordena el artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En el que el valor presente (R) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

De las sumas que resulten a favor del demandante, se descontará el valor de lo que eventualmente le haya sido pagado por concepto de indemnización, mas no se deducirán las sumas de dinero que hubiere recibido en el evento de que durante su desvinculación haya celebrado otra u otras vinculaciones laborales con entidades del Estado y se negarán las demás súplicas de la demanda.

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,

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la Sentencia de 23 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda presentada por Gustavo Adolfo Ruiz Gómez contra el Aeroparque Olaya Herrera. En su lugar se dispone:

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución JD-03 de 15 de febrero de 2001 *“por medio de la cual se aprueba la reestructuración administrativa, se modifica el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, y se readecúa la planta de personal en el Aeroparque Olaya Herrera”*, proferida por la Junta Directiva de la Entidad demandada, y de la Resolución GG-56 de 21 de febrero de 2001, *“por medio de la cual se suprimen unos cargos en el Aeroparque Olaya Herrera de Medellín, en aplicación de la reestructuración administrativa”*, proferido por el Gerente General del Aeroparque Olaya Herrera, en cuanto en cuanto suprimieron el cargo que venía desempeñando Gustavo Adolfo Ruiz Gómez.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordena al Aeroparque Olaya Herrera de Medellín reintegrar al señor Gustavo Adolfo Ruiz Gómez, al cargo que desempeñaba al momento de la supresión o uno equivalente, sin solución de continuidad, así como al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta su reintegro efectivo. Las sumas que resulten a favor del actor se actualizarán de acuerdo con la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia.

Radicación: 050012331000200101902 01
Número Interno: 3054-2013
Actor: GUSTAVO ADOLFO RUIZ GÓMEZ
DEMANDADO: AEROPARQUE OLAYA HERRERA DE MEDELLÍN

De las sumas que resulten a favor del demandante, se descontará el valor de lo que eventualmente le haya sido pagado por concepto de indemnización, mas no se deducirán las sumas de dinero que hubiere recibido en el evento de que durante su desvinculación haya celebrado otra u otras vinculaciones laborales con entidades del Estado

CUARTO: A la sentencia se dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo

QUINTO.-.NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E) JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ (E)

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

SLIV/lmmo