

SUPRESION DE CARGO – Estudio técnico / ESTUDIO TECNICO – Supresión de empleos de carrera administrativa / INOBSERVANCIA DE ESTUDIO TECNICO – Nulidad del acto y los que se generen

Tratándose de supresión de empleos de carrera administrativa, las referidas disposiciones legales consagran como exigencia previa para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular. Siendo entonces el proceso de reestructuración una actuación administrativa esencialmente reglada en donde la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal (Ley 443 de 1998), pues su accionar está siempre determinado en una norma de derecho positivo y su desarrollo no puede estar al libre albedrío de la autoridad.

FUENTE FORMAL: LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 41 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 149 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 150 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 153 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 154

ESTUDIO TECNICO – Debe basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional / SUPRESION DE CARGOS – Buscaba reducir gastos de funcionamiento / ESTUDIO TECNICO – No se llevó a cabo / NULIDAD ACUERDO DE REESTRUCTURACION – No cumplió con la elaboración del estudio técnico

Así las cosas, y pese a que en anteriores oportunidades esta Corporación manifestó que era suficiente invocar como razón para la reestructuración administrativa la Ley 617 de 2000, se debe tener en cuenta que de conformidad con el numeral 9° del artículo 149 del Decreto 1572 de 1998 la racionalización del gasto es una de las razones que puede llevar a la administración a modificar su estructura. Dicha posición fue rectificada por lo que se considera que esta situación no releva a la entidad del cumplimiento de las demás exigencias legales, en este caso, de las consagradas en el artículo 154 del mismo Decreto 1572, en cuanto a la existencia del estudio técnico y los aspectos que se deben atender en la elaboración del mismo. En las anteriores condiciones, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 21 de marzo de 2013 que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se declarará la nulidad del Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 149 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 150 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 153 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 154

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 081 DE (19 de abril) DE 2001, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI (ANULADO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015)

Radicación número: 76001-23-31-000-2001-02885-01(0151-14)

Actor: UNIÓN SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS Y OTRO

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTRO

Autoridades Municipales

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 21 de marzo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

La Unión Sindical de Servidores Públicos y Contratistas y otro por medio de apoderado en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo demandaron del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca la nulidad del Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, por el cual se reduce la estructura administrativa, se adopta una nueva planta de personal y se determina una nueva escala de remuneración en el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

Como hechos en que sustenta sus pretensiones, señala:

Con fundamento en la Ley 617 de 2000 el Concejo Municipal de Santiago de Cali radicó el proyecto de Acuerdo que contenía la reducción de la estructura administrativa, la adopción de una nueva planta de personal y la determinación de una nueva escala de remuneración, sin que se allegara el estudio técnico ordenado por la Ley 443 de 1998.

El proyecto de Acuerdo surtió el trámite de ley, fue objetado por razones de ilegalidad e inconveniencia por el Alcalde Municipal, razón por la cual, el

presidente del Concejo designó una comisión accidental para que se ocupara de dichas objeciones y presentara un informe de comisión conforme al reglamento interno, el cual fue presentado el 3 de abril de 2001 ante la plenaria, que consideró declarar parcialmente fundadas las objeciones del Alcalde.

Por lo anterior, se expidió el Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, por el cual se reduce la estructura administrativa, se adopta una nueva planta de personal y se determina una nueva escala de remuneración en el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

- Constitución Política: Artículos 146 y 148.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 443 de 1998.
- Acuerdo 06 de 1994.
- Acuerdo 17 de 1994.
- Acuerdo 09 de 1998.

Como concepto de violación de las normas invocadas, expresa:

Señala que el Acuerdo 081 de 19 de abril de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali se aprobó sin observar el trámite de ley, pues el Informe de la Comisión Accidental que resolvió las objeciones presentadas por el Alcalde Municipal de Santiago de Cali por razones de ilegalidad e inconveniencia fue sometido a votación de manera nominal, obteniendo como resultado nueve votos por el SI, nueve votos en blanco y un voto por el NO, sobre un quórum de 19 concejales.

Es decir que el quórum decisorio lo debía constituir la mitad más uno de los presentes, o sea diez (10) concejales, sin embargo se presentó un empate entre los votos en blanco y los afirmativos, convalidando la plenaria los votos afirmativos y desconociendo los votos en blanco, adoptando la decisión de dar por aprobado el informe de comisión, no obstante la precariedad y ambigüedad en el resultado de la votación.

Finalmente, señala que el proceso de reestructuración del Concejo Municipal de

Santiago de Cali no estuvo fundada en estudios técnicos que recomendara la reestructuración de la planta de personal ordenado por la Ley 443 de 1998.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Municipio de Santiago de Cali se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva y la improcedibilidad de la acción.

Consideró que el informe de la comisión accidental para el estudio de las objeciones presentadas por el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali fue sometido a discusión y votado mediante el sistema nominal siguiendo el orden alfabético de los apellidos.

Posteriormente, la votación nominal fue revocada a solicitud de uno de los concejales, decidiéndose nuevamente a través de votación ordinaria la suerte de las objeciones hechas por el alcalde, las cuales quedaron parcialmente fundadas una vez se llevó a cabo la votación en la cual diez votaron por el sí y los nueve restantes por el no, cumpliendo con el quórum decisorio.

Así las cosas, la proposición de la comisión accidental fue votada de conformidad con el reglamento interno del Concejo Municipal de Santiago de Cali consagrado en el Acuerdo 06 de 1994, modificado por los Acuerdos 17 de 1994 y 09 de 1998 y el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, utilizando el sistema de votación ordinaria.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 21 de marzo de 2013, declaró no prósperas las excepciones formuladas por el apoderado del Municipio de Santiago de Cali y negó las pretensiones de la demanda.

Consideró que se probó que el Concejo Municipal votó por el informe de la Comisión accidental con acatamiento a lo establecido en el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Santiago de Cali y la Ley 136 de 1994, toda vez que se obtuvo una votación de 9 votos por el NO y 10 votos por el SI, mediante un sistema nominal de votación, constituyendo los 10 votos afirmativos, la votación

legal y reglamentaria requerida para la aprobación válida de los acuerdos.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La apoderada de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 21 de marzo de 2013 por considerar que el Tribunal no se pronunció acerca del cargo de la ausencia de un estudio técnico que recomendara la reestructuración de la planta de personal ordenado por la Ley 443 de 1998, motivo por el cual el acto administrativo demandado fue proferido irregularmente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicita revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en su lugar se decrete la nulidad del Acuerdo 081 de 2001.

Considera que revisado el material probatorio no se encuentra el estudio técnico que sirvió de base para adoptar el Acuerdo 081 de 2001, pues a pesar que existen documentos en el archivo del Concejo Municipal de Santiago de Cali, estos no permiten comprobar la necesidad de una reducción de la estructura administrativa, ni la manera como debía hacerse desde un punto de vista técnico.

Para resolver, se

CONSIDERA

El problema jurídico gira en torno a determinar la legalidad del Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, por el cual se reduce la estructura administrativa, se adopta una nueva planta de personal y se determina una nueva escala de remuneración en el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

Para orientar el debate de acuerdo con la impugnación planteada por la parte actora, se determinará si en el presente asunto se obró de conformidad con el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, en cuanto exige previamente la elaboración de estudios técnicos efectuados por la misma entidad, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia o profesionales en

administración pública u otras profesiones idóneas debidamente acreditados que recomendara la reestructuración del Concejo Municipal de Santiago de Cali.

Al respecto, se observa que el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 dispone:

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

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.

Por su parte, el Decreto 1572 de 1998, prevé:

“Artículo 149. Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos,

producción de bienes o prestación de servicios.

6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.

7. Introducción de cambios tecnológicos.

8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

9. Racionalización del gasto público.

10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO: Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.”.

ARTICULO 150. 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 o afines con los procesos técnicos misionales y administrativos.

ARTICULO 153. Las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden territorial que inicien procesos de modificaciones a sus plantas de personal deberán comunicar tal situación a la respectiva Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil, según el caso, con indicación de si tal proceso lo adelantará de manera directa o a través de la Escuela Superior de Administración Pública o de personas naturales o jurídicas; en este último evento, el Jefe de la entidad designará por lo menos dos de sus empleados que conformarán el equipo ejecutor del estudio.

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

ARTICULO 154. Artículo modificado por el artículo 9°. del Decreto 2504 de 1998. Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo
2. Evaluación de la prestación de los servicios
3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Tratándose de supresión de empleos de carrera administrativa, las referidas disposiciones legales consagran como exigencia previa para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular.

Siendo entonces el proceso de reestructuración una actuación administrativa esencialmente reglada en donde la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal (Ley 443 de 1998), pues su accionar está siempre determinado en una norma de derecho positivo y su desarrollo no puede estar al libre albedrío de la autoridad.

Del asunto concreto

En lo referente a los estudios técnicos el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, prevé que según la causa que origine la necesidad de fusionar, suprimir o crear cargos o dependencias, dentro de la estructura de la entidad, y sobre cuáles de ellos recaerán tales medidas, los estudios técnicos deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional, e incluir por lo menos el análisis de alguno de los aspectos relacionados en la norma, es decir, que debe contener análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios, y/o evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En el presente asunto obra en el expediente un proyecto de Acuerdo, las objeciones que respecto del proyecto presentó la Administración municipal, el informe rendido por la comisión accidental en relación con las objeciones presentadas por el Alcalde municipal y el Acta 027-01 Sesión Extraordinaria del 3 de abril de 2001, en la cual el Concejo Municipal declaró parcialmente fundadas las objeciones realizadas por la Administración Municipal y una entrega parcial del estudio técnico elaborado por el señor JORGE PORTOCARRERO, que señala como necesidad de la reforma lo siguiente:

(...) El legislador colombiano mediante la Ley 617 de 6 de

octubre de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 199, el Decreto 1222 (sic), se adiciona la Ley orgánica del presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional (...) El estudio realizado por el suscrito demuestra plenamente no solo que la nómina actual de la Corporación está por encima de lo señalado en la Ley 617 de 2000 sino también con el techo presupuestal asignado para el funcionamiento del Concejo solo alcanzaría para financiar la nómina hasta el mes de septiembre sin contar con otros gastos que son indispensables para el funcionamiento de la corporación edilicia (...)

Igualmente realizó un estudio de las hojas de vida de los funcionarios del Concejo Municipal de Santiago de Cali y realizó una proyección de los gastos de personal para el año 2001.

Esta documentación fue objeto de prueba pericial, ordenada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia de 13 de diciembre de 2002, en la que se determinó:

(...) concluyéndose que con ellos no se demuestra la necesidad de fusionar, suprimir o crear cargos o dependencias dentro de la estructura del Concejo Municipal, por lo tanto no pueden considerarse como un estudio técnico, que sirva de base para tomar decisiones. Estos mismos documentos forman parte del expediente que reposa en ese Tribunal (...)

No se encontró en el archivo documento alguno que permitiese comprobar la necesidad de la reducción de la estructura administrativa, como son, entre otros:

Información sobre la metodología empleada para el diseño organizacional y ocupacional, acompañada de las técnicas de análisis ocupacional.

Evaluación de las funciones asignadas a cada uno de los empleados de la planta de personal existente, perfiles y cargas de trabajo.

Los perfiles requeridos en la nueva planta de personal y el manual de funciones de cada nuevo cargo.

Evaluaciones de desempeño de la planta de personal existente.

Estudio de la antigüedad de la planta de personal existente y sus perfiles con sus funciones asignadas, con el fin de estudiar la viabilidad de incorporarlos a la nueva estructura.

Los valores de las indemnizaciones a pagar al personal que se desvincularía (...).

De lo anterior se colige que no se encuentra análisis alguno de los puntos establecidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 2001, pues de su contenido no se deducen las etapas que se surtieron según la justificación técnica.

Lo que reflejan tales documentos es que la necesidad de supresión de cargos se daba en orden a reducir los gastos de funcionamiento en virtud de la Ley 617 de 2000. Para sustentar lo anterior, la Sala pone de presente la razón de conveniencia que se dio en el proyecto de acuerdo para realizar la reestructuración, cual era la de ajustar los gastos de funcionamiento, para lo cual se deberían reducir las nóminas que para la fecha se manejaban y que, a juicio de la Administración, constituían el “gran hueco” por el que se esfumaba gran parte de los recursos del estado.

En el mismo acuerdo demandado se dejó claro que:

(...) La supresión de cargos a que alude éste artículo, y que se hace dentro del marco de la presente reforma administrativa, obedece a lo señalado en la Ley 617 de 2000 y amparado en la Sentencia T-69 del 26 de Enero de 2001 proferido por la Corte Constitucional.” (Parágrafo primero del artículo 13. Fl. 18)

Así las cosas, y pese a que en anteriores oportunidades esta Corporación manifestó que era suficiente invocar como razón para la reestructuración administrativa la Ley 617 de 2000,¹ se debe tener en cuenta que de conformidad con el numeral 9° del artículo 149 del Decreto 1572 de 1998 la racionalización del gasto es una de las razones que puede llevar a la administración a modificar su estructura. Dicha posición fue rectificad² por lo que se considera que esta situación no releva a la entidad del cumplimiento de las demás exigencias legales, en este caso, de las consagradas en el artículo 154 del mismo Decreto 1572, en cuanto a la existencia del estudio técnico y los aspectos que se deben atender en la elaboración del mismo.

¹ Ver entre otras: Sentencia del 15 de febrero de 2007. Expediente No. 5855-2005 Actor: Lidia Lorena Ferrin Hernández MP. Alberto Arango Mantilla; Sentencia del 1° de septiembre de 2005 Expediente No. 2731-2004 Actor: Gloria A. Gualteros Galvis MP. Tarcisio Cáceres Toro.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, sentencia del 12 de agosto de 2009, Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, número interno 6907-2005

En las anteriores condiciones, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 21 de marzo de 2013 que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se declarará la nulidad del Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

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,

FALLA

REVÓCASE la sentencia de 21 de marzo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE la nulidad del Acuerdo 081 del 19 de abril de 2001, por el cual se reduce la estructura administrativa, se adopta una nueva planta de personal y se determina una nueva escala de remuneración en el Concejo Municipal de Santiago de Cali, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO