**REESTRUCIÓN O REFORMA A LA PLANTA DE PERSONAL / Supresión de cargos / Prevalencia del interés general.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto ha dispuesto, que la supresión de empleos constituye una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, justificada en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir. En este sentido se debe entender que, la administración por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios inscritos en el escalafón de la carrera administrativa y mucho menos la vinculación de los empleados nombrados en provisionalidad.

**REESTRUCIÓN O REFORMA A LA PLANTA DE PERSONAL / Necesidad de estudios técnicos.**

Para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que justifiquen dicha reestructuración, 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 97 del Decreto 1227 de 2005. Al igual se colige que los actos mediante los cuales se reformen plantas de personal, con supresión de empleos, deberán reunir las siguientes características: i) Ser motivados expresamente. ii) Fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración. iii) Basarse en estudios técnicos que así lo demuestren.

**REESTRUCIÓN O REFORMA A LA PLANTA DE PERSONAL / Procede por motivos de modernización administrativa / Supresión de cargo es causal legal de retiro del servicio.**

Considera la Sala que, contrario a lo considerado por la apelante, los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados, exigencia legal y jurisprudencial para que el acto de terminación de la relación laboral de aquel que desempeñe un cargo público en provisionalidad sea válido; por cuanto se justificó en el proceso de modernización institucional al que estuvo sujeta la E.S.E. y que dió lugar a la modificación de la planta de personal. Recuérdese que conforme al literal l) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, una de las causales legales de retiro del servicio, es la supresión del empleo, como en efecto sucedió en el presente caso, pues la demandada, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública, acudió a esta figura jurídica. Como lo ha dispuesto la norma, la supresión de empleos de las entidades públicas, exige como requisito previo, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la modernización institucional y como consecuencia de ello, la modificación de las plantas de personal. Del análisis efectuado al estudio técnico desde la misma introducción, se evidencia que el fin último era la modernización institucional de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, teniendo en cuenta que la entidad opera desde una estructura orgánica y una planta de personal deficiente (sic), y lo que se pretende es establecer una nueva que garantice el cambio organizacional, elevando la capacidad institucional y logrando una mayor efectividad y eficiencia en la gestión y servicio (sic). (…) De lo anterior ha de concluirse, que contrario a lo alegado por la parte demandante, el estudio técnico si fue suficientemente motivado, pues desarrolló entre otros aspectos, lo concerniente al análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, y de él se pudo concluir la necesidad de modificación de la planta de personal de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, con el propósito de adecuarla a la estructura administrativa dando cumplimiento a las disposiciones legales vigentes para el efecto, y que permitió su modernización y profesionalización, y además contribuyó a lograr sus objetivos institucionales de manera eficaz y eficiente.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA**

**SALA DE DECISION No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: Dr. FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Tunja, 11 de noviembre de 2021

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: PAOLA YADIRA MONROY MATEUS**

**DEMANDADO: E.S.E. CENTRO DE SALUD DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ**

**RADICADO: 150013333004 201800002 01**

1. **ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante, contra el fallo proferido el 28 de junio de 2019 por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, en el que se negaron las pretensiones de la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

***2.1. DEMANDA:*** Por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora PAOLA YADIRA MONROY MATEUS solicitó ante ésta jurisdicción la declaratoria de nulidad de los Acuerdos No. 010 y 011 del 24 de julio de 2017 expedidos por la Junta Directiva de la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó a reintegrar o reincorporar a la demandante al cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 10, que ejercía para el 31 de julio de 2017. Y que se condene al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, con los aumentos de ley y acuerdos colectivos, hasta cuando se produzca el reintegro. Que se reconozca la indexación y se condene al reconocimiento y pago de intereses moratorios.

Como fundamento de sus pretensiones, manifestó que prestó sus servicios laborales como empleada pública de la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ, desde el 2002 hasta el 31 de julio de 2017, desempeñando los siguientes cargos en provisionalidad, - secretaria de la unidad administrativa especial, conforme la Resolución No. 003 de 2002, - auxiliar técnico administrativo código 550, conforme la Resolución 013 del 3 de junio de 2003, - auxiliar administrativo código 550, conforme la Resolución 002 del 18 de febrero de 2004 y - auxiliar administrativo código 407 grado 10, conforme al Acuerdo No. 007 del 16 de julio de 2015 de la Junta Directiva de la demandada.

Al momento de la desvinculación la demandante devengaba una asignación básica mensual de $1.101.030.

Se afirma que la demandante durante la vinculación laboral con la demandada nunca fue sancionada ni amonestada disciplinariamente.

Refirió que la demandante en el primer semestre de 2017 adelantó un proceso de modernización administrativa, con el objeto de modificar la planta de personal, con base en un estudio técnico.

Mediante Acuerdo No. 010 del 24 de julio de 2017 la Junta Directiva de la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ estableció una nueva planta de personal, suprimiendo el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 10, que venía desempeñando la actora; y mediante el Acuerdo No. 011 de la misma fecha se ajustó el manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad.

El 31 de julio del 2017 la E.S.E. notificó a la demandante el acto de comunicación de la supresión del empleo por ella desempeñado (sic).

Adujo que el estudio técnico que fundamento el proceso de modernización administrativa no contiene razones objetivas que justifiquen la supresión del empleo, sino que de forma genérica indico la profesionalización del cargo para generar un impacto positivo en la prestación del servicio (sic). Adujo que la supresión del empleo mantiene incólume su objetivo principal y las funciones, la modificación es simplemente lingüística, cambio de auxiliar a profesional (sic), y los conocimientos esenciales son los mismos para el profesional y para el auxiliar, variando únicamente los requisitos y experiencia (sic). (fl. 2 – 11).

***2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:*** En el escrito de contestación, la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, argumentando que los Acuerdos 010 y 011 del 24 de julio de 2017 gozan de presunción de legalidad y se encuentran debidamente motivados.

Afirmó que el proceso de modernización administrativa se justificó, teniendo en cuenta que la E.S.E. demandada no contaba con una estructura sólida y actualizada, por lo que era necesario implementar una reforma administrativa ajustada a la normatividad vigente, y el mismo se realizó soportado en un estudio técnico, el cual dio como resultado una carga superior para el área de gerencia, que generó la supresión del empleo de nivel asistencial y la creación del cargo de nivel profesional, en aras de apoyar los procesos desarrollados por el área de gerencia, con conocimiento especializados, disminuyendo la carga laboral y aumentando la buena prestación del servicio (sic).

Propuso como excepciones de mérito la de *“Ineptitud de la demanda por proposición jurídica incompleta”, “Inexistencia de la falsa motivación en los actos administrativos”, “Inexistencia de la falta de motivación en los actos administrativos”* e *“Inexistencia de la violación a la constitución y a la ley”* (fl. 134 – 149).

***2.3. PROVIDENCIA IMPUGNADA:*** Se trata de la sentencia de fecha 28 de junio de 2019, proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA en la que se negaron las pretensiones de la demanda. Para llegar a dicha decisión la Juez *a quo* argumentó que no se probó la existencia de alguna causal de nulidad de los actos demandados que desvirtúen su presunción de legalidad, por el contrario, consideró que la reforma de la planta de personal de la E.S.E. se llevó a cabo conforme a lo preceptuado en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, atendiendo las recomendaciones y conclusiones del estudio técnico (sic).

Afirmó que contrario a lo considerado por la demandante, el cambio en el cargo no fue simplemente lingüístico, pues se trató de una verdadera modificación, pues se implementaron nuevas funciones, requisitos y un ajuste en la clasificación de los empleos, que atañe el nivel ocupacional, que supone la profesionalización del cargo para apoyar el área de control interno de la E.S.E. (sic).

Se afirmó además que el proceso de modernización administrativa estuvo soportado en un estudio técnico, el cual analizó la situación financiera de la E.S.E. demandada, concluyendo que la misma daba un resultado negativo, pues los ingresos están a la baja, mientras que los gastos de funcionamiento van en aumento (sic). Y fue mediante el estudio técnico aludido que se concluyó que debía modificarse la planta de personal con la supresión de 4 cargos (fl. 394- 401).

***2.4. RECURSO DE APELACIÓN:***Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante la impugnó oportunamente solicitando su revocatoria y que en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

El motivo de inconformidad expuesto por la demandante está relacionado con que el proceso de modernización administrativa realizado por la E.S.E. demandada no respetó el principio de legalidad, toda vez que la supresión del empleo de la actora no está plenamente justificada, pues si bien, la misma se fundamentó en un estudio técnico, la profesionalización del cargo fue somera y aparente (sic).

La anterior afirmación es sustentada por el apelante al indicar que la modificación realizada a la planta de personal, respecto del cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 10 al de profesional universitario código 219 grado 1, tuvo una alteración en cuando a las funciones de tan sólo un 20%, como quiera que el nuevo cargo ejecuta 8 funciones asistenciales y 2 de naturaleza profesional. Y por tanto advierte que la entidad necesita el cargo asistencial para cumplir los objetivos institucionales (sic).

Consideró que la modificación de las plantas de personal implica un deber de motivación, en el que se expliquen con suficiencia las razones que explican la necesidad de supresión de cargos (fl. 403-405).

***2.5. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA:*** La impugnación se admitió mediante auto del 28 de octubre de 2019 (fl. 412), y por considerarse innecesaria la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4º del artículo 247 del C.P.A.C.A., se ordenó por medio de auto de fecha 25 de septiembre de 2020 correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si a bien lo consideraba, emitiera su concepto (fl. 416), término dentro del cual el apoderado judicial de la demandada alegó de conclusión.

***2.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:*** El apoderado de la parte demandada solicita que se confirme en su totalidad el fallo de primera instancia y se desestimen las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que en el curso del proceso quedó probado que los actos administrativos demandados se sujetan a la constitución y a la ley, y por tanto carecen de vicio de nulidad.

Afirmó que con base en el estudio técnico y en las demás pruebas allegadas al proceso se comprobó que el proceso de modernización administrativa estuvo sustentado en necesidades organizacionales de la entidad, y se probó que en el área de gerencia se requería de un profesional que soportara tareas de alta complejidad y con conocimientos específicos, los cuales no se tenían en el nivel asistencial, implicando la disminución de la carga laboral para la gerente y el aumento de la buena prestación del servicio (fl. 420-421).

Por su parte la demandante y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 422).

**III. CONSIDERACIONES**

**3.1.- COMPETENCIA:**

Esta Corporación es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón al recurso de apelación interpuesto por la parte actora, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011[[1]](#footnote-1), disposición que prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

Así mismo, de conformidad con el artículo 328 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., señala la Sala que la competencia de esta Corporación en segunda instancia se restringe a lo relacionado con los argumentos expuestos por el apelante.

**3.2.- PROBLEMA JURÍDICO:**

Consiste en determinar la legalidad del retiro del servicio por supresión del cargo desempeñado por la señora PAOLA YADIRA MONROY MATEUS en provisionalidad. Para ello deberá establecerse, fundamentalmente, si el proceso de modernización de la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ, estuvo suficientemente motivado, y si la modificación de la planta de personal fue real, pues presuntamente el cambio de un cargo a otro implicó tan solo la modificación o ampliación de funciones en un 20%.

**3.3.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**3.3.1. De la supresión del cargo como causal de retiro del servicio, por reestructuración o reforma en la planta de personal**

El Artículo 209 constitucional en su inciso primero dispone que la función administrativa está al servicio del interés general, persiguiendo el cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho dispuestos en el artículo 2º de la Carta Política, y textualmente dispone:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)“.

Por su parte, los artículos 53, 55, 122 y 125 de la Constitución Política establecen los principios que deben ser tenidos en cuenta para garantizar los derechos de los servidores públicos.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 41, dispone que la supresión del empleo es una causal de retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa.

En sentencia C-1542 del 2000 la Corte Constitucional sostuvo que la supresión de cargos es una competencia legítima del legislador con el fin de desarrollar motivos de interés general y los principios de eficiencia, moralidad, eficacia y máxima optimización del servicio público, en la sentencia se dispuso textualmente:

“(…) los derechos subjetivos de los empleados al servicio del Estado no pueden oponerse al interés general que conlleva una reestructuración en aras de la eficiencia del servicio público. Por consiguiente, los derechos particulares “no impiden que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, **cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga** (…)”[[2]](#footnote-2). En consecuencia, en principio, es constitucionalmente válido que el Legislador decida suprimir cargos en la administración pública[[3]](#footnote-3)”. (Negrilla fuera de texto).

A su vez, la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto ha dispuesto, que la supresión de empleos constituye una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, justificada en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir[[4]](#footnote-4).

En este sentido se debe entender que, la administración por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios inscritos en el escalafón de la carrera administrativa y mucho menos la vinculación de los empleados nombrados en provisionalidad[[5]](#footnote-5).

Bajo estos supuestos, se encuentra, que la supresión de un cargo se puede producir por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

**3.3.2. De la exigencia de un estudio técnico para reformar la planta de empleos dentro de una entidad pública del orden nacional o territorial**

El artículo 46 de la Ley 909 de 2004[[6]](#footnote-6), modificado por el artículo 228 del Decreto 019 de 2012, regula la reforma de las plantas de personal en los siguientes términos:

“Artículo 46. Reformas de plantas de personal. ([Modificado por el art. 228, Decreto Nacional 019 de 2012](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322#228)). **Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren**, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública” (Negrilla fuera de texto).

Por su parte el Decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004 mencionada ley, reitera las exigencias contempladas en la norma transcrita, así:

“Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Parágrafo. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.”

Así mismo, el artículo 96 de la misma norma establece que la modificación de una planta de personal se funda en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando de las conclusiones del estudio técnico de la misma se deriven la creación o supresión de empleos.

Por tanto, 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.

Respecto del estudio técnico para la supresión de cargos el Consejo de Estado ha señalado:

“(...) las reformas de planta de personal de las entidades que impliquen supresión de empleos de carrera deben 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**[[7]](#footnote-7)" (Negrilla fuera de texto).

En este aparte se muestra la exigencia de idoneidad del profesional o los profesionales a quienes se les encomienda la elaboración del estudio técnico.

Por su parte, en el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005, dispuso:

“Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.

97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos“.

De la normatividad referida se deduce que para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que justifiquen dicha reestructuración, 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 97 del Decreto 1227 de 2005. Al igual se colige que los actos mediante los cuales se reformen plantas de personal, con supresión de empleos, deberán reunir las siguientes características:

* Ser motivados expresamente.
* Fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración.
* Basarse en estudios técnicos que así lo demuestren.

**3.4. CASO CONCRETO:**

Memora la Sala que la señora PAOLA YADIRA MONROY MATEUS solicitó la declaratoria de nulidad de los Acuerdos No. 010 y 011 del 24 de julio de 2017

mediante los cuales la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DEL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ estableció una nueva planta de personal y suprimió el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 10, que desempeñaba la actora, y ajustó el manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad, respectivamente. Y, en consecuencia, solicita que se condene a la entidad demandada a que la reintegre y reconozca y pague los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, entre otras ordenaciones.

En primera instancia se profirió fallo negando las pretensiones de la demanda, en razón a que a juicio del Juez de instancia no se probó la existencia de alguna causal de nulidad de los actos demandados, teniendo en cuenta que el proceso de reestructuración de la planta de personal de la E.S.E. se ajustó a las normas, específicamente a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, pues el mismo estuvo soportado en un estudio técnico. Aunado a que se consideró que la modificación en el empleo que desempeñaba la actora implicó la ampliación de funciones, requisitos y el cambio en la clasificación del empleo, de uno del nivel asistencial a uno profesional.

Inconforme con la decisión la actora presentó recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia y que en consecuencia se acceda a las pretensiones de la demanda, planteando como motivo de inconformidad la insuficiencia en la motivación del proceso de reestructuración, específicamente en la decisión de suprimir el cargo que desempeñaba la demandante, teniendo en cuenta que, si bien existió un estudio técnico, la modificación del empleo de auxiliar administrativo código 407 grado 10 al de profesional universitario código 219 grado 1, tuvo una alteración en relación con las funciones de tan sólo un 20%, por cuanto el de profesional tiene a su cargo 8 funciones asistenciales y 2 de naturaleza profesional.

Visto lo anterior, considera la Sala que el recurso de apelación interpuesto por la demandante no tiene vocación de prosperidad y por tanto se dispondrá la confirmación de la sentencia de primer grado por las razones que pasan a exponerse.

Revisadas las pruebas aportadas al expediente, encuentra la Sala que la accionante PAOLA YADIRA MONROY MATEUS, estuvo vinculada laboralmente a la entidad demandada, desde el nombramiento que se le hiciere mediante la Resolución No. 003 del 1º de octubre de 2002 (fl. 12). Posteriormente se efectuó nombramiento en provisionalidad en el cargo de Auxiliar Técnico Administrativo Código 550 de la entidad mediante resolución No. 013 del 3 de junio de 2003 (fl. 13 – 14). Y finalmente, mediante resolución No. 002 del 18 de febrero de 2004 se le hizo nombramiento en provisionalidad a la actora en el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DE SOTAQUIRÁ (fl. 15).

A folios 19 a 31 obra copia del Acuerdo No. 007 del 16 de julio de 2015 expedido por la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, por medio del cual ajustó el manual específico de funciones y de competencias laborales de los empleos de su planta de personal. A folio 28 se observa la identificación del empleo asistencial de *Auxiliar Administrativo, código 407, grado 10, del área administrativa,* teniendo como jefe inmediato al *Gerente*, estableciendo lo siguiente:

“(…)

II. AREA FUNCIONAL: APOYO – AREA ADMINISTRATIVA

III. PROPOSITO PRINCIPAL

Desarrollar actividades auxiliares y de apoyo, con el fin de documentar las operaciones en forma operativa y adecuada, en las áreas administrativas requeridas tales como: Talento humano, contabilidad y tesorería, costos, presupuestos, facturación y demás procesos administrativos”.

IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

Digitar documentos, cuadros, informes u otros que deba producir la Dependencia a fin de cumplir las funciones de administración.

1. Colaborar en la programación oportuna de las labores administrativas y en la organización y actualización del archivo de la oficina, con el propósito de dar cumplimiento a la misión institucional.

2. Recibir, numerar, radicar y abrir carpetas para archivar los documentos y correspondencia que se envíen o reciban de acuerdo con las técnicas y normas establecidas para tal fin.

3. Organizar y coordinar las labores administrativas de la Centro de Salud, viajes, reuniones del Gerente de la ESE, así como preparar el material y documentos necesarios para dichas actividades.

4. Coordinar la agenda del gerente.

5. Atender al público que requiera información o llevar a cabo asuntos relacionados con la dependencia para garantizar la prestación eficiente de los servicios.

6. Recibir o efectuar llamadas telefónicas y trasmitir los mensajes correspondientes.

7. Velar por la adecuada presentación de la oficina.

8. Recibir y Radicar los acuerdos del Centro de Salud que deban ser sancionados por el gerente de la ESE.

9. Tramitar información relacionada con la dependencia, a las diferentes oficinas, puestos de salud y demás organismos que se requieran.

10. Realizar pedido mensual de los elementos necesarios para el normal funcionamiento del servicio.

11. Transcribir los oficios, acuerdos, actas, certificaciones, constancias, informes, presupuestos, órdenes de suministros y demás documentos que se originan en el despacho del gerente de la ESE Centro de Salud “Manuel Alberto Fonseca Sandoval”.

12. Manejar e ingresar periódicamente los datos contenidos en los RIPS al programa sistematizado para tal fin.

13. Apoyar el diseño del informe mensual que se rinde a las diferentes entidades, para dar cuenta de la información requerida.

14. Verificar la exactitud numérica de comprobantes, recibos, cuentas, relaciones y otros documentos, a fin de establecer un adecuado manejo de la información.

15. Digitar y entregar personalmente memorandos, oficios y comunicados, al personal de la institución y hacer firmar el recibido, con el objeto de informar sobre los diferentes asuntos del área.

16. Mantener comunicación y gestionar información directa con las entidades, sobre autorizaciones a los diferentes servicios para realizar la atención adecuada a los usuarios.

17. Elaborar reportes diarios y/o periódicos para cumplir con las funciones de la dependencia.

18. Manejar el archivo de la dependencia acorde con la normatividad establecida para cada área.

19. Llevar control de los diferentes asuntos inherentes al cargo con el fin de coadyuvar al normal desarrollo de las actividades de la institución.

20. Velar por el buen uso y mantenimiento de los equipos de oficina.

21. Dar buen trato a la comunidad demostrando buena conducta.

22. Observar el régimen jurídico de los servidores públicos y el estatuto anticorrupción.

23. Estar disponible en el momento de requerirse ante una emergencia o desastre, que atente contra la salud y la vida de la comunidad.

24. Asistir a los cursos de educación continuada que se realicen, así como las reuniones citadas por su jefe inmediato.

25. Recibir los pedidos que por diferentes conceptos realice la ESE y coordinar los kárdex de las dependencias, siendo su responsabilidad el inventario de los servicios, avisando a su superior de manera oportuna novedades como extravío o pérdida de alguno de los elementos.

Las demás funciones que le asigne el superior inmediato de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

(…)

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

|  |  |
| --- | --- |
| FORMACIÓN ACADÉMICA  | EXPERIENCIA  |
| Diploma de Bachiller, Un (1) año de experiencia mínima.  | Un (1) año de experiencia mínima. Las equivalencias serán aplicables del artículo 25 del decreto 785 de 2005.  |

(…)”.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 se prevé que, para garantizar los derechos de los empleados públicos, toda reforma de las plantas de personal de las entidades del orden nacional o territorial, se justificará en un estudio técnico que debe consultar las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración.

En consecuencia y para el caso en concreto, la E.S.E. CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DE SOTAQUIRÁ realizó previamente un estudio técnico, denominado *ESTUDIO TÉCNICO Y PROYECCIÓN DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ESE CENTRO DE SALUD MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL DETERMINANDOSE LA VIABILIDAD DE CREACIÓN DE CARGOS QUE PERMITAN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO DE PROFESIONALES EN SALUD EN LA ENTIDAD,* el cual fue realizado por la firma de abogados *FONSECA&FONSECA ABOGADOS ASOCIADOS*, el 23 de junio de 2017 (fl. 32 – 88).

Con fundamento en dicho estudio se expidió el Acuerdo No. 10 del 24 de julio de 2017 (fl. 89-91), que estableció una nueva planta de personal de la E.S.E., señalando los cargos que en adelante iban a cumplir sus funciones (art. 1º), así:

“Artículo 1º. ADÓPTESE la planta de personal de empleados públicos de la Empresa Social del Estado Centro de Salud de Sotaquirá los siguientes empleos:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No. de cargos** | **DENOMINACIÓN DEL EMPLEO**  | **CÓDIGO**  | **GRADO** |
| 1 | Gerente Empresa Social del Estado  | 085 | 05 |
| 1 | Tesorero General  | 201 | 04 |
| 1 | Profesional Universitario | 219 | 01 |
| (…) |  |  |  |

Y en el artículo 2º se dispuso la supresión de cargos, entre ellos, el de Auxiliar Administrativo que desempeñaba la demandante, así:

Artículo 2º: Los siguientes empleos, **de acuerdo al Estudio Técnico que sustentó la Reestructuración de la ESE, serán suprimidos y no harán parte de la nueva planta de personal**:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No. de cargos** | **DENOMINACIÓN DEL EMPLEO**  | **CÓDIGO**  | **GRADO** |
| 1 | Profesional Universitario área de salud (enfermero) | 243 |  |
| 1 | Profesional Universitario área de salud (odontólogo) | 217 |  |
| 1 | Auxiliar Administrativo | 550 |  |
| (…) |  |  |  |

Así mismo, se expidió el Acuerdo No. 11 del 24 de julio de 2017, acto administrativo demandado, mediante el cual se ajustó el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la E.S.E. DEL CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ (fl. 92 a 120). A 110 se observa la identificación del empleo *Profesional universitario, código 219, grado 01, del área logística,* teniendo como jefe inmediato al *Gerente*. estableciendo lo siguiente:

“(…)

II. AREA FUNCIONAL: APOYO – AREA ADMINISTRATIVA

III. PROPÓSITO PRINCIPAL

Desarrollar actividades profesionales y de apoyo, con el fin de documentar las operaciones en forma operativa y adecuada, en las áreas administrativas requeridas tales como: Talento humano, contabilidad y tesorería, costos, presupuestos, facturación y demás procesos administrativos.

IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

1. **Apoyar la recolección de información, selección de muebles, aplicación de encuestas y consolidación de información estadística.**

2. Digitar documentos, cuadros, informes u otros que deba producir la Dependencia a fin de cumplir las funciones de administración.

3. Colaborar en la programación oportuna de las labores administrativas y en la organización y actualización del archivo de la oficina, con el propósito de dar cumplimiento a la misión institucional.

4. Atender al público que requiera información o llevar a cabo asuntos relacionados con la dependencia para garantizar la prestación eficiente de los servicios.

5. **Clasificar las bases de datos entregadas por las diferentes áreas y realizar seguimiento a las metas formuladas en los instrumentos de planificación de la entidad.**

6. Transcribir los oficios, acuerdos, actas, certificaciones, constancias, informes, presupuestos, órdenes de suministros y demás documentos que se originan en el despacho del gerente de la ESE Centro de Salud “Manuel Alberto Fonseca Sandoval”.

7. **Consolidar los informes y reportes requeridos por entes externos de acuerdo a la metodología.**

8. Verificar la exactitud numérica de comprobantes, recibos, cuentas, relaciones y otros documentos, a fin de establecer un adecuado manejo de la información.

9. Digitar y entregar personalmente memorandos, oficios y comunicados, al personal de la institución y hacer firmar el recibido, con el objeto de informar sobre los diferentes asuntos del área.

10. Ejercer las demás funciones que le asignen y sean afines con la naturaleza del cargo.

(…)

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

|  |  |
| --- | --- |
| FORMACIÓN ACADÉMICA  | EXPERIENCIA  |
| * Título profesional
* Tarjeta profesional en los casos reglamentados por ley.
 | Un (1) año de experiencia mínima. Las equivalencias serán aplicables del artículo 25 del decreto 785 de 2005.  |
| ÁREA DE CONOCIMIENTO | NÚCLEO BÁSICO DE CONOCIMIENTO |
| ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES. | Administración. |

(…)”.

Conforme a lo anterior, mediante oficio fechado el 31 de julio de 2017 dirigido a la demandante PAOLA YADIRA MONROY MATEUS, la Gerente de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ le comunicó que mediante Acuerdo No. 10 del 24 del mismo mes y año se fijó la nueva planta de personal, y se dispuso la supresión del empleo por ella desempeñado, el de Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 10, lo que implicaba el retiro del servicio, en virtud de lo dispuesto en el literal L) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004. La demandante dio su recibido en la misma fecha (fl. 121).

En el expediente obra liquidación de prestaciones sociales efectuada por la E.S.E. demandada a favor de la demandante, por el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de julio de 2017, teniendo como último salario devengado la suma de $1.101.030, dando como resultado total la suma de $4.741.875 (fl. 17 y 18).

En virtud de lo anterior, considera la Sala que, contrario a lo considerado por la apelante, los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados, exigencia legal y jurisprudencial para que el acto de terminación de la relación laboral de aquel que desempeñe un cargo público en provisionalidad sea válido; por cuanto se justificó en el proceso de modernización institucional al que estuvo sujeta la E.S.E. y que dió lugar a la modificación de la planta de personal.

Recuérdese que conforme al literal l) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, una de las causales legales de retiro del servicio, es la supresión del empleo, como en efecto sucedió en el presente caso, pues la demandada, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública, acudió a esta figura jurídica.

Como lo ha dispuesto la norma, la supresión de empleos de las entidades públicas, exige como requisito previo, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la modernización institucional y como consecuencia de ello, la modificación de las plantas de personal.

Del análisis efectuado al estudio técnico desde la misma introducción, se evidencia que el fin último era la modernización institucional de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, teniendo en cuenta que la entidad opera desde una estructura orgánica y una planta de personal deficiente (sic), y lo que se pretende es establecer una nueva que garantice el cambio organizacional, elevando la capacidad institucional y logrando una mayor efectividad y eficiencia en la gestión y servicio (sic).

Así mismo, del texto del estudio se puede evidenciar que para su elaboración se dio aplicación a la metodología diseñada para ese efecto por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Encuentra la Sala que dentro del estudio existe un análisis externo (entornos geográfico, político, económico, social, tecnológico), un análisis financiero, un análisis interno, una evaluación de funciones, perfiles y cargas de trabajo y un análisis de la planta de personal de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ.

La propuesta del estudio técnico era implementar una planta de personal global, que se adecue a las necesidades y tendencia de la modernización del Estado (sic).

En el numeral 7.2.5 se previó la *Supresión de cargos por Estructura Orgánica propuesta* en el que se estableció la supresión de los empleos que no hacían parte de la nueva planta de personal, entre ellos el de Auxiliar Administrativodel nivel asistencial, código 407, grado 10, el cual era desempeñado por la demandante en provisionalidad. Esta supresión se fundamentó así:

“Se suprime el cargo de Auxiliar Administrativo y se crea Profesional Universitario, **con el propósito de aumentar el porcentaje el nivel profesional en la planta de personal de la ESE;** esto conlleva al apoyo en la gestión de la Gerencia, teniendo en cuenta que la medición de cargas de trabajo dio como resultado una carga para la gerencia que **requiere de conocimientos avanzados.**

**Profesionalizar el cargo actual de asistente administrativa resulta esencial,** en el apoyo que puede brindar a proceso como control interno, MECI, atención a petición, quejas, reclamos y sugerencias y llevar de manera clara los indicadores y estadísticas que permitan acciones de mejora **en busca de prestar un servicio de calidad.**

 (…)” (fl. 82). (Negrilla fuera de texto).

Entonces, visto el estudio se evidencia que se propuso la creación de un cargo de profesional universitario, código 219, grado 01 (fl. 84).

Más adelante se indicó:

“(…) en la planta propuesta se asegura el mejoramiento en la prestación de los servicios **y la profesionalización del trabajo administrativo**; los ajustes propuestos, pretenden elevar la capacidad operativa de la planta de personal en relación con los programas, proyectos y procesos que desarrolla el área administrativa de la ESE Centro de Salud de Sotaquirá siempre **buscando mejorar la calidad en los servicios prestados a la comunidad“**. (Negrilla fuera de texto).

De lo anterior ha de concluirse, que contrario a lo alegado por la parte demandante, el estudio técnico si fue suficientemente motivado, pues desarrolló entre otros aspectos, lo concerniente al análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, y de él se pudo concluir la necesidad de modificación de la planta de personal de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, con el propósito de adecuarla a la estructura administrativa dando cumplimiento a las disposiciones legales vigentes para el efecto, y **que permitió su modernización y profesionalización, y además contribuyó a lograr sus objetivos institucionales de manera eficaz y eficiente**.

Así como tampoco se comparte la inconformidad del apelante, relacionado con que la modificación realizada a la planta de personal de la E.S.E. consistente en suprimir el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 10 y crear un profesional universitario código 219 grado 1, fue somera y aparente (sic), pues sólo tuvo una alteración en cuanto a las funciones de un 20%; toda vez que como bien se indicó en precedencia el objeto de tal modificación de cargos de uno del nivel *Asistencial*, como lo era el *auxiliar administrativo código 407 grado 10*, a uno de nivel *Profesional*, como lo era el *profesional universitario, código 219, grado 01*, era aumentar el porcentaje del nivel profesional en la planta de personal de la ESE, pues la tarea de apoyar la Gestión de la Gerencia requería conocimientos avanzados, que sin lugar a dudas no tiene un bachiller, pero si un profesional en las áreas de economía, administración, contaduría, u otras afines, con el fin último de prestar un servicio de calidad en la entidad.

Teniendo en cuenta el objeto de la apelación, y haciendo el comparativo de las funciones del extinto cargo de *auxiliar administrativo código 407 grado 10*, frente a las del ahora *profesional universitario, código 219, grado 01*, evidencia la Sala que, si bien varias de ellas guardan relación, pero hay tres nuevas funciones que hacen la diferencia, y que conforme al Estudio Técnico corresponden a un profesional, pues las demás en efecto son de carácter asistencial, y que son:

1. Apoyar la recolección de información, selección de muebles, aplicación de encuestas y consolidación de información estadística.
2. Clasificar las bases de datos entregadas por las diferentes áreas y realizar seguimiento a las metas formuladas en los instrumentos de planificación de la entidad.
3. Consolidar los informes y reportes requeridos por entes externos de acuerdo a la metodología.

Es preciso recordar que tal y como lo dispone la jurisprudencia constitucional, ***cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga****[[8]](#footnote-8)*. Por esta razón, el derecho subjetivo de la demandante debió ceder a ese interés general, que conllevó a la reestructuración de la E.S.E. CENTRO DE SALUD “MANUEL ALBERTO FONSECA SANDOVAL” DE SOTAQUIRÁ, pues lo que se buscaba era el cumplimiento de su objeto social, que es el de la prestación del servicio de salud a los habitantes del municipio y otros usuarios, de forma eficiente y eficaz.

Por las razones anteriores la Sala halla la razón a la Juez de Instancia, pues el apelante – parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos demandados, ya que no demostró la falta de motivación de los mismos, toda vez que, contrario a ello el acuerdo que ordenó la supresión del empleo que desempeñaba la actora en la E.S.E. estuvo suficientemente motivado en el estudio técnico de modernización institucional, el que como se indicó en precedencia, es suficiente y se ajustó a la normatividad vigente.

Los argumentos descritos en precedencia resultan suficientes para confirmar la sentencia impugnada.

**3.4.- COSTAS**

La Sala condenará en costas en esta segunda instancia a la parte recurrente - demandante, por ser la parte vencida en el proceso[[9]](#footnote-9) y por encontrarse causadas, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8 del artículo 365 del C.G.P., las cuales serán liquidadas por el juez de primera instancia en la forma indicada por el artículo 366 *ibidem*.

**IV. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 28 de junio de 2019, por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, en la que se negaron las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas en segunda instancia a la parte demandante por ser la parte vencida en el proceso y por encontrarse causadas, de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del Artículo 365 del C.G.P.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría **ENVÍESE** el expediente al Despacho de origen.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

1. artículo 153. competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia C-1542 de 2000 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia del Consejo de Estado, proferida el 22 de noviembre de 2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Radicación 170012331000 200800210 01 [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibídem [↑](#footnote-ref-5)
6. “P**or la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones,** Diario Oficial 45.680 de septiembre 23 de 2004. [↑](#footnote-ref-6)
7. ^Sentencia del Consejo de Estado de 10 de febrero de 2011. Radicación No 680012331000200201286 01. Consejero Ponente: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero [↑](#footnote-ref-8)
9. Artículo 365 del C.G.P. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos que haya controversia, la condena en costas se sujetara a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. [↑](#footnote-ref-9)