

CARRERA ADMINISTRATIVA – Objeto / PERDIDA DE DERECHOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA - Causales / INSUBSISTENCIA DE EMPLEADO INSCRITO EN CARRERA ADMINISTRATIVA - Calificación de servicios insatisfactoria / RETIRO DEL SERVICIO – Causales /

La carrera administrativa es una institución jurídica, que tiene por objeto la eficiencia de la administración, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización o estabilidad de los empleados públicos, mediante un sistema de administración de personal que regula deberes y derechos tanto de la administración como del empleado, de tal forma que el ingreso y los ascensos están determinados exclusivamente por la capacidad o mérito demostrables por concurso. (...) Al amparo de las citadas disposiciones, la entidad accionada declaró la insubsistencia del nombramiento del accionante en consideración a que había obtenido una calificación insatisfactoria, por su parte el interesado manifiesta que el acto mediante el cual se le desvinculó fue proferido con desviación de poder, debido a que atendió a fines políticos, pues no existían elementos de juicio para arribar a la conclusión que no estaba ejerciendo en forma idónea y eficiente con las labores asignadas. Así las cosas, se observa que mediante la Resolución No. 223 de 30 de noviembre de 1999, el funcionario desató el recurso de apelación propuesto contra la calificación insatisfactoria, sin embargo, no se pronunció de fondo sobre la inconformidad presentada por el accionante respecto a dicha calificación evaluación, pues señaló que el mencionado recurso fue interpuesto de manera extemporánea.

FUENTE FORMAL: LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 33 / LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 37

INSUBSISTENCIA EMPLEADO EN CARRERA ADMINISTRATIVA - Calificación insatisfactoria / DEFICIENCIA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO – Deficiencia en la prestaron del servicio / CALIFICACION NO SATISFACTORIA – Desviación de poder / DESVIACION DE PODER – No probada

De conformidad con las (...) pruebas y en consonancia con la calificación de servicios allegada al expediente, así como con las resoluciones que desataron los recursos interpuestos, no se observa la desviación de poder alegada por el accionante, pues, por el contrario, su desvinculación estuvo determinada por factores objetivos que llevaron a la entidad demandada a concluir que el señor Víctor Antonio Pérez Asprilla no logró superar la calificación de servicios que le permitía continuar en el ejercicio de su cargo. Al respecto, no puede perderse de vista que la estabilidad en el empleo del personal escalafonado en carrera administrativa se encuentra sujeta al desempeño idóneo y eficiente de sus funciones pues de lo contrario, dicho sistema incumpliría con uno de sus objetivos principales el cual es garantizar el ingreso y permanencia de personal altamente calificado para el ejercicio de la función pública.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 05001-23-31-000-2000-01633-01(1916-12)

Actor: VÍCTOR ANTONIO PÉREZ ASPRILLA

Demandado: MUNICIPIO DE TURBO - ANTIOQUIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de 9 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las súplicas de la demanda incoada por Víctor Antonio Pérez Asprilla contra el Municipio de Turbo Antioquia.

LA DEMANDA

VÍCTOR ANTONIO PÉREZ ASPRILLA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia declarar la nulidad del siguiente acto:

- Resolución No. 223 de 30 de noviembre de 1999 proferida por el Alcalde Municipal de Turbo, mediante la cual se declaró la insubsistencia de su nombramiento del cargo de Analista Físico de la Secretaría de Educación Municipal.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la parte accionada a:

- Reintegrarlo al cargo que venía desempeñando al momento de su desvinculación o a otro de igual o superior categoría.
- Pagarle las sumas de dinero dejadas de percibir desde la fecha en que dejó de prestar sus servicios hasta cuando se haga efectivo el reintegro.

- Declarar, para todos los efectos legales, que no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.
- Ajustar las referidas sumas de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A.

➤ **Pretensión subsidiaria:**

- Condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de indemnizaciones a que haya lugar por el no pago oportuno de las prestaciones sociales y cesantías definitivas al tenor de la Ley 244 de 1995.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

El señor Víctor Antonio Pérez Asprilla se vinculó al Municipio de Turbo desde el año 1995, por medio del Decreto No. 010 de 2 de enero del mismo año, fecha en la cual el Alcalde de ese Municipio lo nombró en la Secretaría de Planeación, Valorización y Medio Ambiente en el cargo de Analista Físico, del que tomó posesión mediante Acta No. 012.

Mediante la Resolución No. 1279 de 28 de agosto de 1996 el actor fue inscrito en carrera administrativa.

Durante la prestación de servicio sufrió la persecución y acoso laboral, debido a cambios políticos, pues a su Jefe inmediato le asignaron la función de calificar su desempeño, por tanto, le otorgó un porcentaje insatisfactorio que conllevó a la expedición del acto acusado.

Sumado a lo anterior, desde el 30 de noviembre de 1995 pasaron más de 45 días hábiles sin que se le reconocieran y pagaran sus prestaciones sociales y cesantías definitivas, con lo que se sobrepasó lo señalado en la Ley 244 de 1995, por ende tiene derecho al pago de la respectiva indemnización.

Laboró en la entidad demandada desde el 2 de enero de 1995 hasta el 30 de noviembre de 1999, su último cargo fue el de Analista Físico de la Secretaría de Planeación del Municipio de Turbo con una asignación básica de \$766.719.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, los artículos 4, 25, 53, 125 y 209.

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 2 y 36.

Del Decreto 2400 de 1968, el artículo 26.

El Decreto 2611 de 1993.

La Ley 244 de 1995.

La Ley 27 de 1992.

La Ley 443 de 1998.

El acto acusado fue expedido ilegalmente, en razón a las siguientes razones:

➤ **Infracción de las normas en que debía fundarse el acto o resolución:**

El actor prestó sus servicios desde el 2 de enero de 1995 hasta el 30 de noviembre de 1999, fecha en la cual el Secretario de Obras Públicas, con apoyo en una calificación de servicios insatisfactoria, que se realizó de manera irregular, pues se fundamentó en ingredientes políticos, personales y de otro orden.

➤ **Desviación de poder y falsa motivación el acto acusado:**

El proceso de calificación de servicios del actor no tuvo como propósito mejorar el servicio, toda vez que logró un buen desempeño y su desvinculación se ocasionó debido a que se posesionó un nuevo Alcalde Municipal perteneciente a una corriente política distinta a la del anterior mandatario.

➤ **Falsa Motivación:**

El acto acusado se expidió en razón a móviles personales o políticos, y no tuvo como propósito mejorar el servicio, ya que la calificación del empleado se debió realizar conforme a la valoración de un periodo determinado.

La facultad de realizar dicha calificación, se desvió a propósitos distintos al buen servicio, cuando tales facultades están en cabeza de personas politiqueras, clientelistas o personalistas, las cuales extralimitan las funciones propias del funcionario en cuyas manos estuvo la potestad de expedir el acto.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte demandada guardó silencio.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante Sentencia de 9 de mayo de 2011, negó las súplicas de la demanda con base en los siguientes argumentos (fls. 104 a 113):

Con base en las pruebas obrantes en el proceso, determinó que durante los años en que laboró en la entidad, el actor tuvo un desempeño regular, toda vez que los puntajes que obtuvo alcanzaron un nivel adecuado y estuvieron en un rango satisfactorio, sin embargo, en ellos se presentaron anotaciones que reseñaban como punto débil la responsabilidad con el trabajo y la calidad del mismo, pese a que gozaba de buenas relaciones personales.

Las citadas anotaciones eran una circunstancia indiciaria de no muy buen desempeño por parte del actor y ello no deja dudas de la objetividad de la calificación, pues desde que ingresó a la entidad demostró problemas con éstas, elementos que fueron determinantes para la calificación insatisfactoria que dio por terminada la relación del demandante, por tanto, no se demostró una desviación de poder.

Para el asunto no se demostró de manera contundente la configuración de la desviación de poder, pues el material probatorio obrante en el plenario no cuenta con la entidad suficiente para dicho propósito.

Los testimonios practicados, en los que los declarantes afirman que sufrieron persecución por parte del Alcalde de la época y la cual llevó a una calificación insatisfactoria, son aspectos genéricos insuficientes para acreditar la desviación de poder, pues no se relacionaron las circunstancias a partir de las que fuera posible inferir la ocurrencia de los hechos y la existencia de los fines políticos.

Al actor le asistía la carga de la prueba, sin embargo, no logró demostrar que la expedición del acto acusado derivó de razones distintas a las señaladas por el legislador.

Dentro del plenario no se encontró algún otro elemento a partir del cual fuera posible deducir con absoluta claridad la motivación política que rodeó la expedición del acto acusado.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante, al sustentar la impugnación, expuso los motivos de inconformidad que a continuación se enuncian (fls. 115 a 117):

Prestó sus servicios durante 5 años en un cargo de carrera administrativa, durante los cuales tuvo calificaciones idóneas para su desempeño, sin embargo, por razones ajenas al buen servicio y debido a cambios políticos, pues su vinculación inició con un Alcalde y continuó con otro que lo reemplazó.

Con la llegada de un nuevo jefe y evaluador se realizó una calificación de desempeño deficiente e insatisfactoria, que conllevó a la declaración de insubsistencia del actor, por tanto, resalta que dicha situación no es una coincidencia, sino que obedece a fines políticos.

Frente a la carga de la prueba, señaló que ésta debe estar en cabeza de quien tenga la forma de probar, por tanto, éste debe resaltar que hay una parte fuerte y una débil. Y para equilibrar dichas cargas, es pertinente aplicar el principio de favorabilidad.

Frente a la valoración de la prueba documental y testimonial obrante en el proceso, indicó que la implementación del sistema de carrera administrativa por parte del municipio demandado le impidió defenderse, atender adecuadamente los recursos y lograr una eficiente atención del problema, pues mantuvo la calificación necesaria para permanecer en el cargo, sin embargo, a pesar de tener un buen desempeño -pues trabajaba con dificultades debido a los recursos o materiales, pues hasta usaba los propios- su calificación no se realizó de manera objetiva, además, no tuvo llamados de atención ni se cuestionó su rendimiento. Adicionalmente, los testigos señalaron de manera unánime que era un buen funcionario, que cumplía con su tarea y que fueron móviles políticos los que conllevaron a su desvinculación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Guardó silencio.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

El problema jurídico se contrae a determinar si el actor tiene derecho a ser reintegrado al cargo que venía desempeñando -como empleado de Carrera- al momento de la declaratoria de insubsistencia, pues el interesado sostiene que su calificación de servicios no se ajustó a los parámetros legales.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- A través de calificación de servicios, realizada para el periodo comprendido entre el 2 de enero de 1995 y el 31 de mayo de ese año, el actor adquirió un puntaje de 62%. Los parámetros de dicha calificación atienden los siguientes criterios de valoración (fl. 8 y 9):

“(...) BUENO: La calificación posee el factor en grado de satisfactorio y el desempeño es superior al promedio, sin ser excepcional. Se califica entre 65 y 89 puntos.

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

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

- Mediante Acta No. 012 de 2 de enero de 1995, suscrita por la Alcaldía del Municipio de Turbo, el señor Víctor Antonio Pérez tomó posesión del cargo de Analista Físico adscrito a la Secretaría de Planeación, Valorización y Medio Ambiente, en el que fue designado a través de la Resolución No. 010 de 2 de enero del mismo año (fl. 7).
- Por medio de la evaluación de servicios de 25 de noviembre de 1996, se calificó satisfactoriamente al actor por su desempeño en el periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 1995 y el 30 de septiembre de 1996. Para el efecto obtuvo un puntaje de 6.20 (fl. 11).
- El 8 de octubre de 1998, la señora Nelly Valderrama realizó calificación para el periodo correspondiente entre el 2 de enero y el 7 de octubre de 1998 (fl. 12).

En dicho escrito se determinaron los puntajes en los siguientes términos:

- Sobresaliente: de 884 a 1000 puntos.
- Superior: de 767 a 883 puntos.
- Adecuado: de 650 a 766 puntos.
- Insatisfactorio: 100 a 649 puntos.

En dicha evaluación el actor fue calificado con un puntaje de **653** y se indicaron, entre otras, las siguientes pautas:

MEJORAMIENTO Y DESARROLLO	
PUNTOS FUERTES	
1	<i>Posee buenas relaciones con sus compañeros y superiores.</i>
2	
PUNTOS DÉBILES	
1	<i>Ser más responsable con los trabajos asignados.</i>
2	
RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO	
1	<i>Seguir esforzándose para la adquisición de nuevos conocimientos.</i>
2	

- Mediante Oficio de 23 de marzo de 1999, suscrito por el actor en su calidad de Analista Físico, así como por el Jefe de Sección de Desarrollo Integral, Analista Económico, Dibujante de Arquitectura, la Secretaria de Obras Públicas y la Secretaria de Planeación, se le informó al Alcalde Municipal Jorge Luis Henao Bolívar, que el señor Oscar Lozano, Secretario de Planeación y Obras Públicas Municipales “*se había dedicado a despotricar de sus subalternos en una forma poco ética, argumentando que ninguno sirve para nada. Este hecho nos parece muy raro debido a que a ninguno nos ha llamado la atención ni verbal ni por escrito sobre este acto. En esta Oficina habemos (sic) compañeros con varios años de experiencia y creemos conocer muy bien nuestras labores (...)* (fl. 18)

- Dentro del plenario obran los formularios que contienen la evaluación insatisfactoria que conllevó a la expedición del acto de insubsistencia. Dichas calificaciones corresponden a la época comprendida entre 15 de septiembre de 1998 y 15 de septiembre de 1999, así:

El formulario D1 de 15 de septiembre de 1999, se realizó una concertación de objetivos, en los siguientes términos (fl. 13):

No.	OBJETIVOS CONCERTADOS
1	<i>Adquirir un mayor sentido de pertenencia</i>
2	<i>Adquirir mayor iniciativa para mejorar los procedimientos</i>
3	<i>Crear una mayor confiabilidad y confianza frente al manejo de la</i>
4	<i>Información.</i>
5	<i>Ser más responsable frente a su trabajo sin que nadie tenga que supervisarlo</i>
No.	MODIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS CONCERTADOS
1	
2	
3	
No.	RESULTADOS ALCANZADOS
1	
2	
3	
No.	DIFICULTADES EN EL LOGRO DE OBJETIVOS
1	
2	
3	
4	

Posteriormente, en el formulario de evaluación D3 de 17 de octubre de 1999, suscrito por el señor Óscar Lozano Gonzalez, se calificó el periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 1998 y el 15 de septiembre de 1999, en la que se le asignó al demandante un puntaje de 428, es decir, tuvo carácter de insatisfactoria (fl. 14)

MEJORAMIENTO Y DESARROLLO	
PUNTOS FUERTES	
1	<i>Cuenta con un sentido de cooperación pero no alcanza para</i>
2	<i>satisfacer las necesidades como funcionario.</i>
PUNTOS DÉBILES	
1	<i>Compromiso institucional – relaciones interpersonales – iniciativa</i>
2	<i>Utilización de recursos – calidad-oportunidad-responsabilidad.</i>
RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO	
1	<i>Tener iniciativas para mejorar sus labores.</i>
2	<i>Adquirir un mayor compromiso y actitudes de sentir de pertenencia.</i>

- El 4 de noviembre de 1999, el actor elevó recurso de reposición contra la Calificación de Servicios de 27 de octubre de 1999, ante el Secretario de Planeación Municipal señor Óscar Lozano González y en la que le solicitó realizar un análisis frente a la utilización de los recursos, calidad, oportunidad, responsabilidad, compromiso institucional, relaciones interpersonales, iniciativa y confiabilidad (fl. 19).
- El 11 de noviembre de 1999, el Secretario de Planeación Municipal de Turbo, dio respuesta negativa al referido recurso y decidió confirmar la calificación de servicios, además señaló: “(...) me permito ratificarle los resultados allí consignados, debido a que los indicadores de gestión en **productividad y conducta laboral**, fueron calificados y concertados con usted. Además, haciendo énfasis en la descripción y peso de factores en **compromiso institucional** del indicador de gestión **CONDUCTA**

LABORAL, usted no demuestra sentido de pertenencia alguno con esta institución, lo cual debilita enormemente la calificación de los demás indicadores de gestión” (fl. 23).

- El 23 de noviembre de 1999 el demandante elevó recurso de apelación contra la calificación de servicios realizada por su Jefe inmediato (fl. 24)
- Por medio de la Resolución No. 223 de 26 de noviembre de 1999, proferida por el Alcalde Municipal de Turbo – Antioquia, se rechazó por improcedente la referida apelación, por cuanto la impugnación no se presentó en término (fl. 26)
- A folios 16 y 17 obran constancias emitidas por el Concejo Municipal de Turbo Antioquia de 6 y 7 de diciembre de 1999, en la que se certificó que el señor Víctor Pérez Asprilla y otros funcionarios de la Secretaría de Planeación Municipal, presentaron varias comunicaciones en las que manifestaron inquietudes por inconvenientes laborales en relación con el titular de esa dependencia Arquitecto Óscar Lozano González.
- Mediante la Resolución No. 223 de 30 de noviembre de 1999, suscrita por el Alcalde Municipal de Turbo Antioquia, se declaró la insubsistencia del señor Víctor Pérez Asprilla, en el cargo de Analista Físico de la Secretaría de Planeación Municipal, con efectividad a partir de esa fecha (fl. 29).
- El 8 de marzo de 2000, el actor elevó petición ante la referida Alcaldía, en la que solicitó el reintegro al cargo y el reconocimiento y pago de sus cesantías y prestaciones laborales definitivas, así como el pago de la indemnización moratoria por el no pago de las mismas (fl. 36)
- El 8 de marzo de 2000 el Juzgado Civil Municipal de Turbo practicó una serie de testimonios, en los que únicamente reposan las respuestas de los declarantes, pues las preguntas que se formularon, aunque obran en el expediente, son ilegibles debido a daños en éste, a pesar de ello, se procederá a analizar lo dicho por éstos (fl. 67):
 - ✓ Señor Manuel Machuca Medrano, quien se desempeñó como compañero de trabajo del demandante, señaló: (...) *Bueno, era bueno y se portaba bien, era buen trabajador (...) mala, a raíz de eso fue su mala calificación. (...)*

- ✓ Por su parte, la señora Shirley Bula Santacruz indicó: (...) *para mí era un comportamiento satisfactorio ya que él era un buen empleado - no era ni mal compañero ni mal empleado para donde lo mandaba iba (...) Nunca le llamaron la atención (...)* Ese jefe de nosotros, por autorización del mismo Alcalde se dedicó a perseguirnos tanto políticamente como laboralmente hasta que nos sacaron (...).
- ✓ Igualmente, la señora Luz Marina Agudelo Caicedo manifestó: (...) *Durante el tiempo en que trabajó con nosotros era excelente su comportamiento, llegaba cumplidamente y era respetuoso de los Jefes que lo dirigían (...)* La relación que tuvo con los jefes siempre fue excelente solo con el último jefe de dependencia fue que tuvo algunos problemas no sólo él sino los compañero de él, ya que este señor se dedicó a perseguirlos políticamente y a maltratarlos verbalmente e inclusive él elevó una queja a la personería, y al mismo Alcalde sobre el maltrato inhumano que por parte de este señor recibía. Me gustaría que con este señor se haga justicia ya que despido de este señor fue por mera y pura política (...)
- ✓ Finalmente el señor Eladio Palacios Sánchez expresó: (...) *fue por persecución de su jefe inmediato, por órdenes directas del Alcalde Jorge Luis Henao Bolívar quien lo era (sic) el Alcalde en ese entonces (...)* Era pésima, porque él se dedicó a perseguirlos tanto que llegó a calificarlo mal y como dije antes por orden directa del Alcalde de ese tiempo (...)"
- Dentro del plenario no obra constancia de inscripción en carrera por parte del actor, sin embargo, en el acto acusado la entidad demandada señaló "Que el señor Víctor Pérez Asprilla, ya identificado, fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Analista Físico mediante Resolución #1279 de 28 de agosto de 1996 emanada de la Comisión Seccional de Servicio Civil¹". En virtud de lo anterior, dicha situación se tendrá probada, más aún, por cuanto no fue controvertida dentro del proceso.

i) De la carrera administrativa.

¹ Folio 30.

El accionante se vinculó a la entidad demandada en periodo de prueba el 2 de enero de 1995, en el cargo de Analista Físico adscrito a la Secretaría de Planeación, Valorización y Medio Ambiente, en el que fue designado a través de la Resolución No. 010 de 2 de enero del mismo año.

Posteriormente, y según se señaló en el acto acusado, ingresó a carrera administrativa mediante la Resolución No. 1279 de 28 de agosto de 1996.

El 30 de noviembre de 1999, fue retirado definitivamente del servicio por calificación insatisfactoria, por lo que para esa fecha ostentaba la calidad de empleado público.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, resulta válido afirmar que el régimen jurídico aplicable en materia de carrera administrativa era el contenido en la Ley 443 de 1998, pues la calificación de servicios que conllevó a su desvinculación se realizó con base en los parámetros allí fijados.

Ahora bien, el artículo 125 de la Constitución Política, dispone:

“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

(...).”

La carrera administrativa es una institución jurídica, que tiene por objeto la eficiencia de la administración, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización o estabilidad de los empleados públicos, mediante un sistema de administración de personal que regula deberes y derechos tanto de la administración como del empleado, de tal forma que el ingreso y los ascensos están determinados exclusivamente por la capacidad o mérito demostrables por concurso².

Además, la permanencia en el cargo, se encuentra condicionada a la capacidad con la que cuenta el trabajador para cumplir con los objetivos propuestos por la administración; pues dicho mérito, es periódicamente calificado para comprobar el desempeño de sus deberes.

Al respecto, la Ley 443 de 1998 *“Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 30, preceptuó:

*“ARTICULO 30. EVALUACION DEL DESEMPEÑO Y SU CALIFICACION.
<Artículo derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004> El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, medibles, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación será la calificación para el período establecido en las disposiciones reglamentarias. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información, debidamente soportada, de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.”*

Igualmente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley en referencia, una de las causales de retiro del empleado público inscrito en carrera administrativa corresponde a declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación insatisfactoria. En efecto, la última de las citadas normas prescribe:

² Villegas Arbeláez Jairo, *Derecho Laboral Administrativo*, 2008, Tomo 1, Pág. 291.

“ARTICULO 37. CAUSALES. <Artículo derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004> El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral;*
- b) Por renuncia regularmente aceptada;*
- c) Por retiro con derecho a jubilación;*
- d) Por invalidez absoluta;(…)*

Por su parte, el artículo 105 del Decreto reglamentario 1572 de 1998, señaló:

“Artículo 105º.- El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, medibles, cuantificables y verificables y expresado en una calificación de servicios.

Parágrafo.- Las entidades deberán formular los planes anuales de gestión, por dependencias, como marco de referencia para la concertación de objetivos con cada empleado dentro del proceso de evaluación del desempeño.”

Aclara la Sala, que a pesar de que referida ley fue derogada por la Ley 909 de 2004, y el citado Decreto, por el Decreto 1227 de 2005, para la fecha en que se expidió el acto acusado, dichas normas se encontraban vigentes, por tanto, el análisis del asunto se realizará de conformidad con lo allí dispuesto.

Al amparo de las citadas disposiciones, la entidad accionada declaró la insubsistencia del nombramiento del accionante en consideración a que había obtenido una calificación insatisfactoria, por su parte el interesado manifiesta que el acto mediante el cual se le desvinculó fue proferido con desviación de poder, debido a que atendió a fines políticos, pues no existían elementos de juicio para arribar a la conclusión que no estaba ejerciendo en forma idónea y eficiente con las labores asignadas.

Así las cosas, se observa que mediante la Resolución No. 223 de 30 de noviembre de 1999, el funcionario desató el recurso de apelación propuesto contra la calificación insatisfactoria, sin embargo, no se pronunció de fondo sobre la inconformidad presentada por el accionante respecto a dicha calificación evaluación, pues señaló que el mencionado recurso fue interpuesto de manera extemporánea.

Sobre el referido presupuesto, la Sala no se pronunciará, debido a que en la impugnación no se controvirtieron los términos para formular en los que se debió resolver el citado recurso.

Ahora bien, en el escrito de impugnación la parte accionante señaló que durante la prestación del servicio tuvo un desempeño adecuado, que no tuvo llamados de atención ni se cuestionó su rendimiento, por tanto, el acto acusado se expidió con desviación de poder, debido a que estuvo motivado por fines políticos. Agregó que el *a quo* no valoró correctamente la prueba testimonial, ya que las declaraciones fueron unánimes al señalar que el accionante desempeñó correctamente sus actividades y que su desvinculación atendió a razones ajenas al buen servicio.

A fin de resolver el asunto, es necesario valorar la evaluación de desempeño que conllevó a la expedición del acto de insubsistencia cuestionado.

Dicha evacuación se realizó el 17 de octubre de 1999, y calificó el periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 1998 y el 15 de septiembre de 1999³, además, le asignó al demandante un puntaje de 428, por ello, la citada calificación se declaró como insatisfactoria.

En consonancia con lo previsto en el artículo 105 del Decreto 1572 de 1998, el desempeño de los empleados de carrera debe ser evaluado conforme a objetivos medibles, cuantificables y verificables. Por lo anterior, es necesario precisar los

³ Folio 14.

objetivos concertados que fijó la entidad previo a la referida calificación, esto es, en el formulario D1 de 15 de septiembre de 1999⁴, en los que se indicó:

No.	OBJETIVOS CONCERTADOS
1	<i>Adquirir un mayor sentido de pertenencia</i>
2	<i>Adquirir mayor iniciativa para mejorar los procedimientos</i>
3	<i>Crear una mayor confiabilidad y confianza frente al manejo de la</i>
4	<i>Información.</i>
5	<i>Ser más responsable frente a su trabajo sin que nadie tenga que supervisarlo</i>
No.	MODIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS CONCERTADOS
1	
2	
3	
No.	RESULTADOS ALCANZADOS
1	
2	
3	
No.	DIFICULTADES EN EL LOGRO DE OBJETIVOS
1	
2	
3	
4	

En consonancia con lo anterior, es pertinente señalar que en la mencionada calificación de servicios de 17 de octubre de 1999⁵, se expresó:

⁴ Folio 13.

⁵ Folio 14.

MEJORAMIENTO Y DESARROLLO	
PUNTOS FUERTES	
1	<i>Cuenta con un sentido de cooperación pero no alcanza para</i>
2	<i>satisfacer las necesidades como funcionario.</i>
PUNTOS DÉBILES	
1	<i>Compromiso institucional – relaciones interpersonales – iniciativa</i>
2	<i>Utilización de recursos – calidad-oportunidad-responsabilidad.</i>
RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO	
1	<i>Tener iniciativas para mejorar sus labores.</i>
2	<i>Adquirir un mayor compromiso y actitudes de sentir de pertenencia.</i>

En virtud de los parámetros señalados, se observa que la accionada actuó de conformidad con lo expresado en la ley, es decir, realizó una evaluación con base en los objetivos señalados previamente y aunque éstos se concertaron sólo con un mes de anterioridad, atendieron al análisis de criterios allí planteados.

Sumado a lo anterior, previo a la referida evaluación se habían realizado otras, en las que también se concertaron algunos objetivos, a partir de las cuales es posible establecer con mayor precisión la forma en que el actor prestó sus servicios en la entidad accionada.

Para el efecto, a folio 8 del plenario, obra calificación realizada por el jefe inmediato del actor, en la que se evaluó el periodo comprendido entre el 2 de enero de 1995 y el 31 de mayo de ese año, y para la cual adquirió un puntaje de 62%. Adicionalmente, en dicho acto se indicó que el desempeño de un empleado se entiende como regular, cuando se califica entre 40 y 64 puntos. Por lo anterior, infiere la Sala, que el puntaje allí obtenido encaja dentro de dicho criterio.

Adicionalmente, a folio 12 del expediente reposa la calificación realizada por la señora Nelly Valderrama, en la que se evaluó al accionante desde el 2 de enero hasta el 7 de octubre de 1998. Para el efecto, obtuvo 653 puntos. De tal

circunstancia se observa, que apenas logró superar la puntuación para mantenerse en el cargo, toda vez que allí mismo se señaló, que el desempeño adecuado oscila entre los 650 a 766 puntos, es decir, sólo estuvo 3 puntos por encima de la exigencia. En tal sentido, se evidencia que la prestación de sus servicios, sólo fue regular, pues con escasa diferencia logró sobrepasar el puntaje exigido para su ejercicio, ya que la calificación insatisfactoria se presentaba en el evento en que estuviera por debajo de los 649 puntos. Además, en dicho acto se indicó:

	MEJORAMIENTO Y DESARROLLO
	PUNTOS FUERTES
1	<i>Posee buenas relaciones con sus compañeros y superiores.</i>
2	
	PUNTOS DÉBILES
1	<i>Ser más responsable con los trabajos asignados.</i>
2	
	RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO
1	<i>Seguir esforzándose para la adquisición de nuevos conocimientos.</i>
2	

Ahora bien, de las mencionadas evaluaciones se concluye que con anterioridad a la calificación de 17 de octubre de 1999, la cual fue realizada por el superior inmediato del accionante, éste venía presentando algunas deficiencias en la prestación del servicio, pues se le recomendó mayor responsabilidad en el desempeño de sus tareas, y además, las calificaciones que se realizaron se encontraban en el límite de la puntuación exigida para el desempeño del cargo, es decir, el funcionario apenas si logró mantener el nivel adecuado para permanecer en el cargo.

Así las cosas, el accionante no puede argumentar que la calificación que conllevó a su insubsistencia, se haya realizado con ocasión a fines ajenos al servicio, pues en el plenario se demostró que de manera previa se le habían hecho

recomendaciones para lograr un mejor desempeño, y éstas no fueron sugeridas por el mismo funcionario que realizó la calificación acusada, sino por empleados diferentes, lo que conlleva a confirmar la objetividad del evaluador.

Ahora bien, el demandante argumentó la Resolución No. 223 de 30 de noviembre de 1999, expedida por el Alcalde Municipal de Turbo (acto acusado), se profirió con desviación de poder, debido a que no atendió a mejorar el servicio, sino a fines políticos, ya que dicho funcionario pertenecía a una corriente política diversa a la suya y por ello, lo calificó de manera insatisfactoria y debido a ello lo desvinculó.

Argumentó además, que su superior inmediato, señor Óscar Lozano González – Secretario de Planeación Municipal, se dedicó a perseguirlo con el fin de lograr que fuera retirado del servicio.

Para el efecto, se observa que al proceso se allegaron certificaciones de la Personería Municipal de Turbo⁶, en las que se indicó que el actor realizó varias comunicaciones dirigidas a ese ente de control, en las que manifestó los inconvenientes laborales que tuvo con el referido Secretario. Además, a través de Oficio de 23 de marzo de 1999⁷ suscrito por el demandante y sus compañeros de dependencia, elevado ante el Alcalde de esa ciudad, se señaló que el señor Lozano “(...) *se había dedicado a despotricar de sus subalternos en una forma poco ética, argumentando que ninguno sirve para nada. Este hecho nos parece muy raro debido a que a ninguno nos ha llamado la atención ni verbal ni por escrito sobre este acto. En esta Oficina tenemos (sic) compañeros con varios años de experiencia y creemos conocer muy bien nuestras labores*”

Así las cosas, se evidencia que previo a la expedición del acto acusado el accionante mostró inconformidad ante sus superiores respecto a la situación laboral que se presentaba entre éste y el citado Secretario. Sin embargo, no demostró que dicha situación haya ocasionado su calificación insatisfactoria, es

⁶ Folios 16 y 17.

⁷ Folio 18.

decir, carece de la fuerza suficiente para declarar que el puntaje obtenido fue ponderado con base en elementos subjetivos, o con ocasión a una posible enemistad o diferencia política entre las partes, más aún, en razón a que, como ya se dijo, el señor Pérez Asprilla venía presentando un rendimiento regular en la entidad.

Ahora bien, señaló el impugnante que la calificación insatisfactoria se realizó con desviación de poder, pues ingresó a carrera administrativa durante el periodo de un Alcalde anterior al que ejercía funciones en la fecha en que fue desvinculado, y este nuevo mandatario, se dedicó a perseguirlo, por no pertenecer a la misma corriente política.

Para el efecto, es necesario precisar, que el accionante no demostró ni siquiera sumariamente dicha situación, es decir, no indicó cuál era su filiación política ni la del nuevo mandatario, ya que no probó que éste perteneciera a una corriente ideológica distinta a la suya. En tal sentido, para determinar la referida desviación el actor debió probar que fue esa la razón por la que se le calificó de manera insatisfactoria.

Ahora, bien, señaló el demandante que su jefe inmediato -señor Lozano- realizó dicha calificación, debido a que obedecía órdenes del Alcalde municipal, para el efecto, debió demostrar que entre el referido señor y el citado mandatario existía un vínculo político que le permitiera al primero atender u obedecer de manera estricta los mandatos del segundo, es decir, que sobrepasara los límites constitucionales o legales con el fin de lograr objetivos políticos o excluir del servicio al personal que no perteneciera a su partido, sin embargo, el actor se limitó a señalar las referidas apreciaciones, las cuales, por carecer de sustento probatorio, se entienden como consideraciones subjetivas.

Así las cosas, el accionante no logró demostrar que las motivaciones políticas expuestas hayan sido el fundamento de su deficiente calificación. Sin embargo, indicó que a través de la prueba testimonial obrante en el expediente es posible determinar la existencia de las mismas.

En tal sentido, se observa, que a folios 67 y siguientes del plenario, se recibieron las declaraciones de los señores Manuel Machuca Medrano, Shirley Bula Santacruz, Luz Marina Agudelo y Eladio Palacios Sánchez, quienes coincidieron en afirmar el señor Pérez era un buen empleado y que su deficiente calificación derivó de la persecución política que sufrió de su superior inmediato y del Alcalde Municipal.

Igualmente, los referidos testimonios no aportan los elementos suficientes para concluir que la calificación insatisfactoria del demandante, y su consecuente insubsistencia, hayan derivado de una persecución política en su contra, pues no relataron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se fraguó dicha persecución, tampoco indicaron cuál era la filiación política del Secretario de Planeación Municipal, del Alcalde de Turbo ni la del actor.

De conformidad con las anteriores pruebas y en consonancia con la calificación de servicios allegada al expediente, así como con las resoluciones que desataron los recursos interpuestos, no se observa la desviación de poder alegada por el accionante, pues, por el contrario, su desvinculación estuvo determinada por factores objetivos que llevaron a la entidad demandada a concluir que el señor Víctor Antonio Pérez Asprilla no logró superar la calificación de servicios que le permitía continuar en el ejercicio de su cargo.

Al respecto, no puede perderse de vista que la estabilidad en el empleo del personal escalafonado en carrera administrativa se encuentra sujeta al desempeño idóneo y eficiente de sus funciones pues de lo contrario, dicho sistema incumpliría con uno de sus objetivos principales el cual es garantizar el ingreso y permanencia de personal altamente calificado para el ejercicio de la función pública. Este criterio interpretativo ha sido esbozado por esta Corporación en los siguientes términos⁸:

“El derecho a la estabilidad de un empleado de carrera está condicionado a la eficiencia en el desempeño de las funciones del cargo, el cumplimiento

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 20 de marzo de 2003, Consejero Ponente. Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

de los deberes y el acatamiento de las prohibiciones que imponga la Ley, el reglamento y el respectivo superior jerárquico, materializado en la calificación satisfactoria de sus servicios; a contrario sensu una calificación no satisfactoria acarrea la pérdida de los derechos de carrera e impone al superior jerárquico obrar de conformidad a través de la declaratoria de insubsistencia.”.

Finalmente, no hay lugar a emitir pronunciamiento alguno en relación con la pretensión subsidiaria elevada por la accionante, en el sentido de reclamar el reconocimiento de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha en que fue retirado del servicio, pues, como ya se dijo, no desvirtuó la legalidad del acto acusado.

En este orden de ideas, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar por cuanto el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba el acto acusado, toda vez que las pruebas allegadas al expediente permiten advertir que la calificación de servicios se sujetó al marco legal vigente, concluyendo objetivamente que el accionante no se había desempeñado satisfactoriamente en el ejercicio del cargo durante el período evaluado; igualmente, la declaratoria de insubsistencia se expidió regularmente, por funcionario competente y acatando el procedimiento previsto para el efecto.

DECISIÓN

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

FALLA

Confírmase la Sentencia de 9 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las súplicas de la demanda incoada por Víctor Antonio Pérez Asprilla contra el Municipio de Turbo –Antioquia.

**Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.
Cúmplase.**

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA