

REVOCATORIA DE NOMBRAMIENTO DE EMPLEADO DE CARRERA – Aporte de documentos falsos. Certificado de estudios

De las pruebas recaudadas en el plenario y previamente relacionadas, se puede inferir que el 2 de abril de 1992, cuando el demandante fue promovido para desempeñar el cargo de Informador, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 327 de la fecha, no cumplía el requisito de formación¹ exigido para el desempeño del mismo, pues sólo obtuvo su título de bachiller en el año 1999. En consecuencia, la administración municipal válidamente podía revocar su nombramiento con base en la motivación dada en los actos demandados, pues el acto de nombramiento o promoción al cargo de Informador surgió viciado y respaldado en el convencimiento de que el actor cumplía con la totalidad de requisitos para ocupar el mismo, lo que se soportaba en un documento falso que éste había aportado previamente. Lo anterior permite concluir que la administración municipal podía hacer uso de la facultad de revocación contenida en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, pues el ascenso o promoción del demandante al cargo de Informador era manifiestamente opuesta al artículo 125 de la Constitución Política y a las normas que fijaron las condiciones y requisitos para el desempeño de ese cargo, de modo que el acto de nombramiento o ascenso a ese cargo está inmerso en la causal de revocación consagrada en el numeral 1º del precitado artículo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 125

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUB SECCION “A”

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil doce (2012).

Radicación número: 05001-23-31-000-2000-03627-01(0007-12)

Actor: REINALDO DE JESUS LONDOÑO CARDENAS

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

AUTORIDADES MUNICIPALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante, contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2011 por la

¹ Bachiller Técnico Comercial, según documental de folio 105.

Subsección Laboral de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES:

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, REINALDO DE JESÚS LONDOÑO CÁRDENAS solicita al Tribunal declarar nulas las Resoluciones Nos. 1264 de noviembre 23 de 1999 y 0453 de marzo 27 de 2000, expedidas por el Alcalde de Medellín mediante las cuales se revocó el nombramiento del demandante en el cargo de Informador adscrito a la Secretaría de Hacienda del municipio de Medellín.

Como consecuencia de tal declaración pide que se ordene reintegrarlo al cargo, toda vez que estaba inscrito en carrera administrativa; pagar los sueldos, primas, bonificaciones, vacaciones y demás adehalas de la asignación básica que se le venían cancelando, así como los incrementos legales, desde que se produjo su retiro hasta que sea efectivamente reintegrado; ordenar su inscripción en la carrera administrativa; declarar que no ha existido solución de continuidad para efectos legales y prestacionales; pagar la indemnización en equidad, consagrada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998; liquidar la condena en moneda de curso legal en Colombia, ajustada conforme al IPC de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 del C.C.A.; dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 ídem y condenar en costas al demandado; declarar que laboró en el cargo de actualizador desde el 10 de junio de 1990 hasta el 29 de septiembre de 1997; en consecuencia, reconocer y pagar los reajustes salariales y prestacionales entre el cargo de informador y actualizador que realmente desempeñó durante ese lapso.

Relata el actor que estuvo vinculado al municipio de Medellín desde el 3 de diciembre de 1985 en el cargo de cadenero de segunda en la Secretaría de Hacienda; en septiembre de 1987 fue promovido como taquillero y en abril de 1992 como informador de la misma Secretaría; para este último ascenso se tuvo en cuenta la experiencia acreditada mientras se desempeñó como actualizador, cargo que había ocupado desde 1990 por orden verbal de sus superiores.

Aduce que en octubre de 1993 fue encargado del cargo de actualizador, mediante decreto; por lo tanto, el reajuste salarial que implicaba la mayor remuneración por el desempeño de ese cargo sólo le fue reconocida a partir de esa fecha, es decir, desconocieron los reajustes y demás conceptos salariales a los que tenía derecho entre 1990 y 1993. La terminación de dicho encargo se produjo mediante Decreto No. 11-66 de septiembre 29 de 1997.

Dice que mediante Resolución No. 443 de abril 8 de 1994 el Servicio Administrativo de la Función Pública le informó que aportando el certificado de experiencia en el cargo desempeñado, sería inscrito por equivalencia en carrera administrativa.

Comenta que el 8 de septiembre de 1998 la sección administrativa ordenó dar apertura a indagaciones tendientes a determinar la presunta aportación de un documento falso al momento de su ingreso a laborar en la Secretaría de Hacienda; sin embargo, dichas averiguaciones concluyeron el 3 de abril de 2000, cuando se declaró la prescripción de la acción disciplinaria.

Señala que el 23 de noviembre de 1999 el Alcalde del municipio de Medellín profirió la Resolución No. 1264 mediante la cual se revocó su

nombramiento, acto administrativo que fue notificado el 17 de diciembre de 1999, decisión contra la cual interpuso recurso de reposición que fue resuelto mediante Resolución No. 453 de marzo 27 de 2000 en la que se confirmó lo resuelto inicialmente.

Relata que sus calificaciones siempre estuvieron por encima de las obtenidas por quienes tenían estudios superiores, tanto así que éstos le solicitaban colaboración.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las súplicas de la demanda.

Sostuvo que el acto administrativo fue proferido con fundamento en que el demandante no llenaba los requisitos para desempeñar el cargo de cadenero de segunda que ocupó al momento de ingresar a prestar el servicio a la administración municipal; sin embargo, para ostentar el mismo sólo se exigía haber cursado y aprobado la primaria completa.

Por ello consideró que a pesar de que el certificado de bachiller aportado al momento de ingresar al cargo de cadenero de segunda era falso, dicho documento era inocuo, toda vez que no se exigía ser bachiller para desempeñarse como tal.

Sin embargo, manifestó que para acreditar los requisitos necesarios para que el demandante ocupara el cargo de informador, que dio lugar a la inscripción en carrera administrativa en el empleo de informador, código 29216 en

virtud de la Resolución No. 443 de 1994, se tuvo en cuenta el diploma de bachiller técnico comercial, a pesar de que éste realmente obtuvo el título de bachiller académico hasta el año 1999, es decir, 5 años después de haber sido inscrito en carrera administrativa.

Resaltó que a pesar de que en los actos demandados se hizo énfasis en que el demandante se valió de un documento falso para acceder al cargo de cadenero y no se hizo mención al ingreso a la carrera administrativa sin el lleno de los requisitos legales, ello no impide observar que éste no cumplía los requisitos básicos para ocupar el cargo de informador y, por ende, el acceso a la carrera administrativa se logró contrariando las disposiciones de orden público que hacen parte de la estructura y diseño del Estado Social de Derecho.

En consecuencia, afirmó que como la inscripción del demandante en carrera administrativa fue irregular, pues no cumplía los requisitos exigidos para acceder al empleo de informador, la consecuencia lógica era revocar su nombramiento, a pesar de que el acto administrativo no se hubiera ocupado de estudiar la forma como obtuvo tal inscripción.

Puntualizó que la facultad para revocar un nombramiento no tiene una finalidad sancionatoria; por lo tanto, a pesar de la declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria podía, válidamente, hacerse uso de la potestad de revocatoria.

Refirió que no se probó que la expedición de los actos administrativos hubiera surgido de una persecución política, además, no se probó la militancia política del actor, ni la del alcalde municipal, por ello las afirmaciones

al respecto carecen de soporte probatorio.

Finalmente adujo que la decisión de la administración no pudo torturar psicológicamente al demandante, pues al representante legal de la entidad territorial no le quedaba una alternativa diferente que revocar el nombramiento debido a la situación anómala que surgió como consecuencia del ingreso irregular a la carrera.

LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Tribunal, el apoderado del demandante la apeló en la oportunidad procesal. Afirmó que el a quo no tuvo en cuenta que en la época en que ocurrieron los hechos, para efectos de inscripción en carrera se tenían en cuenta las equivalencias y para el caso del demandante, los requisitos se suplían con la experiencia en el cargo y la hoja de vida; sin embargo, el demandante decidió terminar su bachillerato como ocurrió con muchos empleados del municipio.

Considera contradictorio que el Tribunal hubiera reconocido que el diploma aportado no era requisito necesario para el ingreso al cargo de cadenero de segunda y que, a la vez, sostenga que dicho documento no era válido para su ingreso a la carrera administrativa.

Afirma que el demandante es una persona idónea para desempeñar los cargos ocupados en el municipio, pues sin necesidad de tener un diploma de bachiller, sus superiores tuvieron en cuenta sus méritos propios para el ascenso.

Finalmente destaca que el fallador de primera instancia solo se limitó a pronunciarse en relación con el reintegro solicitado, más no respecto de las pretensiones décima y undécima de la demanda; por lo tanto, quedó inconclusa la sentencia.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Estando dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Agente del Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Dijo, en síntesis, lo siguiente:

Que en el expediente no se probó que la revocación del nombramiento del demandante hubiera surgido de presuntos intereses políticos, ya que no se allegaron al expediente elementos de convicción sobre maniobras engañosas realizadas por la administración para revocar el nombramiento efectuado al demandante.

Sostuvo que a pesar de que en la sentencia de primera instancia se advierten algunos pasajes que podrían generar confusión, el texto leído en un solo bloque es suficientemente claro y no deja duda sobre la decisión adoptada.

Consideró que la afirmación hecha en el recurso, según la cual para la época de los hechos existían equivalencias para ocupar los cargos, confirma que el demandante no aportó el título al momento de entrar a ocupar el cargo de informador, lo que convalida aún más que los argumentos y soporte fáctico de los actos enjuiciados es correcto.

Finalmente, adujo que el acto de revocatoria del nombramiento es el punto de partida para el decaimiento del acto de inscripción en carrera administrativa, pues ésta se soportó en la misma actuación fraudulenta.

Se decide, previas estas

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer la legalidad de las Resoluciones Nos. 1264 de noviembre 23 de 1999 expedida por el Alcalde de Medellín, mediante la cual se revocó el nombramiento hecho al señor Reinaldo de Jesús Londoño Cárdenas como Informador adscrito a la Secretaría de Hacienda del municipio de Medellín y 0453 de marzo 27 de 2000 expedida por el Alcalde de Medellín mediante la que se confirmó la decisión inicial.

El demandante se vinculó al servicio del municipio de Medellín en el cargo de Cadenero de Segunda, en virtud del Decreto No. 762 de noviembre 12 de 1985 (fl. 27) y durante su vinculación con la administración municipal desempeñó los siguientes cargos: Cadenero de Segunda desde el 3 de diciembre de 1985, Taquillero desde el 9 de septiembre de 1987, Informador desde el 4 de abril de 1992, Actualizador desde el 12 de agosto de 1994 y nuevamente Informador desde el 16 de mayo de 2000². Los requisitos exigidos para desempeñar cada uno de los anteriores cargos son:

² De acuerdo con lo informado por la Jefe Unidad Adaptación Organizacional de la Alcaldía de Medellín a folio 103 del expediente.

CARGO	REQUISITOS³
Cadenero de segunda	ESTUDIOS: Haber cursado y aprobado primaria completa. EXPERIENCIA: Hasta tres (3) meses en labores relacionadas con el cargo.
Taquillero	ESTUDIOS: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial. EXPERIENCIA: Hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo.
Informador	ESTUDIOS BÁSICOS: Diploma de Bachiller Técnico Comercial. EXPERIENCIA: Seis (6) meses de experiencia laboral.
Actualizador	ESTUDIOS: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial y acreditar formación Tecnológica completa y aprobada en Administración de Empresas o Negocios, Administración Municipal, Administración de Bienes Raíces, o acreditar un mínimo de dos (2) años de formación universitaria en Economía, Administración de Empresas o Negocios, Derecho, Ingeniería Industrial o Administrativa, Estadística o Ciencias Administrativas. EXPERIENCIA: Mínimo treinta (30) meses en labores afines con las funciones del cargo.

Según la información suministrada por el demandante en el formato de solicitud de empleo visible a folio 176 del expediente, los estudios que hasta esa fecha, 29 de noviembre de 1985, había realizado eran: Primarios aprobados hasta el 5º año en la Escuela República de Barbados y Secundarios aprobados hasta el 6º año en el Instituto Juan María Céspedes, en el que obtuvo el título de bachiller en el año 1981; para comprobar lo anterior, aportó copia de la documental que obra a folios 214, 217 y 218.

El actor solicitó inscripción en carrera administrativa por equivalencia entre estudios y experiencia en el cargo de Informador código 29216, para el cual

³ De acuerdo con la documental aportada de folios 104 a 112.

fue nombrado mediante Decreto 327 de abril 2 de 1992, y al describir sus datos personales informó haber aprobado tanto primaria como secundaria, según consta a folio 177.

De acuerdo con lo anterior, fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el empleo de Informador, código 29216, mediante Resolución No. 443 de abril 8 de 1994, según le fue informado en el oficio de abril 12 de 1994 (fl. 38)

Revisadas las hojas de vida por parte del personal encargado en la Alcaldía de Medellín, se advirtió una presunta inconsistencia en los documentos aportados por el accionante al momento de su ingreso al servicio de la administración municipal⁴, situación que se puso en conocimiento de la Jefe Sección Administrativa del Departamento de Personal del municipio de Medellín, mediante oficio cuya copia obra a folio 172.

Lo anterior dio origen a la apertura de una investigación disciplinaria contra el demandante que culminó con el auto de abril 3 de 2000 (fls. 28 a 31), mediante el cual se declaró la prescripción de la acción disciplinaria.

No obstante lo anterior, en la versión libre y espontánea rendida por el demandante en el trámite disciplinario, reconoció que el documento aportado cuando ingresó a laborar en el municipio es falso⁵, lo anterior fue igualmente certificado por el Rector y Secretaria Académica del Colegio Juan María Céspedes de Medellín, quienes a folio 182 del expediente afirmaron no haber encontrado

⁴ Certificado de estudios del año 1981, según el cual cursó y aprobó undécimo de bachillerato en el Idem Vocacional Juan María Céspedes de Medellín.

⁵ Folio 208.

reportes de actas de grado ni diplomas a nombre del actor durante los años 1981, 1982 y 1983.

Los hallazgos logrados en la investigación disciplinaria, dieron lugar a la iniciación de una actuación administrativa⁶ que dio origen la Resolución No. 1264 de noviembre 23 de 1999 mediante la cual se revocó el nombramiento del demandante en el cargo de informador, pues para su motivación sirvieron de base, entre otros, los siguientes argumentos:

“Que el señor LONDOÑO CÁRDENAS, presentó ante el Departamento de Personal el certificado que lo acredita como bachiller académico de IDEM Vocacional Juan María Céspedes de Medellín, en el año 1981.

(...)

9. Que el señor LONDOÑO CÁRDENAS el 28 de julio de 1999 aportó certificado de estudios del Instituto Pablo Sexto en el que certifican que cursó y aprobó los ciclos 6º, 7º, 8º, 9º y 10º durante el año de 1998 y primer semestre de 1999, igualmente que durante el segundo semestre de 1999 está cursando el grado 11º.

10. Que de conformidad con lo establecido en el inciso 3º del Artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

(...)

14. Así las cosas, se entiende que para el caso que nos ocupa se está violando un precepto Constitucional, como es el artículo 125 de la Constitución Política, el cual establece que para desempeñar un cargo público se requiere el cumplimiento de los requisitos señalados para el mismo.

(...)

17. Que la Comisión Seccional del Servicio Civil en ejercicio de las facultades constitucionales establecidas en el Artículo 130 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el Artículo 45 de la Ley 443 de 1998, así como del acuerdo 19 de 1996, emanado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, conceptuó que es viable jurídicamente la revocatoria del

⁶ Según lo afirmado en la declaración rendida por la Jefe de Personal del municipio de Medellín a folio 321.

nombramiento de funcionarios que no reúnen requisitos por presentar documentos que carecen de validez.

(...)

19. Que de las pruebas recaudadas se infiere claramente que el señor LONDOÑO CÁRDENAS, no cumple con los requisitos para el desempeño del cargo que ocupa.”

En efecto, al expediente se allegó copia del acta de grado de bachiller académico del demandante⁷, título obtenido el 30 de noviembre de 1999 y conferido por el Instituto Pablo VI.

De las pruebas recaudadas en el plenario y previamente relacionadas, se puede inferir que el 2 de abril de 1992, cuando el demandante fue promovido para desempeñar el cargo de Informador, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 327 de la fecha⁸, no cumplía el requisito de formación⁹ exigido para el desempeño del mismo, pues sólo obtuvo su título de bachiller en el año 1999.

En consecuencia, la administración municipal válidamente podía revocar su nombramiento con base en la motivación dada en los actos demandados, pues el acto de nombramiento o promoción al cargo de Informador surgió viciado y respaldado en el convencimiento de que el actor cumplía con la totalidad de requisitos para ocupar el mismo, lo que se soportaba en un documento falso que éste había aportado previamente.

La Constitución Política, en su artículo 125 inciso 3º consagra que:

“El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones

⁷ Folio 37.

⁸ Según se desprende de la Resolución No. 1264 de 1999 (fl. 16)

⁹ Bachiller Técnico Comercial, según documental de folio 105.

que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.”.

Es decir, tanto el ingreso del demandante al cargo de informador en la Secretaría de Hacienda del municipio de Medellín, en virtud de la promoción de que fue objeto según el Decreto 327 de abril 2 de 1992 como su inscripción en carrera administrativa en el mismo cargo mediante Resolución No. 443 de abril 8 de 1994 nacieron viciadas a la luz de la norma constitucional trascrita, pues el demandante no cumplía los requisitos y condiciones fijados en la ley para su desempeño.

Lo anterior permite concluir que la administración municipal podía hacer uso de la facultad de revocación contenida en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, pues el ascenso o promoción del demandante al cargo de Informador era manifiestamente opuesta al artículo 125 de la Constitución Política y a las normas que fijaron las condiciones y requisitos para el desempeño de ese cargo, de modo que el acto de nombramiento o ascenso a ese cargo está inmerso en la causal de revocación consagrada en el numeral 1º del precitado artículo.

Debe decirse que de las pruebas aportadas se puede concluir que la expedición de los actos administrativos acusados no obedeció a las situaciones políticas que aduce el demandante, pues no se probó la filiación política del Alcalde encargado que profirió el acto inicial, ni la del Alcalde titular que confirmó el acto anterior, así como tampoco la del demandante, mucho menos se probaron los presuntos intereses de orden clientelista de la administración para desvincular algunos empleados y dar cabida a sus amigos y seguidores, como se afirma en el recurso. Por el contrario, las pruebas aportadas y argumentos expresados en los

actos demandados tienen total soporte probatorio y permiten concluir que fueron las razones invocadas en los actos acusados y no otras, las que llevaron a la expedición de los mismos.

En las anteriores condiciones, fuerza concluir que los actos administrativos acusados deben mantener su legalidad, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Finalmente se debe precisar que, en efecto, como lo manifestó la parte demandante en el recurso, el a quo omitió referirse a las pretensiones 10ª y 11; sin embargo, las circunstancias que dieron origen a tales pretensiones tienen relación con la presunta designación verbal que hicieron los superiores para que el demandante se desempeñara en el cargo de actualizador entre los años 1990 y 1993, aspectos que no fueron debatidos ni controvertidos en sede administrativa; por lo tanto, esta jurisdicción debe inhibirse de hacer pronunciamiento al respecto, pues lo contrario violaría el derecho de defensa del municipio demandado, quien no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre dicha solicitud.

En todo caso si, en gracia de discusión, se hubiera agotado la vía gubernativa para que se reconocieran las diferencias entre los sueldos devengados como Informador y los que, a juicio del actor, debió recibir por desempeñarse como Actualizador durante el lapso señalado en virtud de la presunta designación verbal, lo cierto es que en el expediente no se probó que en efecto hubiera desempeñado tales funciones, ni que se le hubiera designado en tal cargo; por el contrario, en las declaraciones rendidas por sus compañeros de

trabajo¹⁰ se afirmó que el cargo que desempeñó el demandante fue el de informador y a pesar de que uno de los testigos mencionó que el actor fue encargado como actualizador, no precisó la fecha desde la cual se produjo tal encargo, por lo que se deduce que se trata del encargo hecho en agosto de 1994, según lo informado a folio 103 del expediente.

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

CONFÍRMASE la sentencia de treinta (30) de septiembre de dos mil once (2011), proferida por la Subsección Laboral de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso promovido por REINALDO DE JESÚS LONDOÑO CÁRDENAS contra el municipio de Medellín, de conformidad con lo manifestado en las consideraciones.

Devuélvase el expediente al juzgado de origen.

Cópiese, notifíquese, y cúmplase.

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

¹⁰ Folios 305 a 311.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO