TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

Sincelejo, veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

REFERENCIA:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO**
PROCESO:	**70-001-33-33—009-2013-00240-01**
DEMANDANTE:	**ARNULFO RODRÍGUEZ AMAYA**
DEMANDADO:	**MUNICIPIO DE OVEJAS**

OBJETO DE LA DECISIÓN.

El Tribunal decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 23 de junio de 2016 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, la cual resolvió denegar las pretensiones de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió el señor ARNULFO MARTÍN RODRÍEGUEZ AMAYA en contra del MUNICIPIO DE OVEJAS.

1. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda[1]

El señor ARNULFO MARTÍN RODRÍGUEZ AMAYA instauró demanda en ejercicio del medio control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el MUNICIPIO DE OVEJAS - SUCRE, con el fin de que accedan a las siguientes ***pretensiones***:

(i) Se declare la nulidad y/o se inaplique el Acuerdo Nº 017 del 05 diciembre de 2012, expedida por el Concejo Municipal de Ovejas,

[1] Fol. 1-22 C. Ppal.

mediante el cual se dice otorgar al señor alcalde municipal, de precisas facultades extraordinarias, para que continúe y culmine el proceso para modificar la estructura de la administración central, suprimir, fusionar, restructurar, transformar, crear, reasignar, escindir, adscribir, o vincular entidades, organismos y dependencias de la administración central, y con el propósito de racionalizar la administración, garantizar la eficacia, y la eficiencia de la función administrativa y optimizar el gasto para hacer sostenible la deuda pública, teniendo como criterio marco el desarrollo institucional (Excepción de inconstitucionalidad);

(ii) Se declare la nulidad del Decreto 035 de marzo 1º de 2013, mediante el cual suprimen veinte (20) cargos de la anterior planta de personal, y crea catorce (14) de la planta de personal de la alcaldía de Ovejas, dentro de los cuales se encuentra como suprimido el identificado con el código 367 grado 13, expedido por el señor Edwin Miguel Mussy, como Alcalde Municipal de Ovejas, Sucre;

(iii) Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se solicita la nulidad de la Resolución Nº 100 de abril 30 de 2013, mediante la cual se declaró insubsistente el nombramiento provisional del señor ARNULFO MARTÍN RODRÍEGUEZ AMAYA, código 367 grado 13 como Técnico Administrativo de la planta de personal del Municipio de Ovejas (Sucre);

(iv) Que se condene al Municipio de Ovejas reconocer y pagar al actor o a quien represente sus derechos, todos las sumas correspondientes a sueldos, primas, auxilios, vacaciones, aportes, a seguridad social integral, que se causen entre la fecha del despido a la de reintegro, con todos sus ajustes debidamente indexados;

(v) Se disponga que para todos los efectos legales, no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios, desde la fecha del retiro hasta aquella en que fuere efectivamente reintegrado; a su vez, se ordene al ente demandado, el pago de los intereses previstos en el Art 192 del CPACA**,** el ajuste del valor conforme el artículo 178 CPACA y el cumplimiento del fallo de conformidad con el Art 176 CPACA.

Como ***fundamentos fácticos*** se expuso:

El señor ARNULFO MARTÍN RODRÍEGUEZ AMAYA, fue nombrado en el cargo de Técnico Administrativo en provisionalidad, código 367 grado 13, a través del Decreto 063-1 de 16 de mayo de 2011, cargo de cual tomó posesión ese mismo día.

El Concejo Municipal de Ovejas mediante Acuerdo 004 de marzo 9 de 2012, facultó al señor alcalde municipal para que en el término de 8 meses modificara la estructura de la administración central y descentralizada del municipio, sin que se ejerciera dicha facultad en ese término.

Luego, la misma Corporación profirió el Acuerdo Nº 017 de diciembre 5 de 2012, por el cual faculta nuevamente al alcalde municipal para que continuara y culmine el proceso para modificar la estructura de la administración central, con el propósito de racionalizar la administración, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y optimizar el gasto para hacer sostenible la deuda pública.

Con fundamento en el mencionado Acuerdo Nº 017 de diciembre 5 de 2012, la administración municipal de Ovejas expidió el Decreto No. 035 de 1º de marzo de 2013, por el cual suprimió veinte (20) cargos que hacían parte de la planta de personal del ente territorial, entre ellos, el de Técnico Administrativo, código 367, grado 13, y dice crear catorce (14) cargos en la nueva planta de personal.

El resultado en el nivel técnico fue el siguiente, según el demandante: "*se dice suprimir once (11) cargos, de los cuales (10) son inspectores rurales de policía código 306, grado 05, un técnico administrativo código 367 grado 13, y se crean en el mismo nivel uno como técnico (sisben) y técnico (archivo) código 401 grado 06.*"

El Decreto No. 035 de 1º de marzo de 2013 expone que se cuenta con viabilidad presupuestal y financiera para atender los costos que surjan de la reestructuración de la Alcaldía de Ovejas, sin embargo para el actor, en ese momento la entidad territorial no contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal libre de afectación que hubiese garantizado ese compromiso. Dicho documento solo fue expedido hasta el 3 y 4 de julio de 2013 por la Jefa de Presupuesto del Municipio de Ovejas, lo que a todas luces se observa

que a la emisión del CDP fue posterior al acto que ordenó la supresión de cargos de la planta de personal de esa institución local.

Posteriormente, el señor Alcalde de Ovejas declara insubsistente el nombramiento en provisionalidad del señor ARNULFO MARTÍN RODRÍEGUEZ AMAYA, a través de la Resolución No. 0100 de abril 30 de 2013, haciendo efectiva la supresión del cargo ordenada en el Decreto 035 de 1º de marzo de 2013, la cual se materializó a través de la comunicación del oficio M.O.D.A 067-2013 fechado el 30 de abril de 2013, donde se anuncia que al señor Rodríguez Amaya lo declaran insubsistente.

Finalmente, se señala que el último salario devengado fue de 1.145.955.oo

Como ***Normas Violadas*** señaló preceptos de órdenes constitucionales y legales, a saber: **Constitucionales:** Artículos 1, 2, 53, 313-3, 121, 122, 123 inc. 2, 125, 209 de la Constitución Política. **Legales:** Ley 909 de 2004 (Art. 41, 46); Decreto 785 de 2005 (Arts., 14, 15, 16, 17, 18, 19,20) Decreto 1227 de 2005 (Arts. 1°, 2, 3, 4, 93, 96,97, Parágrafo 1°) Ley 1551 de 2012 Art. 19 y 20, Ley 4891 de 1998 (Art 11), Ley 617 de 2000(Arts. 1°, 2, 6); Ley 1386 de 2010 (Art. 1°), Ley 152 de 1994 (Arts. 3, 31, 36,45); Ley 1474 de 2011, Decreto 1572 de 1998 (Art 148, 153y 156); D. 2504/68 (Art. 2 y 48); D. 1950/73 (Art.7) Concepto 7964 de Febrero 1° de 2013(Contraloría General de la República)

Como **CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN,** se pueden resumir los cargos de nulidad expuestos en la demanda, en los siguientes términos:

a.- <u>Expedición irregular.</u>

Hizo los siguientes reparos a los actos acusados, en especial al Acuerdo 017 de 5 de diciembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de Ovejas, Sucre: **(i)** Para dar aplicación a la Ley 617 de 2000 no era necesario acudir a la reducción de la planta de personal y la desviación masiva de funcionario públicos, pues la reducción del gasto público impuesta por dicha Ley, no determina la supresión de empleos; **(ii)** La deuda pública no se financia con gastos de funcionamiento sino con el sector en el cual se invierten los recursos, o con aquellos provenientes del sistema general de participación; **(iii)** El Municipio de Ovejas no tiene deuda pública que haya sido destinada a gastos de funcionamiento; **(iv)** El Municipio de Ovejas viene cumpliendo

con la Ley 617 de 2000, como lo certifica el Contralor Delegado para la economía y finanzas de la Contraloría General de la República en Certificados Nº 0002566 del 15-06-2010, Nº 0003641 del 13-05-2011, Nº 0005705 del 15-06-2012 y Certificado de fecha 04-06-2013; **(v)** El programa de gobierno del entonces aspirante señor Edwin Miguel Mussy Morinelly, inscrito ante la Registraduría Municipal de Ovejas, inscrito ante la Registraduría Municipal de Ovejas, no se plasmó proceso de reestructuración de la planta de personal, para cuando fungiera como Alcalde; y **(vi)** en cuanto al Estudio Técnico (Marco Legal y antecedente legal de la evolución institucional, ítem 2-2.5), que se dice haber realizado la Alcaldía de Ovejas con el acompañamiento de la ESAP, se hace mención directa a que el Honorable Consejo Municipal, mediante el Acuerdo Nº 008 de Junio 4 de 2012, adoptó el Plan de Desarrollo Municipal Confianza y Compromiso Social 2012 -2015; sin embargo, en el mismo no se encuentra establecido como prioridad, el proceso de reestructuración de la planta de personal.

b- Falsa motivación:

Expresa que los actos acusados no contienen una motivación expresa, sobre las razones o causas que dieron origen a la supresión e insubsistencia, del cargo de Técnico Administrativo, código 367 grado 13; se dice suprimir cargos pero se sigue con la vinculación de funcionarios de la vieja planta suprimida y que venían vinculados con nombramientos en provisionalidad, contratos de prestación de servicios, supernumerarios, sin los requisitos de la Ley 1227 de 2005, suplantación de códigos y grados, lo que indica que, en el parecer de la parte demandante, existió supresión superficial de empleos.

Aduce que el plan de desarrollo 2012-2015 no estableció como prioridad el proceso de reestructuración, indica aspectos de orden fiscal respecto a la financiación de la planta de funcionamiento y que no se había incumplido con la Ley 617 de 2000como lo certifica la Contraloría General de la República, ni que tampoco existía certificado de disponibilidad presupuestal.

c- Infracción a las siguientes normativas:

- ✓ *Infracción de la Ley 909 de 2004, Art. 46:*

Expresa que los actos acusados no se fundaron en necesidades del servicio o en razones de modernización del Estado. En el estudio técnico, específicamente en el punto 3º, no se reconocen amenazas la actual estructura de la administración municipal, por el contrario se presenta como una oportunidad para desarrollar una infraestructura organizacional para la atención a la población, aunado a que no se reconocen debilidades dentro de la actual estructura de la administración, considera que no hubo objeción alguna en las recomendaciones del diagnóstico institucional; y frente al análisis financiero, no corresponden los gastos de funcionamiento a las sumas certificadas por la Contraloría General de la República.

- ✓ *Violación del decreto 1227 de 2005, violación del Decreto 785 de 2005:*

Frente a este cargo, se expresa en la demanda que el municipio accionado viola los artículos 1º, 3º y 4º ya que se nombraron un total de trece (13) empleados supernumerarios o temporales, sin que se determinara su duración en el estudio técnico, es más se nombraron personas que ya venían vinculadas dentro de la planta de personal supernumerario o Temporal.

- ✓ *Violación del decreto 1227 de 2005, Arts. 94, 96 y 97 Art 228 del decreto 019 de 2012; violación de la Ley 1551 de 2012(art.5).*

Se refiere a la falta de fundamentación y requisitos mínimos del estudio técnico, pues no se tuvieron en cuenta aspectos de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, cargos de trabajo, aspectos misionales, cargas laborales, funciones asignadas, revisión de la estructura de la entidad, etc.

- ✓ *Violación del decreto 785 de 2005 (arts. 14 a 20. Par 1°, 27,29ª 32)*

Los actos administrativos demandados suprimen cargos de la planta de personal de la entidad territorial, pero se prosigue con la vinculación de empleados de la vieja planta de personal suprimida y que venían vinculados al municipios por nombramiento en provisionalidad, contratos de códigos y grados (nomenclaturas) por lo que estuvo más dirigida a retirar personas individualmente consideradas incurriendo en la llamada supresión superficial de empleos.

- ✓ *Violación del decreto 111 de 1996 (art.71) decreto 568 de 1996. (Art. 19 y 20).*

Por cuanto no existía disponibilidad presupuestal, solo hasta el día 3 y 4 de julio de 2013 el señor Alcalde solicita y la señora jefe de presupuestos expide los certificados de disponibilidad presupuestal No. 130315 y 130316 por valor de $31.000.000

d- Desviación de poder:

Aduce que los actos acusados, fueron expedidos con desviación del poder, en tanto las razones de su promulgación se debieron a móviles políticos, como prueba de esto, aduce la existencia de nóminas de supernumerarios sin las formalidades legales, y de contratos de prestación de servicios, que superan los costos de la nómina suprimida.

1.2 ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 17 de octubre de 2013 (Folios 22 y 252 C. Ppal.).
- Admisión de la demanda: 1 de noviembre de 2013 (Folio 254 C. Ppal2.).
- Notificación a las partes: 2 de diciembre de 2013 (Folio 260 C. Ppal.2).
- Contestación de la demanda: 7 de marzo de 2014 (Folio 266-274 C. Ppal.2).
- Audiencia inicial: 8 de mayo de 2014 (Folio 435-438 C. Ppal3.).
- Audiencia de pruebas: 3 de julio de 2014 (Folio 743-744 C. Ppal 4.)
- Sentencia de primera instancia: 23 de junio de 2016
- Recurso de apelación: 12 de julio de 2016
- Concesión del recurso de apelación. 9 de agosto de 2016.

1.3 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[2].

El Municipio de Ovejas, contestó la demanda en los siguientes términos; a los hechos, manifestando que el primero, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo son ciertos; que el segundo es cierto parcialmente; que en cuanto al 4.1, señala que no es un hecho, y frente al hecho 8.1 aduce que no hubo expedición irregular de los actos demandados, como menos existe falsa motivación en los mismos, además que no evidencia la desviación de poder por las razones que manifiesta el actor.

Propuso como excepción la denominada **Presunción de legalidad de los actos demandados** por cuanto fueron expedidos por órganos y funcionarios competentes, respetando el principio de legalidad, con base en los acuerdos del Concejo Municipal y el estudio técnico realizado con el acompañamiento de la ESAP, ajustados plenamente a las normas constitucionales y legales que rigen esa materia.

Manifiesta que los mismos ni tienen ningún vicio de Nulidad, todo lo contrario obedecen a razones de orden social y de orden jurídico, por lo que solicita la accionante declarar probada esta excepción.

En tal sentido, sostiene que se deben rechazar de manera desfavorable las pretensiones de la demanda, por considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos, y sobre todo porque los actos demandados se encuentran ajustados a la normatividad constitucional y legal vigente.

1.4 LA PROVIDENCIA IMPUGNADA[3].

El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo mediante sentencia del 23 de junio de 2016, negó las suplicas de la demanda.

El mencionado despacho, indagó las razones de ilegalidad de los actos demandados destacadas por el extremo activo, y con base en ello junto con las pruebas documentales que reposan el plenario, determinó que los actos administrativos generales demandados, estos son, el Acuerdo 017 de 5 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Ovejas y el Decreto 035 de 1° de marzo de 2013 expedido por el Alcalde de esa misma

[2] Fol. 266-274 C. Ppal2
[3] Fols. 375 - 381 C. Ppal2.

municipalidad, no se encuentran viciados de nulidad bajo los cargos expresamente señalado por el demandante en el concepto de violación, en la medida que el estudio técnico llevado a cabo por la ESAP, no se vislumbra discrepancia ostensible o protuberante que altere la eficacia de aquellas decisiones, máxime si se tiene en cuenta que los datos sobre ingresos corrientes de libre destinación certificados por la Contraloría General de la Nación comparados con los registrados en el estudio técnico son congruentes y acertados, tan es así que fueron anunciados con base en la misma información que la administración municipal suministró.

Por su parte, manifestó que en relación con la Resolución No. 0100 de 30 de abril de 2013, el actor tampoco logró probar los cargos por los cuales argumentan su nulidad, puesto que, en primer lugar, tal decisión tiene una motivación que respalda coherentemente la determinación de declaratoria de insubsistencia del nombramiento, máxime su condición de ex empleado en provisionalidad; en segundo lugar, el acto si tiene pleno respaldo del análisis financiero de la entidad debidamente fundamentado por el estudio técnico realizado por la ESAP, lo cual hace que se expidió por razones del servicio; y en tercer lugar, no hay desviación del poder en la expedición del acto acusado pues al estudiar los contratos de prestación de servicios aportados al proceso y contrastadas con la funciones que ejercía el demandante, no es factible inferir que tal insubsistencia fuese en contravía del buen servicio.

De igual manera, señaló que si bien después de llevado a cabo el proceso de reestructuración, se realizaron nombramientos en provisionalidad como supernumerarios, se destaca que las labores contratadas no correspondían a las del técnico administrativo, código 367 grado 13, lo que desvirtúa lo relatado por el testigo Argelfredo Teherán Rivas.

1.5 EL RECURSO DE APELACIÓN.

La parte demandante inconforme presentó recurso de apelación dentro del término correspondiente, solicitando revocar la sentencia de primera instancia. Como argumentos principales del mismo, expresó que en el análisis del caso, el A quo omitió hacer un pronunciamiento crítico y expreso sobre las causales de violación invocadas en la demanda contra los actos acusados teniendo en cuantas el acervo que se halla en el plenario.

Insistió el demandante en las mismas razones o cargos que adujo en el concepto de violación de la demanda para sustentar su oposición a la decisión de primera instancia, concretamente en la falsa motivación de la resolución No. 035 de 01 de marzo de 2013 expedida por el Alcalde Municipal de Ovejas, anunciado concretamente que se desconoció que posteriormente a la reestructuración hubo nombramiento de supernumerarios que no estaban indicados en el estudio técnico realizado por la ESAP; asimismo, que el proceso de reestructuración no obedece al Plan de Desarrollo Municipal "Confianza y Compromiso Social 2012-2015", aprobado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 008 de 4 de junio de 2012, pues allí no se estableció aquel proceso como prioritario.

Indicó que también hay falsa motivación del acto en comento como quiera que el proceso de reestructuración nunca tuvo por fin la racionalización del gasto municipal conforme lo disponía la Ley 617 de 2000, ya que tal como se acreditó, los certificados expedidos por la Contraloría General de la República avizoran que la entidad venía cumpliendo con los parámetros, luego entonces, la necesidad de disminuir el gasto no necesariamente conlleva a la reducción de la planta de personal. Significando que la situación económica por la cual se facultó al Alcalde para modificar la estructura de la administración no fue la causa principal para modificarla, pues, reitera que el Municipio de Ovejas venía cumpliendo con los términos de la Ley 617 de 2000 tal como lo corroboró el ente fiscal controlador.

Insistió el demandante en el análisis financiero hecho en la demanda, para nuevamente concluir que era falso que el Municipio de Ovejas haya incumplido los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, respecto a sus gastos de funcionamiento, por el contrario, según el actor, ha tenido un comportamiento holgado en los últimos 4 años.

A más de eso, esgrimió que el estudio técnico que presentó el Municipio de Ovejas como soporte para realizar el proceso de reestructuración de la planta de personal, estuvo soportado en información financiera que no corresponde con lo certificado por la Contraloría General de la República, con lo cual se demostraba que el ente territorial no poseía dificultades financieras que impidiera cumplir sus obligaciones con sus empleados, lo que significaba que aquel municipio para intentar demostrar que se encontraba incumpliendo los términos de la Ley 617 de 2000, utilizó falsamente la información para probar

la supuesta crisis financiera que padecía y así hacer la supresión de los cargos de la planta de personal.

1.6. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA – CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Inicialmente, el conocimiento del presente negocio correspondió, previo reparto, a la H. Magistrada Dra. SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA, quien mediante oficio de 22 de febrero de 2017, se declaró impedida, a lo cual se le aceptó tal impedimento mediante auto de 28 de abril de 2017, procediendo el Despacho del Magistrado Sustanciador avocar conocimiento[4]. En auto del 23 de junio de 2017 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de segunda instancia, y al Ministerio Público para conceptuar de fondo[5].

En esta etapa procesal, sola la parte demandada se manifestó al respecto manifestando únicamente que se confirmara la sentencia apelada[6].

Se advierte que en esta instancia, la parte actora guardó silencio. Asimismo, el Delegado del Ministerio no emitió concepto[7].

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1 LA COMPETENCIA.

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento, según lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

2.2 PROBLEMA JURÍDICO.

Con fundamento en los antecedentes reconstruidos, debe entrar el Tribunal a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿El Acuerdo No 017 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Ovejas, el Decreto 035 del 1° de marzo de 2013 y la Resolución No. 100

[4] Folios 9-10 Cuaderno de segunda instancia.
[5] Folio 16 del cuaderno de segunda instancia.
[6] Folio 20 cuaderno de segunda instancia.
[7] Nota Secretarial a folio 21 del cuaderno de segunda instancia.

del 30 de abril de 2013, emitidos por el Alcalde del Municipio de Ovejas, están viciados de nulidad por expedición irregular, falsa motivación y por desviación de poder?

Como cuestionamiento jurídico asociado, *¿El estudio técnico presentado como soporte de la supresión de cargos, en la planta de personal del Municipio de Ovejas, cumple con los parámetros legales exigidos*?

2.3. ANÁLISIS DE LA SALA Y RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO.

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta el planteamiento presentado en los problemas jurídicos y las particularidades del caso bajo estudio: **(i)** Supresión de cargos en los empleos de carrera y la autonomía de las entidades territoriales en la reestructuración de la planta de personal; **(ii)** Necesidad del estudio técnico como sustento para suprimir empleos de carrera administrativa, y **(iii).** El caso concreto.

I. La supresión de cargos en los empleos de carrera y autonomía de las entidades territoriales la reestructuración de la planta de personal.

El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones[8] ha sostenido que la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

Bajo esta premisa, es claro que la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, 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; todo esto, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público y/o el control del gasto público; por consiguiente, no existe duda que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo, sin embargo, está sola

[8] Sentencia de 1 de octubre de 2009, Rad. 0610 de 2008, Actor: Edgar Dussán. Magistrado Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve y Sentencia de 3 de mayo de 2007, Rad. 6811-2005, Actor: Adenis Vásquez. Magistrado Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan de manera indefinida, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión, por tanto, la estabilidad en el empleo de carrera no significa que el mismo sea inamovible.

En efecto, debe tenerse en cuenta que en los casos de supresión de empleos, como resulta lógico, siempre habrá un número de servidores que deben ser retirados de sus cargos; de ahí que los empleados públicos inscritos en carrera administrativa gozan de tratamiento preferencial, pues su condición les da la opción de ser reincorporados en forma prioritaria por la entidad a la que prestan sus servicios en un cargo equivalente, o en su defecto, les otorga el derecho a optar por una indemnización.

En vista de lo anterior, se reitera, el derecho a la estabilidad no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos por resultar necesario para que el Estado cumpla sus cometidos[9]. En virtud de ello, el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución establece el fin y los principios con los cuales se debe cumplir la función administrativa, así:

> "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" (Subrayado fuera de texto).

Bajo dicha precisión, la jurisprudencia del Tribunal Rector de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha sido clara en manifestar, que la ocupación de cargos públicos de carrera dentro de los órganos y entidades del Estado, tiene ínsita la adquisición de ciertos derechos generales para todos los servidores, bien sean que estén inscritos en carrera administrativa o que se encuentran en provisionalidad, como es que la relación laboral administrativa con la entidad para la cual se encuentra prestando sus servicios, solo puede acabarse por la configuración de alguna de las causales de retiro del servicio establecidas en la ley expuestas en acto administrativo motivado.

Siendo así, las estipulaciones que regulan las causales de retiro del servicio de empleados en cargos de carreras, se encuentran consignadas en el

[9] Sentencia marzo 31 de 2000 T-374 M.P. Álvaro Tafur Galvis

artículo 41 de la Ley 909 de 2004, canon que prevé la supresión del cargo como una de las modalidades en que cesa la vinculación de un empleado en un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción. La preceptiva enunciada, manifiesta:

> "ARTÍCULO 41. CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:
>
> (…)
>
> **l) Por supresión del empleo;**
>
> (…)
>
> PARÁGRAFO 2o. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.
>
> La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado." (Negrillas propias).

Sobre la supresión de cargos ha manifestado nuestro Tribunal de Cierre:

> *"La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos,* ***independiente de la naturaleza de los mismos y de la forma como se hallen provistos,*** *de manera que se aplica a los empleados de libre nombramiento y remoción,* ***en provisionalidad o de Carrera Administrativa.*** *Esta causal encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular.*
>
> *La Corte Constitucional se pronunció al respecto en la sentencia C-095 de 7 de mayo de 1996, M.P. Carlos Gaviria, en los siguientes términos:*
>
> *"Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos. Es que esa estabilidad no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa".*
>
> *De tal manera que ni la carrera administrativa, ni ningún otro régimen de administración de personal que brinde garantías a quienes se hallen inscritos o escalafonados, constituyen impedimento para que el Gobierno Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, lleven a cabo, dentro de*

los parámetros constitucionales y legales, la supresión de empleos en las entidades que sean de su competencia."[10] *(Negrilla para resaltar)*

Siendo así, engranando las disposiciones legales y la posición de Corporación de Cierre de la Contencioso Administrativo, se tiene que los cargos de carrera pese a que por regla general hacen parte en los órganos y entidades del Estado del orden nacional, territorial, o descentralizado, tal como lo enseña el artículo 125 constitucional, no son perpetuos en el tiempo en la medida que la administración pública puede prescindir de ellos a través de la supresión de los mismos mediante un proceso de la reforma de la planta de personal, siempre y cuando persigan los fines taxativamente señalados por el ordenamiento jurídico reguladora de la materia, *verbi gracia,* la consecución del interés general.

Ahora bien, para efectos de retirar el servicio a un empleado que ocupa un cargo de carrera sin distinción que éste inscrito en carrera administrativa o en provisionalidad[11], por expresa disposición legal, es perentorio que la administración impulse un trámite netamente reglado regido por los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 Superior, que culmine con una decisión debidamente motivada anunciándose la causal por la cual se da por terminada la vinculación legal y reglamentaria, con las razones de hecho y de derechos que las sustenten.

En ese orden de ideas, se itera, uno de las modalidades en que se puede materializar el retiro del servicio de un empleado que ocupa un cargo de carrera, sucede con ocasión a la reforma de la planta de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, donde se exige indiscutiblemente la aplicabilidad de una actuación reglada, en los términos anunciados en el párrafo que antecede.

La reforma de la planta de personal como mecanismo en que puede derivar el retiro del servicio de un empleado público de carrea o de libre nombramiento y remoción, a través de la supresión del cargo, tiene especial connotación en entidades del orden municipal - caso que puntualmente interesa a esta Corporación -, pues, en virtud de la autonomía administrativa constitucionalmente revestidas, ostentan facultades y/o atribuciones que

[10] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012) Radicación número: 15001-23-31-000-2000-02166-01(0627-09) Actor: FLORESMIRO ARIAS BENITEZ Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA – BOYACA.
[11] CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-1083 de 2012.

apuntan a determinar la estructura de la administración municipal y fijar las funciones de las dependencias, tarea que es factible efectuar de manera concurrente entre los Concejos Municipales y las Alcaldías, conforme lo estipulan los artículos 287, 314 y 315 de la Constitución Política, que rezan:

"**ARTÍCULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales

(…)

ARTÍCULO 313: Corresponde a los Concejos:

(…)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(…)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

(…)

ARTÍCULO 315: Son atribuciones de los Alcaldes:

(…)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

> 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
>
> 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
>
> 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
>
> 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (…)"

En el sentir las preceptivas transcritas, los Concejos Municipales como corporaciones políticas – administrativas locales, pueden ceder transitoriamente a la primera autoridad civil y política municipal funciones concretas y precisas por un término determinado, entre las que se encuentran, la determinación de la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, orbita en la que se subsume el ejercicio administrativo de realizar reformas o reestructuración a la planta de personal de los municipios al fusionarse o suprimirse entidades o dependencias municipales, o crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias y fijar sus funciones.

Lo razonado por el Tribunal encuentra apoyo en la postura asumida por el H. Consejo de Estado, quien ha manifestado "*la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir, entre otras razones, por la fusión o liquidación de la entidad pública, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado etc. La finalidad de la supresión se dirige a hacer más eficaz la prestación del servicio público.* ***El Estado no está obligado a mantener los cargos pertenecientes a la carrera administrativa por siempre, ya que estos no son inamovibles, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos, como lo es el interés general****. En ese sentido, la supresión de empleos es causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público en carrera administrativa, y se justifica en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los*

requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir"[12]*.*

Siendo así, los Alcaldes Municipales pueden realizar reformas de la planta de personal de la entidad territorial, sí y solo sí está facultado precisamente por los Concejos Municipales en un lapso delimitado, reforma qué por comprometer intereses relacionados con la administración pública y con derechos laborales particulares de los servidores públicos, están sometidas a una actuación reglada, especialmente antecedida y con sujeción a justificaciones y/o estudios técnicos elaborados por entidades expertas en la materia, ello según el marco normativo que reglamenta el proceso de reestructuración de planta de personal de los municipios, tal como se expone en el siguiente acápite.

II. Marco normativo y jurisprudencial relacionado con el estudio técnico en los procesos de reestructucturación de planta de personal.

Siguiendo este hilo conductor, las condiciones que debe reunir el procedimiento de reforma a la planta de personal, que genere supresión de cargos, las encontramos en el artículo 46 de la reseñada Ley 909 de 2004, así:

> "ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. Las reformas de plantas de personal 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 bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.**
>
> El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.
>
> Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública". (Negrilla para resaltar)

[12] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 7 de abril de 2016, Rad. Nº 2002-00181-01(2357-15), C. P.: Dr. William Hernández Gómez.

Por su parte, el Decreto 1227 de 2005, por medio del cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, consagra:

> "**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.
> **Artículo 96.** Se entiende que la modificación de una planta de empleos 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 otras causas, de:
>
> 96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.
> 96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
> 96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
> 96.4. **Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.**
> 96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
> 96.6. **Redistribución de funciones y cargas de trabajo.**
> 96.7. Introducción de cambios tecnológicos.
> 96.8. 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.
> 96.9. **Racionalización del gasto público.**
> 96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.
>
> **Parágrafo 1**. 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.
> Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.
> *(…)"*

Asimismo, la normativa atrás referida especifica el contenido mínimo del *estudio técnico, así:*

> "Artículo 97. 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" (Negrillas para resaltar).

Como vemos, el legislador dispuso que toda modificación a la planta de personal de una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, de cualquier orden, debe perseguir unos fines claramente identificados como es procurar la necesidad de mejorar el servicio o de modernizar la institución y estar fundados en estudios técnicos que justifiquen tal medida, debidamente soportados en los análisis y evaluaciones previas determinados.

El estudio técnico fue definido por la jurisprudencia nacional, así:

> *"Como lo ha reiterado el Consejo de Estado en múltiples ocasiones, tratándose de empleos de carrera administrativa, las normas exigen la elaboración de un Estudio Técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los cargos de su planta de personal o modificar su estructura orgánica.*
>
> *El estudio técnico es el dictamen que se realiza para evaluar la estructura organizacional de una entidad u organismo de carácter público, y así, es posible determinar si es necesaria su reestructuración.*
>
> *La elaboración del estudio técnico en la reforma de plantas de personal constituye el aspecto más importante en la supresión del empleo, como quiera que además de ser la causa del acto posterior, brinda la oportunidad precisa a la administración para identificar y permitir la intervención a los sujetos de especial protección constitucional y dar las razones que motivan dicha acción por parte de la administración."*[13]

Huelga concluir de lo expuesto anteriormente, que el estudio técnico ostenta vital importancia dentro de todo proceso de reestructuración de la planta de personal de una entidad pública, puesto que, el mismo se constituye en la motivación o el fundamento del cual se va a valer la Administración para efectos de proferir el acto administrativo que materialice las modificaciones o supresiones de los empleos pertenecientes a determinada planta de personal.

En tal sentido, la exigencia del estudio técnico para la modificación de la planta de personal de una entidad pública, no es sólo un simple requisito formal sino que se erige como el medio técnico que justifica y viabiliza la reestructuración de la respectiva entidad, precisándose además que el referido estudio debe comprender determinados criterios de obligatoria

[13] Ídem nota al pie # 18.

observancia y cumplimiento por la administración so pena de incurrir en una expedición irregular por vicios de ilegalidad[14].

Por tales motivos, ante la realización de un estudio técnico, el cual se presume orientado por razones de la necesidad y el mejoramiento del servicio, incumbe a la parte quien alegue el incumplimiento de requisitos legales y/o técnicos que conllevaron a la reestructuración o reforma de la planta de personal de la entidad estatal, sustentar y acreditar dentro del proceso contencioso administrativo, los fundamentos de sus argumentos, con el fin de demostrar que evidentemente el estudio técnico incumple los requisitos que le son exigibles[15].

De conformidad con lo anterior, la Sala considera necesario hacer referencia a la carga de la prueba en los específicos casos de restructuraciones, tema sobre el cual, el Consejo de Estado[16] ha sostenido lo siguiente:

> "La exigencia que recae en los hombros de la parte actora, cuando pretende impugnar un estudio técnico, no solo comprende la demostración de su existencia, cosa que se cumplió, sino que en presencia objetiva de tal estudio demostrar su absoluta ineficiencia, es decir, que si el informe proviene de una autoridad técnica, tal opinión versada no se combate con las simples apreciaciones y conjeturas de la demandante, sino que en principio es menester que haya una experticia que demuestre la inconveniencia o insuficiencia del estudio técnico. En principio, es inadmisible que una apreciación técnica fruto del tratamiento de especiales conocimientos sea controvertida con la simple conjetura de un demandante, que expresa opiniones sobre un tema de expertos. No debe olvidarse que la entidad que produjo el dictamen, lo hizo bajo convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (Convenio Col.98/007), con la coordinación del Contralor Departamental del Valle del Cauca, y que no se trata del aporte de un profano en la materia. Por lo demás, la parte demandante oscila, pues en unos pasajes de la demanda abona méritos al estudio técnico y en otros se duele de su inaplicabilidad y protesta por sus deficiencias.
> Sobre la Carga de la prueba en punto de estudios técnicos ha dictaminado el Consejo de Estado:
> "En criterio de la Sala le correspondía al demandante demostrar que el estudio técnico no cumplía con las exigencias establecidas en precedencia, pues así lo establece la presunción de legalidad del acto

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01578-01(1971-09)
[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-25-000-2004-90087-01(0662-08)
[16] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00248-01(1435-08).

> administrativo, conforme a la cual le corresponde a quien pretende su invalidez probar tal circunstancia. En el expediente obran a folios 24 y 25 dos hojas que el demandante señala como estudio técnico, empero de su lectura se deriva que el mismo corresponde en realidad a la exposición de motivos de la Ordenanza 01 de 2001, que sin embargo condensa las razones que obligan a la supresión de cargos y a la reestructuración del ente. Era necesario que el actor arrimara al plenario el texto del estudio técnico pues sin el mismo resulta imposible constatar el cumplimiento de los requisitos enunciados. El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por remisión del artículo 168 del Código Contencioso Administrativo, dice que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. El actor no cumplió con esta carga de la prueba y, por ello, se negarán las pretensiones de la demanda. No existe prueba que demuestre fehacientemente que la decisión de adoptar una nueva estructura de personal así como la supresión de cargos obedecieran al simple capricho de la administración departamental. Hubiese podido demostrarse, por los menos mediante prueba documental o pericial idónea, que las razones expuestas para la reestructuración no obedecieron a una realidad presupuestal, laboral o funcional de la entidad, pero ningún esfuerzo se advierte sobre el particular."[17](Subrayas intencionales de la Sala).
>
> No se acreditó entonces el supuesto fáctico de la pretensión y por ello la demanda debía fracasar, como en efecto aconteció."

Basten las anteriores consideraciones legales, interpretativas, y jurisprudenciales para estudiar:

III. EL CASO CONCRETO.

Preliminarmente, el Tribunal destaca los siguientes medios de convicción relevantes, conducentes y útiles, a efectos de resolver el cuestionamiento jurídico propuesto:

- **Decreto No. 063-1 del 16 de mayo de 2011,** por medio del cual el Alcalde del Municipio de Ovejas removió al señor ARNULDO MARTIN RODRÍGUEZ AMAYA del cargo de Bibliotecario, Área Social, Sub área educación al cargo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 13, en provisionalidad (Fl. 24 C.I).
- **Acta de posesión de fecha 16 de mayo de 2011,** del señor ARNULDO MARTIN RODRÍGUEZ AMAYA en el cargo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 13 (Fl. 25 C.I).
- **Acuerdo No. 004 de 9 de marzo 2012,** a través del cual el Concejo

[17] Cita de cita. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Jesús María Lemos Bustamante, sentencia de 26 de octubre de 2006, Radicación número: 20001-23-31-000-2002-00768-01(2724-04), actor: LAUREANO DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ.

Municipal de Ovejas "faculta al Alcalde..., de precisas facultades *protempore* para expedir con fuerza de acuerdo normas que modifiquen la estructura de la administración central y descentralizada, en aras de logras la modernización y el desarrollo institucional del Municipio" (Fls. 26 a 29 C. 1).

- **Acuerdo No. 017 de 5 de diciembre de 2012,** mediante el cual el Consejo Municipal de Ovejas "faculta al Alcalde..., de precisas facultades para que continúe con el proceso de reestructuración administrativa que permita la modificación de la estructura de la administración central y descentralizada para la modernización y el desarrollo institucional del Municipio" (Fls. 30 y 31 C.l).
- **Decreto No. 035 de Iº de marzo de 2013,** "Por medio del cual se suprimen unos cargos y se establece la nueva planta de personal de la Alcaldía de Ovejas" (Fls. 32 a 33 C.l).
- **Decreto No. 038 de Iº de marzo 2013,** "Por el cual se ajusta la escala de asignación básica de los cargos desempeñados por empleados públicos de la Alcaldía Municipal de Ovejas" (Fls. 37 a 40 C.l).
- **Resolución No. 0100 de 30 abril de 2013,** por medio del cual se declaró insubsistente el nombramiento en provisionalidad del señor ARNULDO MARTIN RODRÍGUEZ AMAYA, en el cargo Técnico Administrativo, Código 367, Grado 13 (Fls. 41 y 42 C.l).
- **Oficio M.O.D.A. 067 del 30 de abril de 2013,** con el que se comunica al demandante la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento (Fl. 42 C.l).
- **Certificado de tiempo de servicios y asignaciones salariales de fecha el 28 de mayo de 2013,** del señor ARNULDO MARTIN RODRÍGUEZ AMAYA en el cargo de Técnico Administrativo (Fl. 43 C.l).
- Nóminas de pago de empleados del Municipio de Ovejas correspondientes a los meses de febrero a julio de 2013 (Fls. 44- 59 C.l).
- Copia del programa de gobierno del señor Edwin Miguel Mussy Morinelly (Fls. 60 a 74 C. 1).
- Contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión **(**Fls. 75 a 117 y 163 a 166 C.l).
- Contratos de prestación de servicios profesionales (Fls. 118 a 162 C.l).
- Certificados de ingresos corrientes de libre destinación

correspondientes al Municipio de Ovejas durante las vigencias de 2009, 2010, 2011 y 2012 expedido por la Contraloría General de la República (Fls. 167 a 170 C. 1 y 451 a 455 C. 3).

- Decretos Nos. 008 A - M del 28 de enero de 2013 y Decretos Nos.064 A - J del 3 de Mayo de 2013, por medio de los cuales el Alcalde del Municipio de Ovejas realizó sendos nombramientos como supernumerarios (Fls. 171 a 200 C.l y 201 a 216 C.2).
- Decretos Nos. 047, 059, 058, 065 y 057 del 2 de mayo de 2013 por medio de los cuales el Alcalde del Municipio de Ovejas realizó sendos nombramientos en provisionalidad (Fls. 217, 240 a 246, 239 a 240 C.2).

- Certificado de la deuda pública del Municipio de Ovejas, correspondientes a las vigencias 2009, 2010, 2011 y 2012, expedidos por la Contraloría General de la República (Fls. 221 a 224 C. 2).
- Certificado del costo total de la nómina de personal de supernumerarios en los meses de febrero, marzo y abril de 2013, del Municipio de Ovejas (Fl. 225 C.2).
- Certificados de disponibilidad presupuestal correspondiente a la vigencia del 2013, del Municipio de Ovejas (Fls. 227 y 228 C. 2).
- Acuerdo No. 008 del 4 de junio 2012, por medio del cual se adoptó el plan de desarrollo municipal "confianza y compromiso social 2012 - 2015" *en el Municipio de Ovejas (Fls. 229 a 233 C.2).*
- Decreto No. 051 - Resolución No. 051 del 4 de mayo de 2012, *por* medio del cual se reajustaron los salarios de los empleados del Municipio de Ovejas para la vigencia de 2012 (Fls. 248 y 249 C. 2).
- Certificado expedido por la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Ovejas, *en el que hace constar que* "después de la reestructuración administrativa que hizo la Alcaldía Municipal de Ovejas, en su planta de personal a la fecha no se han creado cargos que realicen las funciones del cargo suprimido (Técnico Administrativo)" *(Fl. 218 C. 2).*
- Convenio Marco de Cooperación Interadministrativo No. 006 de 2012, celebrado entre el Municipio de Ovejas, el Departamento de Sucre y la Escuela Superior de la Administración Pública ESAP Territorial Bolívar Córdoba - Sucre - San Andrés (Fls. 280 a 400 C. 2, 401 a 426 C. 3).
- Operaciones de créditos suscritas entre el Municipio de Ovejas y el

Banco Agrario, *(Fls. 459 a 535 C. 3).*

- Certificado de categorización del Municipio de Ovejas de fecha 5 de junio de 2014, *emitido el 5 de junio de 2014 (Fl. 536 C. 3).*
- Copia de Hoja de vida del señor ARNULDO MARTÍN RODRÍGUEZ AMAYA *y documentos relacionados (Fls. 539 a 600 C.3).*

Conforme el acervo probatorio descrito, procede el Tribunal a resolver el problema jurídico propuesto, es decir, examinar si los actos administrativos son nulos de acuerdo con los cargos de violación expuestos por el demandante, sumado a verificar si el estudio técnico elaborado por el Municipio de Ovejas y la ESAP reúne todos los condicionamientos legales.

Vistos los supuestos fácticos y jurídicos que sustentan la presente acción, esta Sala de Decisión advierte que coinciden con asuntos ya debatidos y decididos por esta Colegiatura recientemente en sede de segunda instancia[18], relacionados especialmente con el análisis efectuado a las decisiones administrativas de contenido general expedidos en el marco de la actuación administrativa que suprimió cargos adscritos a la planta de personal del Municipio de Ovejas, como resultado del proceso de reestructuración administrativa que se presentó en ese ente territorial, y de manera concreta, con el reproche que hace el actor al estudio técnico que sirvió de sustento para dicha actuación administrativa referida a la presunta discrepancia entre los datos financieros expedidos por la Contraloría General de la República para las vigencias fiscales 2009, 2010, 2011 y 2012, y los aducidos en el mencionado estudio.

Ante tal semejanza, para el caso de marras se acogerán los razonamientos de derecho que este Tribunal ha sentado en decisiones judiciales que ha resuelto controversias de iguales identidad fáctica y jurídica.

Se tiene entonces:

CARGOS DE VIOLACIÓN DE LOS ACTOS GENERALES:

[18] Sentencia de octubre 6 de 2016, proferida dentro del radicado 70-001-33-33-005-2013-00229-01, por la Sala Segunda de Decisión Oral, M. P. Dr. Rufo Carvajal Argoty. Sentencia de 28 de abril de 2017, radicado 70-001-33-33—005-2013-00184-01, Sala Tercera de Decisión Oral, M. P. Dr. CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS.

El demandante increpa que existe falsa motivación en el Decreto 035 de 1 de marzo de 2013 en la medida que el Municipio de Ovejas para dar cumplimiento a la ley 617 de 2000[19], no era necesario reducir la planta de personal; como tampoco no tenía deuda pública que haya sido destinada a gastos de funcionamiento, asegurando entonces que la entidad territorial venía cumpliendo con dicha ley, según certificados expedidos por la Contraloría General de la República.

Pues bien, Concejo Municipal de Ovejas, en usos de las atribuciones contempladas en los numerales 3 y del artículo 313 del C. P. profirió el Acuerdo No. 017 del 5 de diciembre de 2012, autorizando al Alcalde de la municipalidad en comento, de tramitar e impulsar por un interregno de seis (6) meses el proceso de reestructuración de la administración central y descentralizada del Municipio, es decir, tenía aquel Acuerdo como propósito principal *"racionalizar la administración, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y optimizar el gasto para hacer sostenible la deuda pública, teniendo como criterio marco el desarrollo institucional"* , el cual a la vista, guarda relación con lo consagrado en el Decreto 1227 de 2005.

En primer lugar, debe advertirse de entrada que en cuanto al argumento usado por la parte apelante referido a que el Municipio de Ovejas no tenía deuda pública, no tiene asidero fáctico ni jurídico, pues, se considera que esa circunstancia no puede catalogarse como una limitación impuesta por la Ley a efectos que la entidad demandada no realizara las gestiones administrativas y presupuestales para efectivizar financieramente los gastos de funcionamiento.

Debe tenerse en cuenta, *"que la Constitución le confiere a las autoridades un poder reglado para el ejercicio de la función administrativa, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho, pero en materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que la administración, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo, imprimiéndole el carácter social del Estado de Derecho, donde la función administrativa se encuentra al servicio del*

[19] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de 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.

interés general, y se base en principios como la eficacia y la celeridad"[20], de ahí que la administración, pueda y deba considerar elementos como el presupuesto en amplio sentido, sin circunscribirse a uno de sus ítems, siendo su límite, la proporcionalidad y la racionalidad de su actuación.

De otro lado, auscultado el acervo se advierte que en los certificados fiscales de la Contraloría General de la República, se destacan los siguientes resultados:

i) En el período fiscal del 2009, los ingresos corrientes de libre destinación ascendieron a la suma de $1.384.626 mil millones, correspondiendo de estos un gasto de funcionamiento del 69.10%.
ii) Para el año 2010, los mismos ingresos por el mismo concepto, ascendió a la suma de $1.321.705 mil millones, del cual para gastos de funcionamiento de la entidad territorial correspondió el 72.77%.
iii) En lo que respecta al año 2011, los ingresos corrientes de libre destinación del Municipio de Ovejas eran de $1.321.405 mil millones, de los cuales el 53.15% eran para gastos de funcionamiento.
iv) Y para el período 2012, los ingresos por tales conceptos eran de $1.925.214 mil millones, que para el gasto de funcionamiento equivalían el 64.91% de ese rubro.

En cuanto a las cifras y valores por concepto de gastos de funcionamiento que el estudio técnico advirtió, se tiene:

> "Vigencia 2011 (…)
>
> De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de $ 1.124.553.810 y el recaudado por recursos propios ascendió $212.649.163 **lo que nos da un desfase de $ 911.904.647**, equivalente al 81,1%.
>
> Vigencia 2012
>
> (…)
>
> Gastos de funcionamiento: Los gastos de funcionamiento ascendieron a la suma de $ 1.184.823.701 y **equivalen al 12.58 del total del presupuesto**"

[20] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia 2001-01549 de octubre 21 de 2010. Rad.: 05001-23-31-000-2001-01549-02. Exp.: 0736-2010. C. P.: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Actor: Francisco Luis Correa Pabón. Autoridades departamentales.

> De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de $ 1.184.823.701 y el recaudado por recursos propios ascendió $1.024.430.514 **lo que nos da un desfase de $ 160.393.187**, equivalente al 13.54 %."

Intuyendo de los datos arrojados por dos documentos distintos, se percata la Sala que el supuesto que tuvo en cuenta la Contraloría General de la República para efectos de determinar el porcentaje de gastos de funcionamiento de la entidad, se basó en los rubros afectados como ingresos de libre destinación. Por su parte, el estudio técnico elaborado por el ESAP también manifiesta el porcentaje de gastos por concepto de funcionamiento, pero lo sustrae a partir del presupuesto total del Municipio, conformado por distintos rubros, entre los ingresos provenientes del Sistema General de Participación, regalías, ingresos corrientes de libre destinación, entre otros, lo que sin duda acrecienta el valor a tomar como parámetro para efectos de sustraer el porcentaje por concepto de funcionamiento que como puede observarse tiene una tendencia menor a la estipulada por el ente de control fiscal. Aun así, no se logra concluir la diferencia que habla el apelante.

Así las cosas, la expedición irregular y falsa motivación, como causales de nulidad, anunciados en la demanda y en el recurso de apelación, contra el Acuerdo No. 017 del 5 de diciembre de 2012, se encuentran probados, por lo que en cuanto a este acto administrativo la parte interesada en la nulidad no logró enervar la presunción de legalidad del mismo.

Sentado lo anterior, procede esta Corporación a examinar el Estudio Técnico elaborado por la ESAP, con miras a detentar si existe o no falsa motivación respecto del Decreto 035 de 1° de marzo de 2013. Para tal fin, se observa de aquel documento, lo siguiente:

> 4. ANÁLISIS FINANCIERO
>
> "Vigencia 2011
>
> (…)
>
> Gastos de funcionamiento: Los gastos de funcionamiento ascendieron a la suma de $1.124.553.810 y equivalen al 5,60% del total del presupuesto.
>
> (…)
>
> De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de $

1.124.553.810 y el recaudado por recursos propios ascendió $ 212.649.163 lo que nos da un desfase de $ 911.904.647, equivalente al 81,1%. Atendiendo a lo establecido en dicha norma, para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscala del 2011 u siguientes los gastos de funcionamientos no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art. 7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a $ 212.649.163. Los gastos reales de funcionamiento durante la vigencia en mención fueron $1.124.533.810 que representan el 81.1% superado lo estipulado en la norma.

Vigencia 2012

(…)

Gastos de funcionamiento: Los gastos de funcionamiento ascendieron a la suma de $ 1.184.823.701 y equivalen al 12.58 del total del presupuesto"

De acuerdo a la Ley 617 de 2000 en su art. 3 podemos decir que el presupuesto ejecutado para los gastos de funcionamiento fue de $ 1.184.823.701 y el recaudado por recursos propios ascendió $ 1.024.430.514 lo que nos da un desfase de $ 160.393.187, equivalente al 13.54 %. Atendiendo a lo establecido en dicha norma, para los municipios de VI categoría durante la vigencia fiscala del 2011 u siguientes los gastos de funcionamientos no podrían superar el 80% de ingresos corrientes de libre destinación (art. 7), que para esta vigencia equivaldrían presupuestalmente a $ 819.544.411. Los gastos reales de funcionamiento durante la vigencia en mención fueron $1.184.823.701 que representan el 15.72% superado lo estipulado en la norma.

(…)

9.1. TIPO DE PLANTA.

La planta de cargos para la administración municipal de Ovejas – Departamento de Sucre, será de carácter global, en tanto que este modelo permite ubicar al personal de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de funciones. se considera además que puede conducir a una mayor agilidad, flexibilidad y productividad, teniendo en cuanta que dinamiza los procos misionales, transversales y de apoyo, y facilita la gestión de la entidad. (…) por las anteriores razones se ha escogido el sistema de planta global.

9.2. CARGOS PROPUESTOS PARA SUPRIMIR.

(…)

Nivel Técnico.

(…)

Técnico Administrativo Código 367 Grado 13.
(…)

> En cuanto a los once (11) cargos del nivel técnico que se propone suprimir (…) un técnico administrativo código 407, grado 13, la decisión de supresión se fundamenta en las siguientes consideraciones:
>
> (…) de otra parte, la medición de cargas de trabajo arrojó para el despacho del Alcalde un requerimiento de personal de nivel técnico de 0.12, lo que obviamente evidencia que el cargo de Técnico Administrativo, código 167, grado 13, **no se requiere en dicha dependencia. Además que dado que no existe almacén en la entidad, no había razones para justificar un cargo con funciones de almacenista. Máxime, si en la entidad las compras de los equipos se orientan desde la Secretaría de Planeación e Infraestructura**.
>
> En consideración de lo anterior, se propone la supresión de cargo Técnico Administrativo, Código 367 adscrito al Despacho del Alcalde."

Frente a la estructura y elementos de los estudios técnicos, el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005 dispuso que debería estar compuesto por tres parámetros bien definidos, así: **(i)** el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, **(ii)** la evaluación de la prestación de los servicios, y **(iii)** la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos. Los cuales, como se pueden observar, se encuentran claramente identificados, desarrollados y argumentados.

Pues bien, es relevante para esta Colegiatura que el Estudio Técnico de la referencia cumple con las exigencias descritas, ya que describe y analiza la prestación del servicio de cada dependencia, y las funciones y cargas laborales a cargo de quienes componen la planta de personal, a lo cual indica para los intereses de este caso, la falta de necesidad de que subsista el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 13, adscrito al Despacho del Alcalde, como quiera que la carga laboral es ínfima o insulsa pues existen indicies de poca actividad laboral que implica el ejercicio del cargo, sumado que no habiendo tareas relacionadas con el almacenamiento de equipos y demás bienes de manutención en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, no se amerita tener un empleo de esa índole, por el contrario, bajo las reglas de la sana critica, se infiere que ese hecho ocasiona un desmedro al peculio municipal, pues, no existe la necesidad de ese servicio lo que conlleva a que los gastos por este concepto no tengan soporte fáctico ni jurídico. Eventualmente puede ocasionar detrimentos los gastos de la administración de los cuales no se apoyen en la necesidad del servicio, por lo que la supresión el cargo en comento, al estar huérfano de la necesidad que se comenta, no tiene el asidero para persistir o mantenerse en esta institución.

Frente a esta consideración, la parte demandante no aportó prueba directa o indirecta que refutara o desvirtuara la premisa del Estudio Técnico, que tuviese por objeto demostrar que el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 13, adscrito al Despacho del Alcalde, con funciones de Almacenista, sí tenía la carga laboral requerida para permanecer en la planta de personal de la entidad, y por tanto, sí era necesario ese servicio dentro de la administración, con miras a detentar que, efectivamente, no había justificación para considerar la supresión de ese cargo. Pero contrario esto, la parte demandante solo se limitó a traer consideraciones de tipo económicas, financieras y presupuestales que no tiene la virtualidad de derrumbar probatoriamente lo razonado por el Estudio Técnico de la Esap.

Por consiguiente, es factible estimar que la motivación del Decreto 035 de 1° de marzo de 2013 tiene sustento material y jurídico, coherente con la situación de las necesidades del servicio de cada cargo, por lo menos así está demostrado para el caso del cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 13, de manera que la ausencia de la necesidad del servicio del cargo mencionado, plenamente detallada y soportada por el Estudio Técnico, y no desvirtuada por la contraparte, da pie para justificar la supresión del mismo. En otras palabras, la decisión de suprimir el cargo Técnico Administrativo Código 367 grado 13, tiene pleno apoyo en el estudio técnico, siendo invocado en el Decreto acusado, por lo que no le asiste razón a que éste se encuentre falsamente motivado.

Así las cosas, en respuesta al planteamiento jurídico accesorio propuesto en antecedencia, se tiene que el proceso de reforma de la planta de personal impulsado por el Municipio de Ovejas, estuvo precedido y sustentado en un estudio técnico realizado por el Municipio de Ovejas en conjunto con la ESAP y que sirvió de base para la reestructuración de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de dicho ente territorial, que contó con los parámetros mínimos de contenido previstos por el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005, puesto que en el mismo se realizó: i) el DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO (ítem 3), el que concluyó con unas recomendaciones de diagnóstico institucional, que no es otra cosa que el resultado del análisis de la prestación del servicio por parte de cada cargo en la entidad; ii) el BALANCE ENTRE LOS CARGOS ASIGNADOS A PROCESOS MISIONALES Y DE APOYO (ítem 5), y la REVISIÓN Y ANALISIS DE PROCESOS (ítem 6); y iii) el ESTUDIO DE CARGAS DE TRABAJO Y PERFILES (ítem 7), que comprendió la MEDICIÓN DE CARGAS DE

TRABAJO (ítem 7.1) y el ANALISIS DE PERFILES DE CARGOS (ítem 7.2). Como también se indica la propuesta de una nueva planta de personal, con la sugerencia o recomendación de supresión debidamente fundamentada en análisis y evaluaciones en el marco de metodologías de diseño organizacional y ocupacional, que sirvieron como marco rector para la expedición del Decreto No. 035 de 1º de marzo de 2013.

Con base en lo expuesto y de conformidad con las razones que se señalaron, para mantener la legalidad del Acuerdo No. 017 del 5 de diciembre de 2012, el Tribunal estima que los reparos contra el Decreto No. 035 de 1º de marzo de 2013, tampoco tienen vocación de prosperar.

Por último, respecto a los cargos de violación contra la Resolución Nº 100 del 30 de abril de 2013, el actor aduce que dicho acto administrativo, no contiene una motivación expresa sobre las razones o causas que dieron origen a la supresión e insubsistencia, lo que a todas luces carece de respaldo probatorio, por cuanto los razonamientos efectuados en esta decisión, se vislumbra el porqué de la declaratoria de insubsistencia del nombramiento.

Siendo así, la Resolución Nº 100 del 30 de abril de 2013 se encuentra debidamente motivada, conclusión a la que se arriba, se insiste, al verificar en el mismo que el fundamento factico y jurídico de su expedición fue el proceso de reestructuración administrativa adelantado por el municipio de Ovejas con el acompañamiento de la ESAP, el que concluyó con la expedición del Decreto 035 de 2013 a través del cual se suprimió, entre otros, el cargo que venía desempeñando el actor.

Para la Sala, las argumentaciones vertidas en los considerandos de la Resolución Nº 100 del 30 de abril de 2013, sí constituyen una motivación clara, concreta y precisa de las razones por las que la administración municipal declara la insubsistencia del nombramiento de ARNULFO RODRÍGUEZ AMAYA, dado que, la realización de un proceso de reestructuración administrativa en los términos de la Ley 1551 de 2012, teniendo previamente la autoridad la facultad otorgada para ello, constituye una condición válida para la supresión de cargos, con sustento en las conclusiones presupuestales, funcionales y demás del respectivo estudio técnico, ya acreditadas antecedentemente.

De otra parte, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha considerado que la presunta falta de disponibilidad que exige la ley para la expedición del acto que suprimió el empleo, es un requisito normativo de orden presupuestal que tiene por finalidad garantizar el pago de las indemnizaciones que se causen por la supresión y en este sentido es un requisito adjetivo al acto de supresión. Si la finalidad perseguida por tal requisito se cumplió a cabalidad, sería absurdo anular el acto principal por el incumplimiento del requisito accesorio de garantía[21].

Por último, el Tribunal advierte que en relación al cargo de anulación de desviación de poder, se configura cuando el acto administrativo persigue un fin ilegítimo, innoble o dañino, distinto a los que ha fijado el Ordenamiento Jurídico, como es el de interés general o el mejoramiento del servicio, fines que dicho sea de paso, se presumen. De tal suerte que en su actuar el Funcionario desvía los fines de las competencias otorgadas, disfrazando la actuación con un manto de legalidad, el cual encubre la motivación subjetiva y arbitraria que conlleva a la expedición del acto.

En esa línea de pensamiento, frente a la posición del apelante sobre esta materia, la Sala considera que no hay evidencias que indiquen que las personas vinculadas en la modalidad de contratos de prestación de servicios fueron incorporadas al Municipio demandado a ocupar cargos similar al ocupado por el actor y suprimido en virtud del proceso de reestructuración. Se encuentra que esas alegaciones no fueron objeto de prueba, ya que si bien se aportaron sendos contratos de prestación de servicios, no se avizora que uno o varios de esos contratistas, posterior a la reestructuración, ingresaron a la planta de personal como empleados públicos en provisionalidad a realizar labores similares al de almacenista. Debe recordarse a la parte interesada en este conflicto, que los supuestos de hechos deben probarse en virtud del artículo 167 del CGP, que en el caso concreto, la carga de la prueba le asiste, por ende, debe acreditar tales aseveraciones, que no de ser así, quedarían inmersas en meras conjeturas.

[21] Sentencia del H. Consejo de Estado Sección segunda.- sub sección "A" C. P. Margarita Olaya Forero de veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006).Rad. 05001-23-31-000-1998-01480-01(7404-05). Actor: Luz Elena Restrepo demandado: Municipio de Envigado – Antioquia.

Frente a la contratación por vía de prestación de servicios de actividades desarrolladas antes de una reforma de planta de personal por empleados de carrera administrativa, el H. Consejo de Estado ha precisado:

> "*La reestructuración de una entidad estatal bien puede implicar que el cumplimiento de los cometidos institucionales se atienda a través de diversos mecanismos, entre los que se cuenta la suscripción de contratos de prestación de servicios, y ello no desvirtúa la necesidad de la supresión de los empleos. La forma como se desarrolla la actividad de los servidores públicos difiere sustancialmente de la de los contratistas prestadores de servicios. En estas condiciones, dentro de la política de la entidad o de los estudios que den lugar a la supresión de empleos, bien pueden considerarse innecesarios servicios permanentes para determinadas áreas de la entidad y concluirse que tales actividades pueden asumirse a través de servicios transitorios, ocasionales o, incluso, contratados a través de terceros. De esta forma el cargo planteado tampoco está llamado a prosperar."*[22] *(Negrilla y subrayado fuera de texto).*

De igual forma, el Consejo de Estado, precisó que la prestación de servicios no misionales pueden ser contratados a través de operadores externos, sin que ello *per se* implique afectación o vicios que conlleven la anulación de los de retiro[23]. Determinó la Sección que:

> *"La Sala estima necesario precisar que si bien es cierto en procesos de acción de nulidad y restablecimiento del derecho se ha decidido inaplicar los actos de carácter general que motivaron modificaciones de planta de personal, teniendo en consideración que se ha demostrado que las funciones de cargos misionales con posterioridad han sido contratadas con cooperativas de trabajo asociado, este es un análisis que se hace en relación con cada empleo y teniendo en cuenta las características del mismo, si las funciones atribuidas a él se relacionan o no con el giro ordinario de la entidad y con la misión del ente del que fueron suprimidas y posteriormente contratadas bajo tal modalidad"*

Quiere decir lo anterior que el solo hecho de que luego de una reestructuración administrativa que conlleve la supresión de cargos, se contraten a través de prestación de servicios algunas de las labores que internamente desarrollaban algunos de los empleados vinculados en la entidad en carrera administrativa, no conlleva *per sé* la nulidad del acto de supresión, en la medida en que precisamente puede determinarse dentro del respectivo estudio técnico que tales actividades no son del resorte misional de la entidad y pueden ser suplidas por prestadores externos o que no se

---

[22] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sub. "B", Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, seis (6) de mayo de dos mil diez (2010)., Radicación número: 25000-23-25-000-2001-07793-01(1304-08)
[23] Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente No. 11001-03-24-000-2009-00407-00(2068-09). C. P. Luis Vergara Q

amerita, por razón de su temporalidad o por ser esporádica la función, tener funcionarios de planta que las realicen.

Es decir, solo si se logra establecer que estas condiciones no se dan y que se suprimen cargos simplemente para proceder a su contratación externa posterior, ello sí conllevaría una falsa motivación del acto de reestructuración, que dicho sea de paso, no es el caso que nos convoca, como en líneas previas se advirtió.

El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones[24] ha sostenido que la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

Bajo esta premisa, es claro que la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, 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; todo esto, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público y/o el control del gasto público; por consiguiente, no existe duda que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo, sin embargo, está sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan de manera indefinida, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión, como en el evento bajo estudio, por tanto, la estabilidad en el empleo no significa que el mismo sea inamovible.

El derecho a la estabilidad no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos por resultar necesario para que el Estado cumpla sus cometidos[25]. En virtud de ello, el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución establece el fin y los principios con los cuales se debe cumplir la función administrativa, así:

---

[24] Sentencia de 1 de octubre de 2009, Rad. 0610 de 2008, Actor: Edgar Dussán. Magistrado Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve y Sentencia de 3 de mayo de 2007, Rad. 6811-2005, Actor: Adenis Vásquez. Magistrado Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

[25] Sentencia marzo 31 de 2000 T-374 M.P. Álvaro Tafur Galvis

> *"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" (Subrayado fuera de texto).*

Por las anotadas consideraciones, se estima que no tienen vocación de prosperidad los argumentos de violación en relación con el acto particular acusado contenido en la Resolución No. 0100 de 30 de abril de 2013.

Así las cosas, en respuesta al planteamiento jurídico medular, se colige que el Acuerdo 017 de 5 de diciembre de 2012, el Decreto No. 035 de 1 de marzo de 2013 y la Resolución No. 0100 de 30 de abril de 2013, expedidos por el Concejo y la Alcaldía Municipal de Ovejas, respectivamente, no se encuentran viciados por causadas con conlleven a declarar la nulidad y en consecuencia se **CONFIRMARÁ** la sentencia objeto de alzada.

2.3. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la no prosperidad del recurso, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante apelante, y a favor del demandado. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

3. DECISIÓN

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 23 de junio de 2016 por el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la parte demandante apelante y a favor de la demandada. En firme la presente providencia, por el *A quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta Nº 158.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA
(Con impedimento)