

**SUPRESION DE CARGO – Reincorporación a cargo con menor salario.
Vulneración derechos adquiridos y mínimo vital. Nivelación salarial.
Procedencia**

Debe advertirse que el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998 “por el cual se reglamenta la Ley 443 de 1998 y el Decreto Ley 1567 de 1998” consagra que para las modificaciones de las plantas de personal se debe entender por empleos equivalentes, aquellos que pertenezcan al mismo nivel jerárquico, tengan igual asignación salarial, funciones iguales o similares y para su desempeño se exijan iguales o similares requisitos de experiencia y estudios, de modo que ante la ausencia de alguno de tales requisitos, se debe entender que el cargo a que alude la nueva planta no es equivalente. Con fundamento en lo anterior, debe entenderse que como la demandante se desempeñaba en el cargo de promotora de salud de la antigua planta de personal de la Unidad Administrativa de Salud Santa Lucía y a ese empleo se le había asignado como salario la suma de \$402.396, en virtud del Decreto 025 de febrero 25 de 1999, esa era la remuneración que la demandante devengaba como contraprestación de sus servicios, antes de producirse la supresión del cargo y posterior reubicación. La Sala considera que mal podía el ente demandado ubicar a la demandante en un cargo con la misma denominación en la nueva planta de personal, pero con un salario inferior, so pretexto de respetar sus derechos de carrera administrativa, pues ello viola el derecho adquirido a percibir el salario en la cuantía en que lo venía recibiendo y viola su derecho al mínimo vital en cuanto disminuye en forma ostensible el monto que mensualmente recibe como retribución por su trabajo, a fin de satisfacer sus necesidades básicas.

FUENTE FORMAL: LEY 4 DE 1992 – ARTICULO 23 LITERAL A / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 158

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUB SECCION “A”

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015).

Radicación número: 08001-23-31-000-2004-00208-01(2906-13)

Actor: OMAIRA SANTANA PAEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA CENTRO DE SALUD DE SANTA LUCIA

**APELACIÓN SENTENCIA
AUTORIDADES NACIONALES**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, contra la sentencia proferida el 15 de febrero de 2013 por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, OMAIRA SANTANA PÁEZ solicita al Tribunal declarar nulo el Decreto 085 de junio 29 de 1999 expedido por el Alcalde Municipal de Santa Lucía, mediante el cual se suprimen unos cargos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Centro de Salud Santa Lucía.

Como consecuencia de tal declaración pide que se ordene reajustar el salario que se le ha pagado desde el mes de agosto de 1999 con los respectivos aumentos anuales y pagar las agencias en derecho y costas procesales.

Como hechos que sirven de fundamento a sus pretensiones, relata los siguientes:

Es empleada pública de carrera administrativa en la Unidad Administrativa Centro de Salud de Santa Lucía (Atlántico); fue nombrada mediante Decreto No. 163 de noviembre 11 de 1998 y actualmente se desempeña como promotora de salud código 541.

Su cargo fue suprimido mediante Decreto 085 de 1999 que le fue notificado el 14 de julio de 1999; en el mismo decreto fue creado el cargo de

Promotora de Salud código 541 con una asignación mensual de \$301.797.00; sin embargo, el cargo que fue suprimido y que desempeñaba en carrera administrativa tenía una asignación mensual no inferior a \$402.396.00.

No fue reubicada en un cargo equivalente en carrera administrativa, sino en uno que tenía una asignación mensual inferior, lo que implica violación del artículo 158 del Decreto 1572 de 1998.

El acto acusado reconoce una prestación periódica, como es el salario pues se estableció en una cuantía inferior a la que tenía reconocida y ello le genera perjuicios.

El decreto demandado viola un postulado básico del Estado Colombiano que consiste en que el poder público se justifica en función del servicio a la colectividad y la decisión de la administración viola normas constitucionales y legales en que debía fundarse, en especial el artículo 58 Constitucional que establece la protección de los derechos adquiridos y el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998 que consagra el principio de “a trabajo igual, salario igual” toda vez que a raíz de la supresión de su empleo fue reubicada en un cargo de carrera administrativa, pero con una asignación salarial inferior.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que como la demandante no probó que la asignación mensual que recibía como retribución del cargo que desempeñaba en la antigua planta de personal hubiera sido superior al que devenga en la nueva planta, no es

posible establecer si fueron lesionados sus derechos laborales y de carrera; por lo tanto, como la carga probatoria a ese respecto le correspondía, se deben despachar desfavorables las pretensiones de la demanda.

LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Tribunal, el apoderado de la demandante la apeló en la oportunidad procesal. Afirma que no es cierto que en el expediente no haya prueba de la disminución salarial que sufrió, pues en el proceso obra copia del Decreto 025 de 1999 en el que aparece la asignación mensual que devengaba el promotor en salud; además, en el proceso se libraron los oficios pertinentes para que la entidad allegara tal información, de modo que sí cumplió formal y oportunamente la obligación de probar los hechos soporte de su pretensión.

Reitera que a pesar de que fue reubicada en la nueva planta de personal de la entidad, ello no ocurrió en un cargo equivalente, violando lo previsto en el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998, lo que conlleva acceder a las pretensiones de la demanda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación rindió concepto en el que solicitó revocar

la sentencia de primera instancia y, en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda¹. Dijo, en síntesis, lo siguiente:

La demandante sí cumplió con el deber procesal de acreditar que es servidora inscrita en carrera administrativa y que la emisión y ejecución del acto acusado afectó una situación particular y concreta en cuanto disminuyó su salario.

La omisión de la entidad demandada en arrimar al expediente las pruebas solicitadas, no implica que la parte demandante hubiera incumplido el deber legal de probar su dicho, pues con la demanda se aportaron copias simples de documentos que no fueron controvertidos por la demandada y deben ser tenidos como prueba de los salarios devengados por la demandante.

Como la accionante se encontraba inscrita en el sistema de carrera administrativa, le asistía la prerrogativa de inmutabilidad de la asignación, pues la reestructuración no afectó su cargo y continuó desempeñando las mismas funciones, pero la disminución de su salario le causó un agravio injustificado que no debía soportar.

Debido a que las pretensiones de la demanda son de vieja data y no se puede establecer si la demandante aún continúa en el ejercicio del cargo, se debe someter la condena a la realidad de la relación laboral de la demandante, sin perjuicio de las compensaciones a que haya lugar por el transcurso del tiempo.

Se decide, previas estas

¹ El concepto obra de folios 94 a 100.

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer la legalidad del Decreto 085 de junio 29 de 1999 “por medio del cual se suprimen unos cargos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Centro de Salud Santa Lucía” expedido por el Alcalde Municipal de Santa Lucía, en cuanto a raíz de la supresión de cargos a que allí se alude y su incorporación en la nueva planta de personal, fue disminuido el salario de la demandante.

La Constitución Política establece los principios mínimos fundamentales de carácter laboral que se deben respetar a los trabajadores y entre ellos, consagra el derecho al pago de la remuneración salarial que *está directamente relacionado con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia*².

Así, el salario constituye el medio que emplea el trabajador a fin de satisfacer sus necesidades básicas y proveer su subsistencia y no puede ser desmejorado, so pena de violar derechos como el mínimo vital del trabajador.

El mismo legislador prevé, dentro de los objetivos y criterios para fijar los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos, la imposibilidad de desmejorar el salario, así como el respeto por los derechos adquiridos, tal como quedó contemplado en el literal a) del artículo 2³ de la Ley 4^a de 1992, de modo

² Sentencia T-266 de 2000.

³ “**Artículo 2º.**- Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a. El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;**”

que desmejorar el salario del trabajador redundaría en la violación de sus mínimos derechos de carácter laboral.

Así mismo, debe advertirse que el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998 “por el cual se reglamenta la Ley 443 de 1998 y el Decreto Ley 1567 de 1998” consagra que para las modificaciones de las plantas de personal se debe entender por empleos equivalentes, aquellos que pertenezcan al mismo nivel jerárquico, tengan igual asignación salarial, funciones iguales o similares y para su desempeño se exijan iguales o similares requisitos de experiencia y estudios, de modo que ante la ausencia de alguno de tales requisitos, se debe entender que el cargo a que alude la nueva planta no es equivalente.

A efecto de analizar el caso concreto de la demandante, se debe decir que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, se puede establecer que fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa, en el cargo de promotor de salud, mediante Resolución No. 076 de enero 14 de 1992⁴.

A través del oficio de julio 13 de 1999⁵ se le comunicó que el empleo de promotora de salud de la planta de personal del Centro de Salud de Santa Lucía fue suprimido y se creó el cargo de promotora de salud código 541, con una asignación de \$301.797.00 en el cual fue reubicada.

En efecto, en el artículo 1º del Decreto 085 de junio 29 de 1999⁶ se

⁴ Folio 12.

⁵ Folio 11.

⁶ Folios 7 a 10.

suprimieron 5 cargos de promotor en salud código 541 y en el artículo 2º del mismo, se crearon 3 cargos de “promotoras de salud” código 541, con una asignación mensual de \$301.797.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 025 de febrero 25 de 1999⁷, mediante el cual se corrigió el Decreto No. 024 de 1999 según el cual se estableció la nueva planta de personal de la Unidad Administrativa Centro de Salud de Santa Lucía, se señaló el salario devengado por todos los cargos que integran la planta de personal, entre ellos el de promotora de salud código 541, al que se le fijó una asignación salarial de \$402.396.

Con el ánimo de establecer la disminución en el salario que recibía la demandante cuando se desempeñaba como promotora de salud en la antigua planta de personal y que le fue asignado en virtud del decreto acusado, solicitó como prueba una inspección judicial en la entidad demandada a fin de establecer tiempo de servicio, cargo desempeñado, constancia de posesión en el cargo y último salario devengado con los aumentos y primas causadas a su favor, la cual se llevaría a cabo, en el evento de que la entidad no allegara los documentos soporte de tal información, tal como se decretó en el auto de pruebas⁸.

La entidad demandada no dio respuesta a los reiterados oficios⁹ que se enviaron en aras de obtener la información anterior; no obstante, el a quo no practicó la inspección judicial que ante tal incumplimiento debió realizar, tal como lo había decretado en el auto de pruebas, en lugar de negar las peticiones de la demanda por falta de pruebas, pues las mismas sí fueron solicitadas por la parte

⁷ Folio 17.

⁸ Folios 49 y 50.

⁹ Folios 51, 55, 56, 60 y 64.

interesada y decretadas por el despacho de conocimiento.

Sin embargo, las pruebas allegadas con la demanda permiten establecer que, en efecto, a la demandante se le disminuyó el salario, a partir de la expedición del Decreto No. 085 de junio 29 de 1999.

Si bien es cierto no obra en el expediente una certificación que particularmente dé cuenta de la situación específica de la demandante al interior de la entidad demandada, también lo es que con las pruebas previamente relacionadas se puede concluir que la demandante laboraba en la planta de personal de la Unidad Administrativa Centro de Salud Santa Lucía en el cargo de Promotora de Salud y que tal cargo fue suprimido para, en su lugar, crear un cargo con idéntica denominación, pero con una asignación salarial inferior, fijada en \$301.797, empleo en que fue reubicada en virtud de tal decreto, por ser titular de derechos de carrera administrativa¹⁰.

También está probado que los 5 cargos de Promotor de Salud código 541 que hacían parte de la planta de personal de la Unidad Administrativa de Salud de Santa Lucía a 25 de febrero de 1999¹¹ tenían determinada una asignación salarial de \$402.396, tal como se desprende del Decreto 025 de febrero 25 de 1999, es decir, que ese era el salario que devengaba antes de producirse la supresión del cargo y consecuente reubicación en el empleo de la nueva planta.

De la misma documental se puede concluir que el salario asignado

¹⁰ Conclusión a que se puede llegar con fundamento en la documental visible a folio 11.

¹¹ Mismo año en que se produjo la supresión de empleos y reubicación de la demandante en la nueva planta de personal.

para todos los cargos que tenían la denominación “promotor de salud” es idéntico, pues tanto en la antigua como en la nueva planta de personal se determinó el mismo salario para ese empleo, a pesar de que en la nueva planta de personal se disminuyó la asignación.

Ahora bien, con fundamento en el mismo Decreto 025 de febrero 25 de 1999 y en el artículo 1º del Decreto 085 de 1999, se puede establecer que en la antigua planta de personal había 5 cargos de promotor en salud y con el último decreto solo se crearon 3 cargos con esa denominación, en la nueva planta de personal.

Con fundamento en lo anterior, debe entenderse que como la demandante se desempeñaba en el cargo de promotora de salud de la antigua planta de personal de la Unidad Administrativa de Salud Santa Lucía y a ese empleo se le había asignado como salario la suma de \$402.396, en virtud del Decreto 025 de febrero 25 de 1999, esa era la remuneración que la demandante devengaba como contraprestación de sus servicios, antes de producirse la supresión del cargo y posterior reubicación.

Además, como según la comunicación de julio 13 de 1999, a partir de la supresión de cargos a que alude el Decreto 085 de junio 29 de 1999, fue reubicada en el cargo de Promotora de Salud código 541 y a éste se le determinó una asignación mensual de \$301.797, forzoso es concluir que a partir de tal reubicación en la nueva planta de personal se le desmejoraron sus condiciones salariales.

La Sala considera que mal podía el ente demandado ubicar a la

demandante en un cargo con la misma denominación en la nueva planta de personal, pero con un salario inferior, so pretexto de respetar sus derechos de carrera administrativa, pues ello viola el derecho adquirido a percibir el salario en la cuantía en que lo venía recibiendo y viola su derecho al mínimo vital en cuanto disminuye en forma ostensible el monto que mensualmente recibe como retribución por su trabajo, a fin de satisfacer sus necesidades básicas.

Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las súplicas de la demanda, declarando la nulidad parcial del acto demandado, en cuanto determinó para el cargo de promotora en salud que desempeñaba la demandante, una asignación salarial inferior a la que venía percibiendo en la antigua planta de personal.

Como consecuencia de lo anterior, se dispondrá la nivelación salarial de la demandante, de modo que a partir de la vinculación o reubicación laboral que sufrió en virtud de lo dispuesto en el Decreto 085 de junio 29 de 1999 se le respete el salario que percibía antes de la incorporación allí dispuesta y los aumentos anuales a que hubiera lugar se calculen con fundamento en esa base salarial.

Ahora bien, como en el expediente no obra prueba de la fecha hasta la cual permaneció tal vinculación, pero sí se afirmó en la demanda -y no fue controvertido por la entidad- que la demandante continuó en el ejercicio del cargo, a pesar de la disminución salarial que sufrió, se ordenará que la nivelación salarial se reconozca desde el momento de la reubicación laboral en virtud del decreto cuya nulidad parcial se declara y los posteriores ajustes salariales anuales se calculen sobre esa base; que se paguen las diferencias que surjan entre lo

reconocido por concepto del salario inferior y el que legalmente correspondía, pero todo ello, limitado en el tiempo hasta cuando la demandante hubiera permanecido en el ejercicio de ese cargo y desde el 6 de febrero de 2001, por prescripción trienal, teniendo en cuenta que entre la fecha de expedición del acto acusado y aquella en que se radicó la demanda transcurrieron más de 3 años.

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

FALLA

REVÓCASE la sentencia de quince (15) de febrero de dos mil trece (2013) proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso promovido por OMAIRA SANTANA PÁEZ contra el Municipio de Santa Lucía (Atlántico), de conformidad con lo manifestado en la parte considerativa de esta providencia. En su lugar se dispone:

1).- Declárase la nulidad parcial del Decreto 085 de junio 29 de 1999, proferido por el Alcalde del municipio de Santa Lucía Atlántico, en cuanto desmejoró salarialmente a la demandante.

2).- Condénase al Municipio de Santa Lucía (Atlántico), a título de restablecimiento del derecho, al reconocimiento a favor de Omaira Santana Páez, de la nivelación salarial a partir de la asignación salarial mensual que percibió en virtud de la reubicación de que fue objeto a partir del Decreto 085 de junio 29 de 1999, de modo que la asignación para ese año continúe siendo la misma que

venía devengando con anterioridad al precitado decreto y que los posteriores incrementos anuales que haya sufrido o sufra tal asignación, se realicen sobre esa base salarial.

El pago que deberá realizarse como consecuencia de la nivelación así ordenada, comprenderá el valor de las diferencias que surjan entre lo que se pagó por concepto de salario y lo que debió pagarse si se hubiera mantenido la asignación salarial en los términos previamente descritos, pero la efectividad en el pago de tal diferencia, se reconocerá y pagará desde el 6 de febrero de 2001, por prescripción trienal y hasta cuando la demandante hubiere permanecido en el cargo de promotora de salud código 541 en la entidad demandada, todo de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

3).- Las sumas que resulten de la condena previamente señalada, serán actualizadas, en la forma y términos establecidos en el artículo 178 del C.C.A. y se dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 íbidem.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO