

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PLANTA GLOBAL DEL NIVEL CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA – El plan del régimen económico territorial no constituye un estudio técnico / ESCALA DE SALARIOS DE LOS CARGOS DEL NIVEL CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA – Estudio técnico. Prueba

Con fundamento no solo en las conclusiones descritas en el dictamen pericial, cuyos apartes se transcribieron en forma precedente, sino también en el análisis pormenorizado del contenido del PRET (Plan del Régimen Económico Territorial), la Sala concluye que dicho documento no constituye un estudio técnico con las formalidades y requisitos exigidos en el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998 que pueda servir de antecedente y soporte a la reestructuración administrativa llevada a cabo por el Gobernador del departamento del Valle del Cauca mediante el acto acusado. El estudio que sirvió como soporte a la reestructuración carece de la evaluación de las cargas de trabajo asignadas a los empleados de la planta existente y la justificación de la creación de otros empleos, la justificación de que los empleos propuestos para conformar la nueva planta pertenecieran a determinados niveles de la estructura institucional y sus grados salariales correspondieran a los que se asignaron. De conformidad con lo anterior, al haberse desvirtuado la legalidad del acto que estableció la estructura del departamento y su planta global de cargos, mal podría permanecer en la vida jurídica el acto administrativo en virtud del cual se determinó la escala de salarios para dicha planta, no solo porque la anulación del primer acto deja sin sustento la fijación de los salarios de la planta establecida, sino porque en el proceso tampoco se demostró que se hubieran realizado, como ya se dijo, los estudios tendientes a analizar los aspectos relacionados con los perfiles de los cargos que entrarían a conformar la nueva planta, criterio dentro del cual se debía analizar el aspecto salarial de los empleos que harían parte de esa nueva planta.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1867 DE 1999 (22 DE DICIEMBRE) GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (NULO) / DECRETO 0015 DE 2000 (21 DE ENERO) GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (NULO)

FUENTE FORMAL: LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 41 / DECRETO LEY 1567 DE 1998 – ARTICULO 148/ DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 154

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, veintidós (22) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 76001-23-31-000-2005-01449-01(0019-11)

Actor: TOMAS ARDUINA FAJARDO HERNANDEZ

Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

ACCIÓN DE NULIDAD

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 16 de julio de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la acción de **simple nulidad** instaurada por Tomás Arduina Fajardo Hernández contra el Departamento del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

TOMÁS ARDUINA FAJARDO HERNÁNDEZ, en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicita declarar la nulidad del Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999 proferido por el Gobernador (e) del Valle del Cauca, mediante el cual se estableció la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos del departamento, y el

Decreto No. 0015 de enero 21 de 2000, mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos del nivel central de ese departamento.

Como fundamento de su pretensión, expuso los siguientes hechos:

1. La Asamblea del departamento del Valle del Cauca mediante Ordenanza No. 067 de noviembre 5 de 1999 amplió facultades al Gobernador, para crear, transformar, modificar, suprimir o fusionar la estructura orgánica de la Administración Central, con fundamento en la cual se expidió el Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999, en el que se estableció la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos que entraría a regir el 1º de enero de 2000.

2. En septiembre de 1999 el departamento adelantó el plan de reforma económica territorial, elaborado por el PNUD con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Debido a la implantación de la reforma administrativa de la entidad, se expidieron diferentes actos administrativos, unos con el objeto de desarrollar la reforma administrativa y otros tendientes a subsanar inconsistencias ocurridas en su desarrollo.

4. Hecha la confrontación de los cargos, según los grados en la escala salarial implantada en la nueva planta, para la Estructura Orgánica que entró a regir a partir del 1º de enero de 2000 con la ubicación de los mismos en la escala salarial vigente al 1º de enero de 2000, se encuentran incongruencias de las que se deduce que las modificaciones o movimientos no se compadecen con las recomendaciones dadas en el estudio técnico.

5. El estudio técnico soporte de la reestructuración en concordancia con la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, debería identificar en la etapa de diagnóstico las causas, según las variables endógenas y exógenas que obligaban a la institución a efectuar la reforma administrativa, sin embargo, los documentos de soporte no reflejan las causas que se ajustan a las exigencias de ley.

6. De acuerdo con el informe presentado por la Contraloría del departamento, una vez se analizó la reforma administrativa se corroboró que los recursos de nómina en el año 2000 se incrementaron en un 42.7%, y en lo real o constante en un 30% por el aumento en el pago de pensiones; se concluyó que el costo de un empleado aumentó de \$919.000 a \$1.240.000, es decir, sus sueldos se incrementaron por encima del índice de inflación y se crearon empleos con asignación promedio mayor que los cargos suprimidos, lo que implica que no se cumplió una de las finalidades de la reforma, que consistía en el ahorro del gasto.

7. El estudio técnico que precedió la reforma administrativa no se orientó a que la escala de salarios guardara relación con las circunstancias de la

administración, y el modelo de planta global y flexible implementado no guarda relación técnica con el esquema exigido para adoptar tal denominación.

8. Ni en el estudio denominado Plan de Reforma Económica Territorial - PRET- realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se tuvo como estudio técnico por parte del ente territorial, ni en los documentos soporte de la reforma administrativa se encuentra información expresa, clara y suficiente del ahorro pretendido, que demuestre el cumplimiento de lo previsto en la Ley 617 de 2000.

9. El documento que sirvió de soporte a la reforma administrativa carece de información clara y expresa de los valores de ahorro proyectados para gastos de funcionamiento y el comportamiento de ellos frente a los ingresos corrientes de libre destinación, pues solo menciona la reducción que se pretende en el primer año de implementación de la reestructuración en cuanto a gastos de personal; además, el departamento desconoce cuál fue el ahorro logrado a causa de la implementación de tal reforma.

10. En el documento denominado PRET no se analizó el nivel de calidad evaluado en la prestación de los servicios; además, el proceso de reestructuración carece de un estudio de evaluación de las funciones asignadas a cada empleo de la planta de personal vigente al momento de iniciar el estudio dirigido a la reestructuración.

11. El proceso de reestructuración administrativa carece de Manual de Procesos y Procedimientos formalmente adoptados; el documento PRET adolece de diferentes capítulos que debían abordar temas trascendentales y atinentes a la reestructuración.

12. Los actos en los que se estableció la planta global para la nueva estructura administrativa mencionan el total de empleos por denominación de cargo, discriminados por nivel jerárquico, pero ello no obedece a la conformación técnica del modelo de planta global.

14. La entidad territorial omitió establecer los grupos de trabajo permanentes y temporales para hacer operativa la planta de cargos establecida en la nueva estructura, nunca formuló políticas de reinserción en el mercado laboral de los funcionarios desvinculados y, en general, no desarrolló lo exigido por la Ley 617 de 2000.

Como normas violadas citó los artículos 1, 2, 6, 53, 90 y 209 de la Constitución Política; 84 del C.C.A.; 41 de la Ley 443 de 1998; 70 del Decreto 2504 de 1998; el Decreto 1572 de 1998 y la Ley 617 de 2000.

Considera el actor que generar desigualdades salariales para los cargos correspondientes a los niveles profesional, técnico y administrativo, respecto de los cargos de niveles superiores, viola los principios del artículo 2º constitucional, pues la administración autoajustó los salarios del nivel asesor y directivo en un 78% sin estudio técnico especializado y omitió realizar

igual incremento a los demás empleos de la administración y desconoció el aumento salarial ordenado por la Corte Constitucional.

Señala que revisada la Ordenanza No. 097 de noviembre 5 de 1999, al Gobernador del departamento le fueron conferidas facultades pro tempore para que en 6 meses creara, transformara, modificara, suprimiera o fusionara la estructura administrativa del departamento del Valle del Cauca y con esas bases se expidió el Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999; sin embargo, el resultado obtenido con este último no fue el buscado con la ordenanza, dado que las decisiones no materializaron el fortalecimiento institucional y menos el saneamiento fiscal y, en su lugar, el efecto que generó fue un desequilibrio en el manejo del recurso humano institucional, que se demostró con las innumerables inconsistencias presentadas en el manejo de los salarios; no se tomaron medidas tendientes al fortalecimiento institucional, de modo que mediante el uso de tecnologías se evitaran las actividades que por su naturaleza fueran repetitivas, de modo que el servicio fuera más diligente; además, hubo descompensación en la distribución de funciones entre el personal de la planta.

Sostiene que los estudios técnicos deben estar articulados por normas de modernización como la Ley 489 de 1998 y el Plan Nacional de Desarrollo pero el asunto bajo análisis no guarda ninguna relación con ellas.

Informa que con posterioridad a la reestructuración se expidieron otros decretos que establecen diferente cantidad de empleos en la planta de personal, e incluso en el decreto demandado no se fijaron cargos que sí

aparecen en esos decretos posteriores, tales como el de Subsecretario de Despacho, profesional especializado grado 11 y profesional universitario; además, hubo asignación de diferentes grados a empleos con otras denominaciones, lo que implica, al tenor de lo dispuesto en el artículo 44 del decreto controvertido, que los cargos que tienen una modificación de grado sufren una redefinición de funciones y responsabilidades que deben ser establecidas; tales modificaciones y correcciones de la planta global denotan falta de control del proceso, lo que constituye desconocimiento del artículo 7º del Decreto 2504 de 1998, según el cual las modificaciones de plantas de personal se deben realizar dentro de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Asegura que la falta de estudios técnicos necesarios para soportar la reestructuración viola los principios de eficacia economía y celeridad, pues no se obtuvieron los objetivos de ahorro económico para el ajuste fiscal, ni el de lograr una organización administrativa más moderna, ágil, dinámica y activa.

Manifiesta que a efectos de realizar la reestructuración de la planta de personal, se debe tener en cuenta además de los principios que orientan la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, que la organización que se adopte se ajuste a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad y contribuya al eficaz y eficiente logro de los objetivos institucionales, el desarrollo de sus funciones y el uso racional del recurso humano, material, financiero y tecnológico; garantizar armonía, coherencia y articulación entre las actividades que desarrollan las distintas dependencias; buscar una organización flexible que se adapte al entorno

político, económico y social, estableciendo niveles jerárquicos mínimos que permitan lograr que las decisiones fluyan dentro de la administración; evitar la creación de dependencias internas que cumplan funciones atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden; suprimir o fusionar empleos innecesarios y distribuir o suprimir funciones que ellos desarrollaban y evitar la creación de dependencias innecesarias.

Indica que el Departamento Administrativo de la Función Pública establece la metodología para elaborar un estudio técnico en el que sugiere 8 etapas que permiten analizar la organización de la administración pública, así: i) marco legal; ii) análisis externo; iii) objetivos y funciones generales; iv) misión y visión; v) evaluación de la prestación del servicio y calidad del producto; vi) estructura (procesos misionales y de apoyo); vii) planta de personal (sistema salarial) y viii) Manual específico de funciones y requisitos; además, la reestructuración debe fundarse en las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración, al tenor de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 1572 de 1998 y el estudio técnico debe estar basado en las metodologías señaladas en el artículo 154 ídem.

Cuestiona el hecho de que el estudio técnico soporte de la reestructuración hace énfasis en el comportamiento económico pero no profundiza en lo que exige la norma como estudio técnico y puntualiza los aspectos que debía desarrollar en cada una de las 8 etapas señaladas previamente.

LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

El departamento del Valle del Cauca dentro de la oportunidad legal se opuso a las pretensiones de la demanda.

Alegó que la necesidad de ajustar la estructura de la administración departamental era eminentemente financiera, dado que por su problema estructural sus ingresos no eran suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento y cumplir con el plan de desempeño; lo relativo a las funciones atribuidas al Gobernador del departamento para reestructurar, fusionar o suprimir empleos fue suficientemente detallado en el proyecto de ordenanza que confirió tales facultades. Concluyó que las facultades conferidas al Gobernador se ajustan a la Constitución y las leyes.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las súplicas de la demanda.

Dijo que de las normas que fijan los parámetros para las reformas de personal se puede establecer que dicha medida debe estar fundada en razones de modernización de la administración o necesidades del servicio, sustentadas en un estudio técnico que arroje como conclusión que concurre alguna de las causales previstas en el artículo 149 del Decreto 1572 de 1998.

Sostuvo que al proceso no se aportaron elementos de juicio suficientes para considerar que el Plan de Reforma Económica territorial elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo no pudiera entrar a suplir el estudio técnico exigido por la Ley 443 de 1998 para reformar la planta de personal del departamento.

En torno a la valoración de la prueba pericial, afirmó que se trata de suposiciones que carecen de sustento probatorio suficiente y por ello no puede ser valorada como tal.

Aseguró que las pruebas obrantes en el expediente impiden comprobar el incremento salarial que se invoca en la demanda, que solo cobijó a los niveles superiores de la administración, lo que no permite demostrar la desigualdad alegada y por lo tanto no desvirtúa la legalidad del acto acusado.

LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Tribunal, el demandante la apeló en la oportunidad procesal. Con fundamento en el dictamen pericial, sostiene que el a quo no puede premiar a la entidad por no haber entregado los documentos de soporte que requería la experta para emitir su dictamen, pues si no los exhibió es porque los está ocultando; por lo tanto, el juzgador debió hacer una comparación entre el PRET y lo que la ley exige como estudio técnico para reestructurar una entidad territorial y fácilmente hubiera detectado que el PRET solo trata temas financieros, pero no se ocupa de los estudios necesarios para adoptar la decisión administrativa acusada.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación rindió concepto en el que solicita revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar acceder a las súplicas de la demanda.

Dijo que previamente a la reestructuración de la entidad territorial y al tenor de lo dispuesto en los artículos 41 de la Ley 443 de 1998 y 154 del Decreto 1572 de 1998 es necesario que se haga un análisis detallado de los cargos que se piensa eliminar, atendiendo la prestación del servicio, las funciones desempeñadas y principalmente el número de empleos existentes, mediante la comparación de índices de gestión, para lo cual era indispensable revisar la hoja de vida de todos los servidores.

Que en el caso bajo estudio, la reestructuración modificó la estructura de la administración con fundamento en el Plan de Reforma Económica que exigía el Ministerio de Hacienda a las entidades territoriales, documento que se elaboró en el año 1999 y contiene datos básicos de la entidad territorial y en su último capítulo planteó que los cargos propuestos para el año 2000 se definirían una vez se levantaran los procesos y procedimientos para cada área y se debían suprimir empleos de diferentes entidades y reestructurar y suprimir otras; puntualmente se recomendó suprimir 2803 empleos entre trabajadores oficiales y empleados públicos, lo que equivale al 76.9% de los empleos que hacían parte de la planta de personal.

No obstante, no se realizó un estudio técnico que refleje un análisis detallado de los empleos que serían eliminados y los que permanecerían en planta y se adoleció de otros requisitos exigidos en el artículo 154 del Decreto 1872 de 1998 y que no fueron satisfechos con el estudio PRET, pues este hizo un análisis general de la situación administrativa del departamento e hizo recomendaciones, pero sin soporte técnico, jurídico y económico.

Concluyó que si bien el Gobernador del departamento estaba autorizado por la Asamblea departamental para reformar la estructura de la administración departamental, también lo es que dicha reestructuración no contó con el estudio técnico exigido por las disposiciones anotadas, lo que permite considerar que el acto acusado se expidió sin motivación y ello da lugar a declarar su nulidad.

Agotado el trámite de la segunda instancia y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El problema jurídico se contrae a establecer la legalidad del Decreto No. 1867 de diciembre 22 de 1999, mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global del nivel central del departamento del Valle del Cauca y el decreto No. 0015 de enero 21 de 2000 mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos del nivel central del departamento.

Marco normativo y jurisprudencial

Constitución Nacional

“**Artículo 300.** Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas:

(...)

7º) Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

(...)

9º) Autorizar al gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y **ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.**”

“**Artículo 305.** Son atribuciones del gobernador:

(...)

7º) **Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas.** Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.

8º) Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.”

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

“Artículo 41º.- 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.”

Decreto 1572 de 1998, por el cual se reglamenta la Ley 443 de 1998 y el Decreto Ley 1567 de 1998.

“Artículo 148º.- 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.

Artículo 149º.- [Modificado por el art. 7, Decreto 2504 de 1998](#). 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, supresión o reclasificación de empleos con ocasión de:

1. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.

2. Supresión, fusión o creación de dependencias.
3. Modificación de las funciones generales institucionales o de las dependencias.
4. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
5. Eliminación, simplificación o creación de procesos o trámites.
6. Eliminación o reducción de prestación de servicios o la creación de nuevos servicios.
7. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
8. Introducción de tecnología.
9. Culminación o cumplimiento de planes, programas, proyectos o funciones cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajustan al desarrollo de nuevos planes, programas, proyectos o funciones de la entidad.

Parágrafo.- Se entiende que un empleo ha sido reclasificado cuando, modifica o no su denominación sin cambiar de nivel jerárquico, se redefinan sus funciones, se le asignen mayores responsabilidades, se exijan mayores calidades para su ejercicio y se ubique en un grado superior de la escala salarial correspondiente, caso en el cual se considere que no hubo supresión efectiva del empleo. El empleado de carrera cuyo cargo haya sido reclasificado deberá ser incorporado en este previa la acreditación de los requisitos exigidos para su desempeño, conserva sus derechos de carrera y le será actualizada su inscripción en la misma.

Artículo 150º.- Los estudios técnicos de modificación de plantas de personal podrán ser desarrollados por equipos interdisciplinarios conformados por el Jefe de la entidad con personal de la misma, o por la Escuela Superior de Administración Pública, o por firmas especializadas o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas con los procesos técnicos misionales y administrativas.”

“**Artículo 154º.-** [Modificado por el art. 9, Decreto 2504 de 1998](#). Los estudios que soportan las modificaciones a las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional **que contemplen como mínimo:**

1. Análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales.
2. Análisis de los procesos técnico - misionales y de apoyo.

3. Evaluación de la prestación de los servicios.
4. Evaluación de las funciones asignadas a los empleados.
5. Cargas de trabajo.
6. Análisis de los perfiles de los empleos.”

“**Artículo 156º.-** [Modificado por el art. 11, Decreto 2504 de 1998](#). Las propuestas de adopción o modificación de planta de personal de empleos públicos se someterán al análisis previo del Departamento Administrativo de la Función Pública, para lo cual las entidades interesadas deberán adjuntar los siguientes documentos:

1. Estudio técnico.
 2. Estudio comparativo de las plantas de personal actual y propuesta, distribuidas por dependencias y análisis comparativo de cargos por niveles o categorías y su costo mensual por concepto de asignaciones o sueldos básicos, e identificación de los empleos a reclasificar, suprimir y crear.
 3. Proyecto del acto administrativo por el cual se establece o modifica la planta de personal.
 4. Proyecto del manual específico de funciones y requisitos.
- Efectuado el análisis correspondiente, el Departamento Administrativo de la Función Pública formulará las observaciones necesarias y emitirá el respectivo concepto técnico. De ser favorable la entidad interesada tramitará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la viabilidad presupuestal de la planta de personal propuesta.”

Esta Corporación ha considerado que los estudios técnicos elaborados para la reestructuración de plantas de personal deben estar basados en las metodologías de diseño organizacional y deben contemplar por lo menos uno de los aspectos enunciados en el artículo 154 del decreto reglamentario previamente transcrito. Al respecto se ha concluido:

“De los artículos transcritos se deduce que para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que

la justifiquen, pero además de su confección, dichos estudios tienen que estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios de los aspectos consagrados en el artículo 154 del Decreto No. 1572 de 1998.

(...)

De igual forma, del análisis de los documentos arriba señalados, encuentra la Sala que no es posible afirmar la existencia de los estudios técnicos que soportaron el proceso de reestructuración llevado a cabo al interior de la entidad demandada, pues solo existe un documento que dice “INFORME DE COMISIÓN DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE”, sin que el mismo consagre alguno de los ítems establecidos en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998,…”¹

Sobre el mismo punto también se ha considerado:

“Sobre este particular, advierte la Sala que aún cuando los documentos antes referidos concluyen la necesidad de transformar la organización que soportaba la gestión pública del departamento de Antioquia no hay constancia dentro del proceso que sugiera que en efecto se elaboró dicho diagnóstico bajo los parámetros establecidos en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

¹ Sentencia de septiembre 26 de 2012, Radicación número: 05001-23-31-000-2002-00915-01(0506-12), Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila.

En este punto, considera la Sala pertinente precisar que si bien la Ley 617 de 2000 pudo dar lugar a la adopción de medidas tendientes a racionalizar el gasto público de la administración departamental de Antioquia, en lo pertinente a sus gastos de funcionamiento, esto es, mediante la supresión de un número de cargos, tal circunstancia, no excusaba a la entidad demandada de adelantar un proceso de reestructuración con observancia de las exigencias constitucionales y legales previstas para ello, a saber, la elaboración de un estudio técnico que diera cuenta de forma pormenorizada de la situación actual del departamento y de las medidas necesarias para lograr la disminución de sus gastos y así alcanzar el saneamiento fiscal.”²

Además, sobre la necesidad de que en el contenido del estudio técnico tendiente a la modificación de las plantas de personal se reseñen las funciones asignadas a los empleados y la redistribución de cargas laborales que hacen necesario el cambio de la estructura de la entidad, esta Sala ha sostenido:

“Como se observa, la administración departamental omitió explicar cuáles eran esas funciones asignadas a los empleados y cuáles esas cargas laborales dentro de cada dependencia, que hacían necesaria su redistribución frente a la planta actual en consideración y sin que se especificaran además, los perfiles de los empleados, que viabilizaran la revisión de la estructura de la entidad y la propuesta de una nueva planta de personal, además con total ausencia de la sugerencia o recomendación de supresión debidamente fundamentada en razones de suficiente envergadura que permitieran determinar la supresión.

² Sentencia de agosto 30 de 2012, Radicación número: 05001-23-31-000-2002-02452-01(2107-11), Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

Siendo así las cosas, y tal como en precedencia se advirtió sobre la necesidad de que conforme lo exige la ley que regula la materia, los estudios deben ser soportados en análisis y evaluaciones en el marco de las metodologías de diseño organizacional y ocupacional;”³

Los actos demandados

El demandante pretende la nulidad del Decreto No. 1867 de diciembre 22 de 1999 expedido por el Gobernador del departamento del Valle del Cauca, mediante el cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central de ese departamento y se dictan otras disposiciones y el Decreto 0015 de enero 21 de 2000 emanado de la misma autoridad, mediante el cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del departamento y se dictan otras disposiciones.

El argumento central de la demanda y del recurso de apelación es la inexistencia de un estudio técnico con los requisitos de ley, que soportara la expedición de los actos demandados.

³ Sentencia de marzo 7 de 2013, Radicación número: 05001-23-31-000-2002-00079-01(1454-11), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Entre las consideraciones del Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999⁴, se manifestó:

“Que lo anterior hace necesario adoptar una estructura administrativa en concordancia con las funciones constitucionales asignadas a los departamentos y a la realidad económica y financiera de los mismos, como resultado de los estudios técnicos que sobre el particular se han efectuado.

(...)

Que por estas razones el Departamento del Valle del Cauca inició en septiembre de 1999, los estudios técnicos para acceder al “Programa de Reforma Económica Territorial”, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Apoyo Fiscal.

Que en la propuesta de estructura y organización administrativa para el Departamento del Valle del Cauca, contenida en el documento entregado a dicho programa, entre otros aspectos se toma en consideración: “una estructura administrativa, a partir de la redefinición de procesos globales y una planta de personal adecuada para su ejecución.” (Se subraya).

El documento denominado Plan de Reforma Económica Territorial⁵ realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fue el que se

⁴ Folios 1 a 24 del expediente.

utilizó por el ente territorial como estudio técnico soporte de la modificación de la estructura a que alude el decreto acusado.

En el referido documento se relacionaron datos básicos de la entidad territorial, se efectuó un diagnóstico general de su situación, principalmente en el aspecto económico, llegando a la conclusión de que presentaba problemas financieros estructurales y un déficit corriente desde el año 1995, cuyas causas, entre otras, se relacionaban con una inapropiada política de endeudamiento; además, sus ingresos corrientes crecían 1.99 veces, en tanto sus gastos de funcionamiento crecían 2.69 veces y sus gastos personales 6.99 veces.

En torno a los problemas encontrados en la estructura administrativa de la entidad territorial se concluyó que estaba compuesta por una cantidad de niveles jerárquicos que no reflejaba la realidad del papel de los departamentos, planteada por la Constitución y la ley; además, el departamento estaba asumiendo competencias que correspondían al orden municipal, se advirtió dispersión de funciones que hacían lenta la toma de decisiones, falta de coordinación entre las dependencias, falta de una estructura apropiada para recaudar los ingresos por parte de la Secretaría de Hacienda, falta de modernización en esa área y atrasos en la contabilidad.

En control interno se observó dificultad para llevar a cabo las labores correspondientes a esa área; en las entidades descentralizadas se evidenció

⁵ Visible de folios 74 a 141 del cuaderno No. 2.

la falta de generación de recursos propios, el ineficiente cobro de cartera, el alto endeudamiento y altos costos laborales; así mismo, en el área de recursos humanos se plantearon diferentes falencias, entre ellas, la falta de identificación clara de los procesos, inexistencia de un buen programa de estímulos e incentivos, pago atrasado de prestaciones sociales, pago inoportuno de aportes a seguridad social, altos riesgos ocupacionales, inexistencia de un sistema de información confiable, dificultad de movilidad del personal por tener una planta de personal rígida, entre otras; de igual manera se encontraron fallas en aspectos tributarios, principalmente en lo relativo a la recaudación de impuestos.

Con fundamento en todo lo anterior, se formuló una propuesta de reforma económica que abordó el tema del saneamiento fiscal de la entidad territorial; para ello se planteó que la planta de personal tomara el tamaño y perfiles adecuados para el cumplimiento de su misión, que se constituyera una nueva organización a partir de la integración de las áreas de ejecución del plan de desarrollo y las áreas de apoyo a la ejecución, la racionalización de funciones, entre otras; motivo por el cual se planteó un esquema de las áreas que deberían conformar la nueva estructura y se señaló el objetivo y temas que debían hacer parte del conocimiento de cada área⁶, también se fijaron las competencias que se debían asignar a cada una de ellas y los programas a desarrollar en cada área; de igual manera se planteó un diagrama organizacional funcional y también se propuso una organización administrativa que debería hacer parte de la estructura funcional de la administración departamental⁷.

⁶ Ver folios 105 a 113 del expediente.

⁷ Folios 114 a 116 del cuaderno 2.

En torno a la planta de personal se indicó que estaba conformada por 843 empleos y de ellos solo se hizo un listado por dependencia, pero en ningún momento se puntualizó a qué nivel correspondían o las funciones que tenían atribuidas⁸.

Con base en el listado anterior, se propuso una planta de cargos y cambios de la estructura actual de la administración⁹; se propuso suprimir todos los cargos de trabajador oficial y todos los distritos, así como el área de resguardo de rentas de la Secretaría de Hacienda; además, se propuso la supresión de empleos en las entidades descentralizadas.

En general, al referirse a los cambios que sufriría la estructura, en cuanto al número de empleos, se planteó la supresión de un total de 2.803 empleos del nivel central, es decir, 76.9% de los que existían en la planta, lo que conllevaría un ahorro de 41.000 millones de pesos; y en el nivel descentralizado, la supresión de un total de 199 empleos¹⁰.

Con fundamento en las conclusiones del referido documento PRET el Gobernador del departamento expidió el Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999 mediante el cual se definió la nueva estructura y planta de cargos de la administración departamental y expidió el Decreto No. 0015 de enero 21 de

⁸ Ver listado a folio 117 ídem.

⁹ La vigente en el año 1999.

¹⁰ Tales conclusiones quedaron plasmadas a folio 123 del cuaderno 2.

2000¹¹ por el cual determinó la escala salarial para los grados de remuneración de los empleos de la referida planta de personal.

Análisis de la Sala

De acuerdo con el anterior marco normativo, fáctico y jurisprudencial, se ocupará la Sala de establecer si los Decretos 1867 de diciembre 22 de 1999 y 0015 de enero 21 de 2000 quebrantan las disposiciones que el demandante alega.

En primer lugar, se debe precisar que aunque la contestación de la demanda se dirigió a demostrar la competencia que le asistía al Gobernador del departamento del Valle del Cauca para expedir el acto de reestructuración, el ataque que se plantea contra el citado acto no se deriva de la falta de competencia del funcionario que lo expidió, la cual está dada en este caso por lo dispuesto en los numerales 7º y 9º del artículo 300 y 7º del artículo 305 de la Constitución Política, así como en la Ordenanza No. 097 de noviembre 5 de 1999¹².

El reproche planteado, como previamente se señaló, consiste en la ausencia de motivación del acto de reestructuración, en cuanto el documento que se empleó como estudio técnico, en sentir del demandante, no reviste las características para ser tenido como tal.

¹¹ Folios 95 a 100.

¹² Folios 3 y 4 del cuaderno 2.

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 41 de la Ley 443 de 1998 y 148 del Decreto Ley 1567 de 1998, la reforma de la planta de personal de una entidad como la demandada, debe fundarse en razones del servicio o razones de modernización de la administración y debe estar precedida de estudios técnicos que así lo demuestren.

El decreto ley previamente citado, en su artículo 149 fijó las circunstancias bajo las cuales se entiende que la modificación de una planta de personal se entiende fundada en razones del servicio o de modernización de la administración, entre ellas se relacionan las de: supresión, fusión o creación de dependencias; modificación de las funciones generales institucionales o de las dependencias; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; eliminación, simplificación o creación de procesos o trámites; redistribución de funciones y cargas de trabajo e introducción de tecnología, razones que se expresaron en el PRET como fundamento de propuesta de la modificación de la estructura allí aludida, lo que implica, a juicio de la Sala, que del estudio elaborado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sí se concluyó la necesidad de realizar una modificación a la estructura, por cuestiones de servicio y modernización de la entidad territorial.

Ahora bien, el artículo 154 del decreto ley en mención, exige que los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal, por lo menos, contemplen: i) Análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales; ii)

Análisis de los procesos técnico - misionales y de apoyo; iii) Evaluación de la prestación de los servicios; iv) Evaluación de las funciones asignadas a los empleados, v) Cargas de trabajo y vi) Análisis de los perfiles de los empleos.

Para establecer el cumplimiento de tales requisitos, se decretó como prueba el dictamen pericial¹³ en el que se concluyó que no existen soportes o documentos en donde se establezca el personal retirado, el motivo del mismo y el beneficio que tuvo la administración; tampoco el valor de la nómina antes y después de la reestructuración, ni documentos contables que demuestren la disminución del costo y gasto financiero; a esta conclusión se llegó teniendo en consideración que en las oportunidades en que la experta se dirigió al personal del ente territorial o a sus instalaciones, no le fueron suministrados los soportes necesarios para la pericia.

En la aclaración del dictamen, la auxiliar de la justicia manifestó¹⁴:

“...no existe ningún soporte que determine la estructura orgánica, teniendo en cuenta cada uno de los departamentos, cada uno de sus empleados, los cargos, funciones, salarios, áreas, grados de cargos, etc.; que serían lo más fundamental para desarrollar una reforma económica con la que debieron haber iniciado un documento.

(...)

¹³ Visible de folios 143 a 159 del cuaderno 2.

¹⁴ Folios 162 a 171 del cuaderno 2.

No existe un documento en el archivo de la reestructuración administrativa en el cual se consagre, el estudio, análisis, conclusiones y recomendaciones efectuadas en la descomposición de la estructura que permita realizar con base en dichas recomendaciones; concebir la nueva estructura administrativa mediante el decreto No. 1867 de diciembre 22 de 1999. En el que se pueda confrontar si es conveniente la nueva reforma comparada con la anterior en lo que se refiere a la parte económica; puesto que no hay ningún soporte con sus respectivos anexos.

(...)

No hay conclusiones finales en las que se mencione o presente que tan conveniente es para la gobernación del valle, puesto que no existe el estudio como realmente debió hacerse revisado con sus soportes como hojas de vida, manual de funciones, áreas, salarios, grados de cargos, etc.

(...)

No puedo señalar expresamente si el estudio técnico de salarios guardaba relación directa con los temas a desarrollar debido a que no había una tabla de contenidos de este estudio específico.

(...)

No se pudo revisar y a la vez validar el manual de evaluación de cargos utilizados en este estudio técnico de salarios para la ubicación de los diferentes cargos de la escala salarial fijada mediante el decreto No. 0015 del 21 de enero de 2000, puesto que no existe dicho estudio con el soporte de cargos y escala salarial precisamente.

(...)

No existe ningún formato adoptado en este estudio técnico de salarios por parte de la administración central del departamento del valle del cauca.

(...)

No existe estudio técnico de salarios ni de cargos, en general de nada puntual para confrontar y expresar si hay alguna igualdad o diferencia en el nivel de responsabilidades y habilidades de los cargos de la nueva planta vigente a partir de incrementación de la reforma administrativa en el departamento del valle del caca desde el 1º de enero de 2000 en los niveles ejecutados profesional, administrativo y técnico. (...)"

Además, en la complementación de su dictamen pericial, en torno al documento PRET, la perito concluyó:

“Revisado el documento en comento NO se identifica en ninguno de sus acápite el estudio que contenga el diagnóstico, análisis y recomendaciones de estudio de los procesos misionales y de apoyo que haya como soporte para determinar la nueva estructura orgánica funcional, de la ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA...

Para efecto de darle trámite al peritaje ordenado por el despacho, tenemos que manifestar QUE NI EN EL PRET, ni en ningún archivo de los documentos soporte de la reestructuración administrativa ordenada por la Gobernación del Valle del Cauca para el año 2000, se encuentra estudio técnico de procesos misionales y de apoyo, que hayan permitido a la ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL

CAUCA determinar la nueva estructura orgánica que se generó para comenzar a apoyar la reestructuración del año 2000...

(...)

De idéntica manera que en el numeral anterior sin estudio técnico de salarios y sin metodología aportada, sin tabla de contenido determinada, por obvias razones, es imposible señalar expresamente las conclusiones generadas por el estudio de salarios aludido, situación esta que nos ratifica la carencia absoluta de soporte técnico jurídico para la toma de las decisiones respecto de la expedición de la escala salarial y la ubicación de cargos en ella...”

Con fundamento no solo en las conclusiones descritas en el dictamen pericial, cuyos apartes se transcribieron en forma precedente, sino también en el análisis pormenorizado del contenido del PRET, la Sala concluye que dicho documento no constituye un estudio técnico con las formalidades y requisitos exigidos en el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998 que pueda servir de antecedente y soporte a la reestructuración administrativa llevada a cabo por el Gobernador del departamento del Valle del Cauca mediante el acto acusado.

Si bien el informe PRET demuestra, como se dijo con anterioridad, la existencia de falencias que hacían ineficiente el servicio que la administración departamental estaba prestando, por haber evidenciado fallas en diferentes áreas fundamentales para el desarrollo del objeto funcional y misional del departamento, también lo es que en este no se hizo un análisis

detallado de las implicaciones que conllevaba la reestructuración ni el impacto en la planta existente, no contiene el estudio de las funciones desarrolladas por cada uno de los empleos de la planta de personal vigente en la administración departamental, que reflejara las falencias que dieran lugar a reconsiderar su subsistencia en la planta nueva y la justificación del cambio de los empleos antiguos por los que entrarían a conformar la nueva planta.

El estudio que sirvió como soporte a la reestructuración carece de la evaluación de las cargas de trabajo asignadas a los empleados de la planta existente y la justificación de la creación de otros empleos, la justificación de que los empleos propuestos para conformar la nueva planta pertenecieran a determinados niveles de la estructura institucional y sus grados salariales correspondieran a los que se asignaron.

La Sala estima que si bien es cierto el proceso de reestructuración iniciado por la administración departamental tenía como finalidad adoptar medidas encaminadas a hacer más efectivo el servicio, dadas las conclusiones de mal manejo fiscal y administrativo que arrojaba el estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esta no es una razón válida para que la administración hubiera omitido realizar un estudio técnico que detallara aspectos tales como las cargas laborales de las dependencias a suprimir y la inoperatividad de ellas, las cargas laborales de las nuevas dependencias, el perfil de los empleados que entrarían a ejercer su función en la nueva estructura, entre otros aspectos fundamentales y, en general, que hubiera desconocido el análisis de cada uno de los aspectos exigidos en

el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998, necesarios para que la modificación de la planta de personal se ajustara a la ley.

De conformidad con lo anterior, al haberse desvirtuado la legalidad del acto que estableció la estructura del departamento y su planta global de cargos, mal podría permanecer en la vida jurídica el acto administrativo en virtud del cual se determinó la escala de salarios para dicha planta, no solo porque la anulación del primer acto deja sin sustento la fijación de los salarios de la planta establecida, sino porque en el proceso tampoco se demostró que se hubieran realizado, como ya se dijo, los estudios tendientes a analizar los aspectos relacionados con los perfiles de los cargos que entrarían a conformar la nueva planta, criterio dentro del cual se debía analizar el aspecto salarial de los empleos que harían parte de esa nueva planta.

En las anteriores condiciones, se impone revocar la sentencia de primera instancia que denegó las súplicas de la demanda y en su lugar, declarar la nulidad de los decretos cuestionados.

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

F A L L A

REVÓCASE la sentencia de dieciséis (16) de julio de dos mil diez (2010) proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda incoada por Tomás Fajardo Hernández contra el departamento del Valle del Cauca. En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE la nulidad de los Decretos números 1867 de 22 de diciembre de 1999, mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos del nivel central del departamento del Valle del Cauca, y 0015 de 21 de enero de 2000, por el cual se determinó la escala de salarios para los grados de remuneración de los cargos de los diferentes niveles de la administración central del departamento, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva que antecede.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente. Cúmplase.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO