

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA SUBSECCION "A"

CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 05001233100020020301201 (291913)

Actor: JULIA ROSA CALLE

Demandado: MUNICIPIO PUERTO TRIUNFO

AUTORIDADES MUNICIPALES- APELACIÓN SENTENCIA

ASUNTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 6 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

La señora Julia Rosa Calle, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad del Decreto 027 de febrero 28 de 2002, por “el cual se suprimen unos cargos en la planta de personal”, así como de la comunicación con fecha 28 de febrero de 2002, por medio de la cual se notifica la supresión del cargo que venía desempeñando al servicio del municipio, ambos suscritos por el señor alcalde



A título de restablecimiento del derecho solicita reintegro de la demandante, la condena al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde la fecha de su retiro hasta la de su reintegro efectivo al servicio activo, sin solución de continuidad, con el correspondiente cumplimiento de la sentencia en los términos de los arts. 177, 178 y 179 del C.C.A.¹

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.

Como hechos en que fundamenta sus pretensiones, en síntesis, narró los siguientes:

La señora JULIA ROSA CALLE, laboró al servicio del municipio demandado desde el 16 de septiembre de 1991 hasta el 28 de febrero de 2002, desempeñándose como secretaria, código 540, nivel 5, grado 5.

Mediante Decreto 027 de febrero 28 de 2002, el señor alcalde dispuso la supresión del cargo de secretaria, código 540, nivel 5, grado 5.

La demandante al momento de la desvinculación, se encontraba inscrita en carrera administrativa, en el cargo de secretaria general de la tesorería en el municipio de Puerto Triunfo.

Mediante comunicación fechada el día 28 de febrero de 2002, suscrita por el señor alcalde municipal, se le notificó al actor que “fue suprimido el cargo de secretaria, adscrita a la tesorería municipal, que usted venía desempeñando en esta entidad.”

¹ Flio 22



La modificación de la planta de personal no estuvo fundada en necesidades del servicio o modernización de la administración, ni se hicieron los correspondientes estudios técnicos que sirvieran de soporte a la supresión de los 19 cargos.

Alude que el Acuerdo Municipal 036 de, por medio del cual se da una autorización *pro tempore* al ejecutivo municipal, en ninguno de sus apartes concede facultades al señor Alcalde para suprimir o fusionar empleos en sus dependencias, únicamente autoriza para que se haga los ajustes presupuestales que sean necesarios por efecto de la suspensión de las destinaciones específicas incorporadas en el acuerdo y para destinar los recursos al saneamiento fiscal y financiero.

Al municipio de Puerto Triunfo, se encuentran vinculadas algunas funcionarias como secretarias, quienes desempeñan las funciones de la ahora demandante, argumentando la necesidad del servicio.

Al momento del despido la demandante devengaba un salario de \$535.742 mensuales.²

3. DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Estima violados los arts. 4, 6, 83, 313, 315 de la Constitución; arts. 148 del Decreto 1572 de 1998, ley 136 de 1994, art. 91.

² Flios 20-22



Señala que el alcalde al expedir los actos administrativos de supresión y desvinculación (modificación de la planta de personal), estaba excediendo facultades que le otorgó el concejo, porque este sólo autorizó mediante Acuerdo 036 de 2001 para que haga los ajustes presupuestales que sean necesarios por efecto de la suspensión de las destinaciones específicas incorporadas en el referido acuerdo y para destinar dichos recursos al saneamiento fiscal y financiero, mas no para fusionar empleos de sus dependencias, tal como se indica en el artículo 315, numeral 7 de la Constitución.

Por lo anterior estima que en el presente caso se observa un claro ejemplo de incompetencia del Jefe de la Administración municipal, en la expedición de los actos de supresión de cargos y la consecuente desvinculación del accionante, porque el nominador con su actuación excedió las determinaciones que se tomaron en el Acuerdo 036 de 2001 y procedió a modificar la planta de cargos de la administración, sin tener facultad para ello.

Presenta como causales de nulidad falsa motivación, expedición irregular de la decisiones y desviación de poder.³

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El apoderado judicial de la entidad demandada, se opuso a las pretensiones de la demanda y contestó la demanda con los siguientes argumentos:

Con la expedición de la ley 617 de 2000 se hizo ajustar los presupuestos a los municipios de tal modo que se tuvo que mirar la planta de cargos desde la óptica del presupuesto por tanto todos los municipios tuvieron que recortar el personal administrativo y operativo.

³ Flios 22-29



El alcalde del municipio demandado sí tenía las facultades para ejecutar la reestructuración de conformidad con el Acuerdo 002 de 2001, vigente a la expedición del Decreto 027 de febrero 27 de 2002.

A la actora se le suprimió el cargo, por tanto operó su desvinculación del cargo y esa era la intención de la administración municipal en aplicación de la ley 617 de 2000.

Presenta como excepciones las que denomina competencia del funcionario, motivación verdadera y expedición regular del acto, falta de causa petendi y caducidad.⁴

5. LA SENTENCIA APELADA.

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia 06 de marzo de 2013 negó las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

Señaló el *a quo* frente al caso, en primer lugar, que si bien la inscripción en carrera administrativa otorga una estabilidad al funcionario designado, ello no es sinónimo de un fuero de inamovilidad o de estabilidad absoluta, luego no significa que el estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos.

Cuando se trata de empleados de carrera administrativa, si no ha sido posible la incorporación automática o inmediata le corresponde al funcionario el derecho a optar por retirarse definitivamente con el pago de una indemnización.

Se precisó que la normatividad aplicable es la consagrada en la ley 443 de 1998, ya que precisamente fue esa ley el sustento al momento de

⁴ Flios 35-39



reestructurar y suprimir los cargos de la entidad, incluyendo el de la demandante.

Se manifestó que se deriva de las pruebas que se trata de una empleada pública inscrita en carrera administrativa, que fue retirada del servicio por supresión del cargo de Secretaria, código 540, nivel 5 grado 05, que ostentaba en la tesorería de dicho municipio.

Se señala que sí existió estudio técnico donde se justifica la modificación de la planta de cargos de la administración municipal, el cual se fundamentó en la situación económica y financiera de la administración, donde se les indicaba la imposibilidad de sostener la planta de cargos, además de cumplir con los gastos de inversión en virtud de lo preceptuado por la ley 617 de 2000.

Se expresó que el estudio técnico realizado por el municipio, según su objeto de elaboración, se ajusta a las normas que lo regulan y es por esta causa se tuvo que el citado acto administrativo, se adoptó la nueva planta de cargos, propuesta por la administración.

Por otra parte señala, es necesario determinar que la facultad del alcalde del Municipio de Puerto Triunfo para suprimir cargos, obedece a normas de índole constitucional, potestad que no requiere autorización previa de ninguna otra autoridad para que su actuar sea legítimo, vale decir, se trata de una potestad autónoma constitucional del representante legal del municipio que no exige para su validez de la previa concesión de facultades por el concejo municipal, que al no tener competencia en la materia desde luego no puede las puede conferir para su cabal ejercicio, pese a que en este caso sí se contó con un acto expreso el cual fue el Acuerdo municipal 002 de 2001 “por medio del cual se faculta al ejecutivo municipal para ejecutar la reestructuración administrativa”, donde autoriza al alcalde para que realice una reestructuración administrativa, dentro de la cual podía fusionar, suprimir y crear los cargos es esencialmente necesarios que le permitan desarrollar



con eficiencia y eficacia los procesos que redunden en beneficio de la comunidad acorde con la Carta Política y la Ley 617 de 2000, pero de todas formas la actividad del alcalde frente al cargo de la actora, fue la de suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos y/o crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles las funciones especiales, los cuales son funciones específicas atribuidas al alcalde en virtud del art 315 de la Constitución Política.

Concluye que el alcalde obró dentro del marco jurídico que le permite adelantar el proceso de reestructuración y que a la demandante se le respetó su derecho de estabilidad en los términos contemplados en la Ley, al dársele la oportunidad de optar por el reintegro o por la indemnización, eligiendo la indemnización, lo que no implica por si sólo la vulneración de sus derechos.⁵

6. LA APELACIÓN.

La apoderada de la demandante interpuso oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, bajo las siguientes consideraciones.

Sostuvo la parte recurrente no compartir la decisión del *a-quo* por que no se tuvo en cuenta que Julia Rosa Calle al momento de la desvinculación se encontraba inscrita en carrera administrativa en el cargo de secretaria general de la tesorería de Puerto Triunfo, llevaba laborando desde el 16 de septiembre de 1991 hasta el 28 de febrero de 2002, es decir 10 años y 5 meses y si bien es cierto mediante la vigencia de la ley 617 de 2000, creada para dar cumplimiento al ajuste fiscal de la época, tampoco podía echarse por la borda en aras al cumplimiento de dicha normatividad los principios que rigen la estabilidad del trabajador. Agrega que debió tenerse

⁵ Fls. 219-231



en cuenta la antigüedad y el hecho que se encontraba en carrera administrativa.

Señala que el burgomaestre de la época aprovechó la ley 617 de 2000 para salir de los empleados que no estaban en su corriente política, porque de ser así la demandante con el tiempo que llevaba y la experiencia que tenía en el cargo pudo haber ocupado cualquiera de los otros tres cargos que quedaron en la tesorería municipal.

Insiste en que hubo falsa motivación porque en el municipio de Puerto Triunfo se desvinculó a un grupo de empleados públicos entre ellos a la demandante, pero se vinculó a un grupo más numeroso de adeptos políticos, significando que la desvinculación de la demandante no obedeció a razones de reducción de gastos públicos.

Cuestiona el que conociendo los documentos que conforman la hoja de vida de la actora con sus respectivas evaluaciones, debió decretar la prueba oficiosamente porque existían serias razones para determinar su certeza de que tuviera o no mejor derecho que las empleadas que quedaron en la secretaría de la tesorería de Puerto Triunfo, y existían fundadas razones para considerar que su inactividad podía apartar su decisión de una justa y equitativa decisión.⁶

7. ALEGATOS DE CONCLUSION

Las partes guardaron silencio en esta oportunidad.

8. CONSIDERACIONES

⁶ Flios 233-235



El problema jurídico consiste en determinar si la actora tiene derecho a ser reintegrada al cargo de secretaria general de la tesorería en el municipio de Puerto Triunfo, suprimido por el Alcalde Municipal, para lo cual se debe establecer si la Administración incumplió con el estudio técnico que exige la Ley 443 de 1998 y el Decreto 1572 de 1998, o si por el contrario el análisis financiero era suficiente para adelantar el proceso de reestructuración y modificación de la planta de la entidad.

En este caso se controvierte la legalidad del Decreto 027 de febrero 28 de 2002, proferido por el Alcalde Municipal de Puerto Triunfo, por medio del cual se decidió suprimir el cargo que ocupaba la señora Julia Rosa Calle, determinación que se le comunicó el 28 de febrero de 2002, haciéndole saber que tenía derecho a optar por percibir una indemnización o a ser reincorporada en un cargo de igual o inferior jerarquía.

8.1. CUESTIÓN PREVIA – LA EXCEPCIÓN

Como presenta entre las excepciones la de caducidad porque la demanda fue presentada luego de transcurrido los cuatro meses de haberse proferido o ejecutado el acto, ya que en su sentir los meses no traen dos fechas 28, por lo cual la caducidad ocurrió el día 27 de junio de 2002.

Al respecto se anota que por disposición legal, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca “al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. ...”⁷—subraya la Sala-

⁷ Art 136 del C.C.A.



En este caso, la notificación de la decisión de supresión se dio el día 28 de febrero de 2002⁸, y la demanda se presentó el día 28 de junio de 2002⁹. Como el término de cuatro meses empieza a contar a partir del día siguiente de la notificación, en este caso empezaría el día 1 de marzo siendo presentada la demanda el día 28 de junio es decir dentro del término de 4 meses contados conforme al calendario.¹⁰

Por tanto, la excepción no prospera.

Respecto de las restantes excepciones que presenta y que denomina competencia del funcionario, expedición regular, falta de *causa petendi*, y ausencia de desviación de poder en la forma como han sido planteadas constituyen argumentos defensivos mas no excepciones de mérito.

Al respecto debe anotarse que no todas las argumentaciones en que el demandado soporte su rechazo a los pedimentos formulados por la parte demandante pueden calificarse, sin más, como excepciones. Únicamente tienen el carácter de tales las que apunten a combatir el derecho de aducido, bien para invocar que nunca ha existido, ora para alegar que, aun existiendo, todavía no es exigible por estar sometido a plazo o condición¹¹.

Sobre el tema de las excepciones tiene sentado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de casación N°. 109 de 11 de junio de 2001, expediente 6343, en argumentación de recibo en esta Corporación que:

⁸ Flio 9

⁹ Flio 31

¹⁰ Art 121 C.P.C.

¹¹ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** SALA DE CASACIÓN CIVIL. MAGISTRADO PONENTE: SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO. Bogotá, D. C., nueve (9) de diciembre de dos mil cuatro (2004).- Referencia: Expediente No. 6080-01



“(…) la excepción de mérito es una herramienta defensiva con que cuenta el demandado para desmerecer el derecho que en principio le cabe al demandante; su función es cercenarle los efectos. Apunta, pues, a impedir que el derecho acabe ejercitándose (…) A la verdad, la naturaleza de la excepción indica que no tiene más diana que la pretensión misma; su protagonismo supone, por regla general, un derecho en el adversario, acabado en su formación, para así poder lanzarse contra él a fin de debilitar su eficacia o, lo que es lo mismo, de hacerlo cesar en sus efectos; la subsidiariedad de la excepción es, pues, manifiesta, como que no se concibe con vida sino conforme exista un derecho; de lo contrario, se queda literalmente sin contendor (…) Por modo que, de ordinario, en los eventos en que el derecho no alcanza a tener vida jurídica, o, para decirlo más elípticamente, en los que el actor carece de derecho porque este nunca se estructuró, la excepción no tiene viabilidad (…) De ahí que la decisión de todo litigio deba empezar por el estudio del derecho pretendido “y por indagar si al demandante le asiste. Cuando esta sugerión inicial es respondida negativamente, la absolución del demandado se impone; pero cuando se halle que la acción existe y que le asiste al actor, entonces sí es procedente estudiar si hay excepciones que la emboten, enerven o infirmen” (G. J. XLVI, 623; XCI, pág. 830)”.

En ese orden de ideas y, atendiendo al fundamento de las excepciones propuestas por la apoderada de la entidad demandada las que denomina:¹² **“incompetencia del funcionario, expedición irregular, falta de causa petendi, y ausencia de desviación de poder”**, es evidente que en la forma como han sido propuestas, ellas no pretenden enervar la acción, sino que se trata de verdaderos argumentos de la defensa, en tanto se dirigen a desvirtuar los hechos de la demanda, razón por la que se examinarán simultáneamente con el fondo del asunto, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 164 del C.C.A..¹³

8.2. EL CASO CONCRETO.

¹² Flío 143

¹³ Flío 43



En el sub-lite se encuentra acreditado que:

Julia Rosa Calle fue designada mediante Decreto No 071 de 16 de septiembre de 1991 como tesorera Auxiliar del municipio de Puerto Triunfo, cargo del que tomó posesión el 1º de octubre del mencionado año. (fl. 17).

Por Resolución No 1689 de 1992 fue designada como Secretaria General de la Tesorería, cargo en el cual fue inscrita en carrera administrativa mediante Resolución No. 5320 del 21 de junio de 1994 emanada de la Comisión Seccional del Servicio Civil de Antioquia. (fl. 13 a 15)

Por Acuerdo 036 de 10 de agosto de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Puerto Triunfo, por medio del cual se da una autorización *pro tempore* al ejecutivo Municipal para en el marco de un programa de saneamiento fiscal y financiero de entidades territoriales y de acuerdo a los lineamientos de la ley 617 de 2000 y sus normas reglamentarias disponga de los recursos que sean necesarios para adelantar un programa en procura del restablecimiento de las condiciones financiera y viabilidad económica del municipio, habiendo sido facultado el Alcalde “para que haga los ajustes presupuestales que sean necesarios por efecto de la suspensión de las destinaciones específicas incorporadas en el presente acuerdo y para destinar dichos recursos al saneamientos fiscal y financiero conforme a lo establecido en la Ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios.”(fls. 38 a 40).

Por Acuerdo 002 de 12 de febrero de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Puerto Triunfo, por medio del cual se faculta al ejecutivo municipal para efectuar una reestructuración administrativa “en la actual carta organizacional de la entidad, dentro de la cual podrá: Fusionar, suprimir y crear los cargos esencialmente necesarios que le permitan



desarrollar con eficiencia y eficacia los procesos que redunden en beneficio de la comunidad acorde con la carta política, plan de gobierno y desarrollo municipal, y la ley 617 de 2000.”(fls. 41 a 43).

Mediante Resolución de fecha 21 de diciembre de 2001, el alcalde municipal integró el comité de estudio para la reestructuración de la administración municipal central.”(fls. 157 a 158).

Aparece “evaluación de procesos administrativos”, de 26 de febrero de 2001, suscrito por el alcalde Municipal, el secretario general y de Gobierno, Tesorera de Rentas Municipales, el secretario de Obras Públicas, el Secretario de Presupuesto, el Secretario de Salud, el secretario UGAM-UMATA, la Secretaria de Desarrollo Social, el Gerente del IMDER, el Secretario de Educación Municipal, y un abogado especialista en derecho administrativo, en el que se señala que:

La administración municipal de PUERTO TRIUNFO en cabeza del señor Alcalde municipal JAVIER ARISTIDES GUERRA, considerando que debe modernizar y aplicar avance de la tecnología en todos los procesos internos y comprometido en su programa de gobierno, requiere conocer con exactitud la forma en que se opera en la actualidad a través de un análisis objetivo basado en el acercamiento a cada área de gestión con la técnica de la entrevista personal a cada funcionario directamente responsable de la dependencia; nadie más que ellos saben la forma en que se desarrolla cada procedimiento. Obviamente en este análisis se describen los procesos sistematizados y los manuales para identificar los puntos de conexión permitiendo lograr el objetivo del mismo.

Se inició este diagnóstico para establecer el inicio del proceso, su culminación, su objeto, los puntos críticos y su relación con el proceso administrativo que a la luz del objeto social debe cumplir cada área.



La forma en que se desarrolló el diagnóstico es muy práctica y sencilla, en primer lugar se establece el proceso de recaudo donde se generan los ingresos, sus formas, la contabilidad, los informes, el papel de la tesorería, la sistematización de los procedimientos y su relación con las otras áreas administrativas, el público en general y coordinación que debe existir con el almacén municipal.

El estudio es la base para discutir y generar mejores proyectos que permitan normalizar los procesos, disminuir costos en los mismos, eliminar trámites, estandarizar formatos, establecer sistemas de control, buscar la eficiencia, diseñar indicadores de gestión para mejorar el servicio a la comunidad, lograr la eficiencia y eficacia.

El programa de gobierno de PUERTO TRIUNFO tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de los habitantes y adecuar la estructura de los procesos y la estructura administrativa a las exigencias de la descentralización administrativa y fiscal que plantea la Constitución Política de 1991 y la Ley 136 de 1994, la ley 617 de 2000. Por ello se encuentra como un proyecto a ejecutar a corto plazo en el Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003 y como una exigencia del Plan de Acción establecido por la Alcaldía municipal.

Busca también enfrentar con responsabilidad el problema según los lineamientos del artículo 209 de la Constitución Política.

Además, para poder unir los diferentes puntos de encuentro de la información en cada proceso y recomendar la forma en que deben interactuar las diferentes entidades al interior de la administración, fue preciso realizar un análisis riguroso de la situación actual en que se desarrollan los procesos.

1. ANÁLISIS DE CARGOS PARA REASIGNAR FUNCIONES:

Denominación del cargo: JEFE DE GRUPO DE OBRAS (...)

CONCLUSION FINAL:



Se recomienda la supresión de:

Denominación del cargo : JEFE DE GRUPO DE OBRAS (...)

Código: (...)

Nivel : (...)

Grado (...)

(...)

Denominación del cargo : Secretaria (Julia Rosa Calle)

Código : 540

Nivel 5

Grado. 05

(...)

COSTOS FINANCIEROS

Los costos financieros que demanda la reestructuración se encuentra dentro del anexo número uno, el cual hace parte integrante del presente estudio, el cual podemos resumir de la siguiente manera; Valor total de las cesantías \$66533.578.oo; valor de las vacaciones pendientes y causadas: \$9.043.560.oo; Valor de las dotaciones adeudadas: \$14.550.000.oo; Valor de las indemnizaciones del personal de carrera administrativa cuyo cargo se suprime: \$55.335.162.oo, para un total de \$145.462.299.oo.-

El ahorro que significa para el municipio de Puerto Triunfo, sería mensual incluidos los parafiscales y los aportes patronales a la seguridad social, ascienden a la suma de \$14.849.257.oo, y aunado a los gastos de nómina anuales, tales como Prima de Navidad, Vacaciones y cesantías, asciende a un ahorro anual de \$207.653.596.oo (...)



Es decir se reducirían los gastos de funcionamiento de una manera considerable, que pasaron a ser gastos de inversión. Toda vez que en la presente ejecución presupuestal no se pudo hacer la inversión obligatoria de la Ley 617 consistente en el 15% de los Ingresos de libre destinación, por cuanto el recaudo de ingresos propios estuvo deficiente.

Hacen parte integrante de la presente Acta los informes financieros presentados por el contador.” (fls. 38 a 80).

Por Decreto 027 de 28 de febrero de 2002 expedido por el Alcalde Municipal se suprimió de la “*estructura administrativa central del Municipio*”, entendiéndose de la planta de personal, el cargo de la demandante, declarando la insubsistencia de los nombramientos de las persona en los cargos que se suprimieron, entre ellos la demandante. (fls. 182 a 187). Decisión comunicada por el Alcalde Municipal el 28 de febrero de 2002 (fl. 9).

Esta Corporación ha señalado que el numeral 7º del artículo 315 de la C.P. se debe interpretar en relación armónica con el numeral 6º del artículo 313 de la misma Carta¹⁴.

Así las cosas, se debe entender que la competencia para suprimir empleos en las dependencias de la administración municipal, la ejerce de forma autónoma el Alcalde cuando tal supresión no comporta un cambio o modificación en la estructura orgánica de la administración municipal; y cuando dicha supresión es el resultado de un cambio en la estructura orgánica de la administración municipal, el acto de supresión debe motivarse en la existencia previa de un acuerdo expedido por el Concejo Municipal, mediante el cual esta entidad colegiada ejerce su competencia constitucional para definir las variaciones de la estructura orgánica de la municipalidad.

¹⁴ Sentencia de 14 de abril de 2005, expediente No. 1448-2004, actor: María Ofelia Cuevas Gómez, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero.



En este asunto, al ser la supresión de cargos producto de un cambio en la estructura orgánica de la administración municipal, es evidente que el decreto 027 de 2002 que dispuso esa medida, debía estar soportado en un acuerdo válido que definiera las variaciones requeridas y confiriera las facultades extraordinarias necesarias, como en efecto ocurrió por acuerdo 002 de 13 de febrero de 2001.

En este caso el alcalde del municipio de Puerto Triunfo sí estaba facultado por el Concejo municipal para proceder a hacer el cambio o modificación en la estructura orgánica de la administración municipal.

Por esta razón, el cargo sustentado en la carencia de competencia del alcalde municipal para efectuar la modificación de la estructura orgánica del sector central del municipio carece de sustento probatorio, y no está llamado a prosperar.

En cuanto la **falsa motivación**¹⁵, se traduce en aquel error de hecho o de derecho que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto y **el desvío de poder**, en la intención con la cual la autoridad toma una decisión persiguiendo un fin diferente al previsto por el legislador, que obedece a un propósito particular, personal o arbitrario.

A su turno, los vicios del acto administrativo que contempla el referido precepto como **formales**, son los de infracción de las normas en las que debe fundarse, expedición por funcionario u organismo incompetente y **expedición irregular**.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCION A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil trece (2013). Radicación número: 13001-23-31-000-2007-00052-01(0105-12). Actor: ANTONIO JOSÉ MARTÍNEZ MADERO. Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC -



Ahora bien, la **falta de motivación**, bien puede interpretarse como el vicio formal denominado **expedición irregular**¹⁶, que particularmente acontece cuando se emite el acto administrativo sin sujeción a un procedimiento y a unas fórmulas determinadas; referido no solo a su mera condición exterior, sino a la inobservancia de las exigencias expresas de la ley para ciertos actos, como cuando aquella ordena que sea adoptado únicamente por escrito o con expresión de los motivos, vale decir, **con motivación explícita y obligatoria**¹⁷.

El artículo 41 de la Ley 443 de 1998, establece:

“...REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidas sin excepción los

¹⁶ El artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causales de nulidad de los actos administrativos, contempla los vicios **formales**: de infracción de las normas en las que deben fundarse, expedición por funcionario u organismo incompetente y **expedición irregular** y como **vicios materiales**: su emisión con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

¹⁷ GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo. Derecho Administrativo. Bogotá D.C: ABC Editores Librería Ltda., 2004, p. 406.



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.

Parágrafo. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso.”¹⁸.

A su turno, el artículo 148 del Decreto 1572 de 1978, prevé:

“...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...”

Señala el mismo cuerpo normativo¹⁹ que *“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:*

¹⁸ Parágrafo declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-372 de 1999.

¹⁹ Artículo 149º.- Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2504 de 1998



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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“*

Señala el artículo 153 del Decreto en mención que:

Las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden territorial que inicien procesos de modificaciones a sus plantas de personal deberán comunicar tal situación a la respectiva Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil, según el caso, con indicación de sí tal proceso lo adelantará de manera directa o a través de la Escuela Superior de Administración Pública o de personas naturales o jurídicas; en este último evento, el Jefe de la entidad designará por lo menos dos de sus empleados que conformarán el equipo ejecutor del estudio.

Terminado el estudio técnico, soporte de la reforma de la planta de personal, acompañado con la planta finalmente adoptada, será remitido a la Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil correspondiente, para su conocimiento.

Al tenor de esta normatividad, los “*estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en*



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

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".* ²⁰

Una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron la supresión de cargos no se fundaron en necesidades del servicio o en modernización de la administración, sino en un interés ajeno a estos colectivos, la constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo, o más aún la ausencia de comunicación a la respectiva Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil del inicio del proceso de modificación a sus planta de personal.

En este caso, se evidencia que el estudio financiero de la entidad no puede suplir o asimilarse a un estudio técnico, teniendo en cuenta que el proceso de reestructuración obedece a la necesidad de reformar la Planta de Personal, por lo que era indispensable adelantar un estudio técnico que reflejara su viabilidad, conforme a lo establecido en la Ley 443 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1572 del 5 de agosto de 1998. Por tanto, no se contó con un estudio técnico previo que le sirviera de fundamento a la modificación de la planta de personal y tampoco se comunicó a la Comisión Departamental del Servicio Civil del inicio del proceso de modificación a su planta de personal lo que resulta ser un elemento indicador de la ausencia del procedimiento con sustento legal.

²⁰ **Artículo 154º.-** Modificado por el art. 9, Decreto Nacional 2504 de 1998.



Para la Sala, el Decreto 027 de febrero 28 de 2002 enjuiciado, en lo que toca con la demandante, además de estar viciado por estar falsamente motivado al pretender apariencia de legalidad a una situación carente de la misma, resultó expedido de manera ilegal por ser fruto de una reestructuración que no atendió los presupuestos exigidos en el ordenamiento jurídico, porque no se elaboró estudio técnico basado en metodologías de diseño organizacional y ocupacional siguiendo los lineamientos de análisis y evaluación, previstos jurídicamente en el ordenamiento, parámetros desconocidos por el estudio financiero efectuado y presentado como estudio técnico.

Es decir que el acto acusado tiene por causa hechos que son ajenos a la realidad, y por lo tanto desconoce los derechos de carrera que le asistían a la demandante.

De esta manera, se infiere que los estudios técnicos se erigen como un presupuesto que compromete la legalidad de la reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de requisitos genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan.

No se encuentra que la decisión de reducir la planta de personal del municipio sea el resultado de estudio técnico alguno, tal como lo ordena el artículo 41 de la ley 443 de 1998, ni se determinó cuales son las necesidades del servicio, ellas deben ser conclusiones de un estudio técnico y no de medidas improvisadas que la administración toma para sortear circunstancias momentáneas.

En este orden, la Sala encuentra que la demandante logró desvirtuar la legalidad del decreto acusado y conforme a lo expuesto, no



comparte las razones que tuvo el *a-quo* para denegar las súplicas del libelo, que no atendió los antecedentes jurisprudenciales existentes y acceder, en su lugar, a las pretensiones de la demanda, no sin antes precisar, que de las sumas que resulten a favor de la accionante se descontará lo que eventualmente le haya sido pagado por concepto de indemnización, pues al desaparecer la causa (supresión del cargo), también desaparece la justificación de esa erogación.

En este mismo sentido, no habrá lugar a realizar descuentos por las sumas de dinero que hubiere recibido la actora en el evento de que durante su desvinculación con el municipio de Puerto Triunfo haya celebrado otra u otras vinculaciones laborales con entidades del Estado

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-Sección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

REVÓCASE la sentencia de 6 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las súplicas de la demanda, en el proceso promovido por la señora Julia Rosa Calle contra el Municipio de Puerto Triunfo.

En su lugar se dispone:

1. DECLÁRASE la nulidad del Decreto 027 de 28 de febrero de 2002, proferido por el Alcalde Municipal de Puerto Triunfo, por medio del cual



fue suprimido el cargo que ocupaba la demandante de Secretaria, Código 540, nivel 5 grado 05 adscrito a la tesorería municipal

2. A título de restablecimiento del derecho **CONDÉNASE** al Municipio de Puerto Triunfo a reintegrar a la señora Julia Rosa Calle al cargo que venía desempeñando o a otro igual o de superior jerarquía y al pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, desde la fecha de la desvinculación hasta el día en que se haga efectivo el reintegro.

Las sumas que resulten a favor de la actora 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 de la 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 con el municipio de Puerto Triunfo haya celebrado otra u otras vinculaciones laborales con entidades del Estado



3. DECLÁRASE para todos los efectos legales que no existió solución de continuidad en la prestación de los servicios.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO