



Función Pública

Sentencia 03909 de 2011 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "A"
Consejero ponente: GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil once (2011)

Rad. No. 41001-23-31-000-2000-03909-01 Número interno: 2435-10

Actor: LUZ VIANEY MURCIA PASCUAL Y OTRAS

Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA

AUTORIDADES MUNICIPALES

APELACIÓN SENTENCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, el veinte (20) de septiembre de dos mil diez (2010) en el proceso instaurado por Luz Vianey Murcia Pascuas, María Ángela Bahamon, Betty Cardozo Soto y Liliana García Trujillo; contra el Municipio de Neiva.

ANTECEDENTES

El apoderado judicial de las demandantes, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., instauró demanda contra el Municipio de Neiva para que se declarara la nulidad de los siguientes actos administrativos: Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, que otorgó facultades pro tempore al Alcalde Municipal hasta el 31 de diciembre de 1999; Decretos Nos. 000469 y 000471 del 30 de diciembre de 1999, que determinaron la estructura interna de la Administración Municipal; Decreto 00073 del 17 de febrero de 2000, que estableció la planta de personal del Municipio de Neiva y se incorpora el personal a la Administración central Municipal; Decreto 0259 del 9 de junio de 2000, que suprimió los cargos de las demandantes y los Oficios sin número del 9 de junio de 2000, por medio de los cuales se les notificó que quedaban retiradas del servicio por supresión de cargos en la Planta de Personal.

A título de restablecimiento del derecho solicitó el reintegro de sus poderdantes sin solución de continuidad a la planta de personal de la entidad demandada, y el pago indexado de todos los salarios, prestaciones y demás derechos laborales desde su desvinculación hasta cuando se produzca su reintegro.

Informó que las señoras Murcia Pascuas, Ángela Bahamón y Cardozo Soto, estaban inscritas en Carrera Administrativa al momento de la supresión de sus cargos y por ende les fue pagada una indemnización. Agregó que a pesar de que la señora García Trujillo se desempeñaba en un cargo de carrera y estuvo evaluada periódicamente, no se le certificó su inscripción en el escalafón de carrera administrativa.

Relató que el Concejo de Neiva, mediante Acuerdo No. 029 del 3 de agosto de 1999, le otorgó facultades extraordinarias al Alcalde municipal hasta el 31 de diciembre para reestructurar y organizar las distintas dependencias del nivel central y descentralizado de la Administración Municipal, autorizándolo, además, para celebrar empréstitos hasta por 8.000 millones de pesos.

Dijo que el citado Acuerdo deviene ilegal como quiera que rompe la unidad de materia al contener en la misma disposición dos temas totalmente diferentes, cuales son la reestructuración administrativa del municipio y la autorización para celebrar empréstitos, materias que

requieren de trámites y estudios disímiles.

No obstante, el Alcalde municipal amparado bajo el Acuerdo 029, profirió los Decretos 000469 y 000471, determinando la estructura de la Administración Municipal, las funciones de sus dependencias y la escala de remuneración correspondiente, sin que estos fueran revisados por la Comisión de Negocios Generales del Concejo, tal como lo establecía el mismo Acuerdo 029.

De igual manera expresó que el Decreto 00073, fue expedido extemporáneamente como quiera que las facultades pro-tempore iban hasta el 31 de diciembre de 1999 y este se profirió el 17 de febrero de 2000. Agregó que si bien el referido Decreto incorporó a las demandantes a la nueva planta de personal, el mismo no cumplió con lo preceptuado en el inciso 2° del artículo 122 Superior.

Cerró el recuento de los hechos afirmando que todos los actos expedidos con el propósito de organizar y reestructurar el Municipio de Neiva, son por excepción ilegítimos, toda vez que tuvieron su origen en el Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, que no cumple con las normas y los procedimientos en que debían fundarse.

Citó como normas violadas los artículos 1°, 4°, 6°, 25, 29, 122, 313.3, 315.3.7 de la Constitución Política; 72 y 91 letra D de la Ley 136 de 1994; Parágrafo 2° del Acuerdo 029 de 1999; 6° del Decreto 2400 de 1968; 41.7, 42 parágrafo 1°, 73.8, 83.3, 108 y 125 del Reglamento Interno del Concejo de Neiva; 66 del Código Contencioso Administrativo y la Resolución 476 del 11 de noviembre de 1998. A folios 11 a 13 del Cuaderno No. 2 se observa el concepto de su violación.

La demanda fue aclarada y corregida mediante escrito allegado a folio 357 a 367 del expediente, donde se dijo que al establecer la nueva planta de personal la Administración conservó, aunque con denominación diferente, los empleos que venían desempeñando las demandantes. Insistió en la falta de revisión por parte de la Comisión de Negocios Generales del Concejo Municipal de Neiva de los Decretos que organizaron la estructura interna del ente demandado y aclaró que en el proceso de supresión de cargos se vulneró el fuero circunstancial de las demandantes toda vez que al momento de la reestructuración se estaba discutiendo un pliego de condiciones entre la Administración y el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Servidores Públicos del Municipio de Neiva.

Al concepto de violación le agregó que existió una expedición irregular del Acuerdo 029, como quiera que contiene vicios de trámite en su formación y una vulneración del artículo 55 de la Constitución Política y 25 del Decreto 2351 de 1965, en cuanto desconocieron el derecho a la asociación sindical y la protección legal y constitucional de esta prerrogativa.

El apoderado judicial de la entidad demandada al contestar la demanda dio por cierto unos hechos, negó otros y se atuvo a lo que resultare probado frente a los restantes. Se opuso a todas las pretensiones de la demanda.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Huila declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción respecto de los Acuerdos 029 del 3 de agosto de 1999, 0469 y 0471 del 30 de diciembre de 1999 y del Decreto 073 de 2000; y denegó las súplicas de la demanda con relación a la pretensión de nulidad del Decreto 0259 de 2000. (fls. 417 a 442)

Dijo que la acción ejercida para obtener la nulidad de los Decretos 029, 000469, 000471 y 00073, se encontraba caducada como quiera que la demanda se presentó el 12 de octubre de 2000, por lo que el estudio se limitó a la legalidad del Decreto 0259 del 9 de junio de 2000, que suprimió los cargos de las demandantes.

Adujo que el procedimiento adelantado al interior de la Administración Municipal se hizo conforme a lo establecido en la Ley 443 de 1998, pues estuvo soportado en un estudio técnico que cumplió con todas las ritualidades.

Consideró que el hecho de que el Decreto que se estudia no haya sido revisado por la Comisión de Negocios Generales del Concejo no lo vicia de nulidad, toda vez que de acuerdo con la Ley los actos administrativos sólo requieren para su validez la exteriorización de la voluntad de la administración.

Afirmó que en el plenario no se aportaron las pruebas suficientes que demostraran que con la expedición del Decreto 0259 de 2000, la Administración persiguiera fines diferentes al mejoramiento del servicio como para de ahí deducir una posible desviación de poder.

En lo relacionado con el fuero sindical dijo que esta protección recae sólo sobre las directivas de los sindicatos y como quiera que al plenario no se allegó prueba que demostrara la participación de las actoras en la Junta Directiva del Sindicato del Municipio de Neiva, no era viable que pregonaran una estabilidad alegando su condición de aforadas para no ser retiradas del servicio por la supresión de cargos que se dio en el municipio de Neiva.

LA APELACIÓN

El apoderado de la parte actora manifiesta su inconformidad con la sentencia del Tribunal explicando que el estudio del Decreto 0259 de 2000 se debe analizar en su conjunto con el Acuerdo 029 de 1999, dado que es la fuente jurídica del Decreto.

Alega que con la expedición del Decreto supresor, el Alcalde municipal desbordó el alcance del Acuerdo municipal que lo autorizó para reestructurar la administración municipal hasta el 31 de diciembre de 1999, vulnerando así el mandato dado por el Concejo municipal y los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 313 y 315.

Dice también que la Administración municipal quebrantó el ordenamiento jurídico en la formación y expedición del Decreto 0259 de 2000, al desatender una serie de disposiciones legales y supraleales que de manera especial protegen la estabilidad laboral de sus poderdantes dada la circunstancia de aforados que tenían al momento de la supresión.

Frente a este aspecto, advierte que al debate judicial se allegaron las Resoluciones 0125 del 27 de abril de 2001 y 0003 de enero de 2002, proferidas por el Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social, donde se multó al Municipio de Neiva por haber despedido unilateralmente y sin justa causa a aproximadamente a 27 funcionarios.

CONSIDERACIONES

Para estudiar el asunto sometido a consideración, la Sala analizará, en primer término, la declaratoria de caducidad respecto del Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, y los Decretos 0469 y 0471 del 30 de diciembre de 1999 y del 073 de 2000.

Para ello se dirá que según el contenido y la finalidad de los actos en mención, ¹ es viable inferir que los mismos son de carácter general, los cuales, en principio pueden ser sometidos a control de legalidad en cualquier tiempo bajo la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A. No obstante, esta Jurisdicción ha sentado ciertos criterios sobre este tópico y ha admitido que cuando un acto administrativo de carácter general produce efectos particulares, es posible demandarlo -en lo que atañe al accionante- en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando los presuntos derechos del Actor que se consideren lesionados provengan de dicho acto, respetando la competencia y observando los demás requisitos propios de la acción.

Fue así como en un caso analizado por esta Subsección, se dijo, a manera de ejemplo, que era factible estudiar² “(...) los efectos producidos por los actos generales expedidos con base en las facultades otorgadas por los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución Política, que permiten a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, respectivamente, determinar la estructura de la administración, en su orden, departamental o municipal, y que pueden comportar a la vez la modificación de la planta de personal de las administraciones centrales o alguna de las plantas de personal de una o varias entidades descentralizadas pertenecientes a cada nivel departamental o municipal”

En el presente asunto se tiene que el Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, le otorgó facultades pro tempore al Alcalde Municipal de Neiva para que antes del 31 de diciembre de dicha anualidad reestructurara y reorganizara las distintas dependencias del nivel central y descentralizado de la Administración y el Concejo municipal. En ejercicio de dicha facultad, el Alcalde municipal expidió los Decretos 000469 y 000471 de 1999, que

determinaron la estructura interna de la Administración Municipal, y el 0073 de 2000, que estableció la planta de personal del Municipio de Neiva.

Estos actos fueron el sustento del Decreto 0259 del 2000, que suprimió los cargos que venían desempeñando las demandantes, por cuanto el mismo se expidió, además, con base en lo establecido en el Decreto 469 del 30 de diciembre de 1999, que a su vez se profirió en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el Acuerdo Municipal 029 de 1999, luego resultaba jurídicamente viable que estos actos de contenido general fuesen demandados junto con los de contenido particular en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues a juicio de la parte demandante sus derechos se encontraban lesionados con el derrotero de los actos administrativos demandados.

Esta tesis generalizada de la Corporación, en lo atinente al enjuiciamiento de actos generales junto con particulares en procesos de reestructuración administrativa que impliquen supresión de empleos, lo que pretende es que se pueda analizar la legalidad del proceso de reestructuración en su conjunto incluyendo decisiones de carácter general siempre y cuando estas incidan en la situación particular del demandante.

Por eso, si bien es a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se enjuician los actos de carácter particular dentro de un término de caducidad de 4 meses, según lo dispone el artículo 136 del C.C.A., no es dable aplicar el mismo término a actos que por su naturaleza no están sometidos a término de expiración, pues el someter también a este término a los actos generales que se demandan porque a juicio del interesado afectan directa o indirectamente su situación particular, estaría haciendo infructuosa la tesis de la Corporación de permitir demandar esta dualidad de actos dentro de una misma acción, pues muy seguramente, y como sucede en el caso de autos, el tiempo transcurrido entre uno y otro superan los 4 meses que consagra el artículo 136 antes citado.

Lo contrario, es decir, imponerle término de caducidad a los actos de carácter general cuando se ejercita la acción de restablecimiento del derecho en atención a la tesis a que se ha hecho referencia, pondría al interesado en la situación de ejercitar, conjuntamente y para evitar una declaratoria de caducidad frente a los actos generales, la acción pública de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual no resiste el menor análisis y de resistirlo sería a todas luces inadmisibile.

En estas condiciones, de conformidad con la tesis de la Sala en esta materia y dando aplicación a los principios de prevalencia del derecho sustancial y de favorabilidad, se revocará la decisión del a-quo en cuanto declaró la caducidad de la acción respecto del Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, de los Decretos 0469 y 0471 del 30 de diciembre de 1999 y del 073 de 2000.

En consecuencia, se pasa a estudiar los vicios endilgados contra los actos administrativos demandados así:

Al Acuerdo 029 de 1999 “Por el cual se concede al Alcalde de Neiva facultades *protempore* para reestructurar las distintas dependencias de la administración municipal”, se le acusa por romper la unidad de materia porque contiene en la misma disposición dos temas totalmente diferentes que requieren de trámites y estudios disímiles, lo cual contraría los artículos 72 de la Ley 136 de 1994 y 42.5, 83.3 y 108 del Acuerdo No. 049 de 1995 del Reglamento Interno del Concejo Municipal.

Al respecto se dirá que el principio de unidad de materia tiene como objeto principal la racionalización de la actividad normativa, la cual debe ejercerse en forma ordenada, para evitar que surjan dentro del trámite de este tipo de normas incongruencias temáticas.

Este postulado implica que entre las diferentes disposiciones debe existir una relación objetiva y racional, que puede manifestarse de diferentes formas. Una, podría ser que exista entre ellas una relación temática, en cuyo caso se hablaría de una “conexidad material”; Dos, que compartan una misma causa u origen “conexidad causal”, o Tres, que se ligen en las finalidades que persigue el legislador con su creación “conexidad teleológica”.

Atendiendo la breve reseña que se hace respecto del principio de unidad de materia, para la Sala las acusaciones respecto a este cargo no tienen vocación de prosperidad como quiera que el contenido del citado Acuerdo no rompe el postulado en mención, pues la autorización que se le dio al Alcalde municipal para celebrar empréstitos hasta por \$8.000 millones de pesos era para financiar y “(...) otorgar las garantías necesarias, efectuar los ajustes presupuestales, financieros y contables indispensables para el cumplimiento de lo expresado en el presente acuerdo”. (Destaca la Sala)

Así las cosas, la facultad otorgada al Alcalde para celebrar empréstitos está totalmente relacionada con la materia del Acuerdo enjuiciado, cual era la de la reestructuración administrativa.

Ahora, la parte actora considera que el Acuerdo Municipal 029 quebrantó el reglamento interno del Concejo, en cuanto no se dio el trámite establecido en los artículos 42.7, 83.3 y 108 de dicho estatuto municipal; sin embargo, no se allegó el respectivo reglamento que pudiera permitir el análisis de dicha situación, estando obligado a ello la parte actora a voces del artículo 141 del C.C.A.

Respecto de los Decretos 000469 y 000471 del 30 de diciembre de 1999, que determinaron la estructura de la Administración Municipal, las funciones de sus dependencias y se establecen las escalas de remuneración, se les acusa de estar viciado por no haber sido revisados por la Comisión de Negocios Generales del Concejo, tal como lo ordenaba el Acuerdo Municipal 029 en su artículo 2°.

La Sala considera que tal omisión no genera per-se la ilegalidad de los actos que el Alcalde expidió en uso de las facultades concedidas por el Concejo a través del Acuerdo 029, pues no es un condición legal para la existencia del acto, ni su omisión alcanza a generar duda e incertidumbre sobre su validez.

Cabe recordar que la legalidad del acto sólo se verá afectada cuando la omisión que se predica toca con las formas sustanciales, no con las accesorias o secundarias, como podía ser en el sub - lite, la ausencia la revisión por parte de la Comisión de Negocios Generales del Concejo de los actos expedidos por el Alcalde en virtud del acuerdo 029. En consecuencia, dicha omisión no incide en la decisión contenida en los actos expedidos por el Alcalde, ni vulnera ninguna garantía al empleado y mucho menos impide el ejercicio del control de legalidad, por lo que el cargo formulado por la parte actora respecto de estos Decretos no ha de prosperar.

Del Decreto 0073 del 17 de febrero de 2000, se alega que fue expedido extemporáneamente como quiera que las facultades pro-tempore iban hasta el 31 de diciembre de 1999.

Para abordar el cargo respecto del Decreto 00073, habrá que decir que según el artículo 313 [6] le corresponde a los Concejos Municipales 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. Estas funciones pueden ser delegadas en el Alcalde municipal, de conformidad con el artículo 313 [4] de la Constitución Política, para que revestido de facultades pro tempore las pueda ejercer.

Como ya quedó visto, el Acuerdo Municipal 029 de 1999, concedió facultades por tempore al alcalde municipal de Neiva para "(...) reestructurar y reorganizar las distintas dependencias del nivel central y descentralizado de la Administración y el Concejo Municipal y las correspondientes escalas salariales" (artículo primero)

En virtud de esas facultades el Alcalde ejerció validamente las funciones correspondientes al Concejo cuando expidió los Decretos 000469 y 000471 del 30 de diciembre de 1999, en tanto determinó, en su orden, "(...) la estructura de la Administración Municipal, las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones" y fijó "(...) los emolumentos o salarios de los funcionarios, la supresión de los empleos, entre otras situaciones de manejo de personal y prestacional" (fls. 18 a 69 del Cuaderno de pruebas)

De lo visto hasta acá se tiene que a 30 de diciembre de 1999, el Alcalde Municipal, en ejercicio de las facultades pro tempore que le otorgó el Concejo Municipal, dejó establecida la estructura de la Administración Municipal.

Ahora, el Decreto 0073 del 17 de febrero de 2000, no contiene un cambio en la estructura orgánica de la entidad que necesitara de un Acuerdo expedido por el Concejo o de la ampliación de las facultades pro tempore que se le otorgaron al Alcalde Municipal en el Acuerdo 029 de 1999, pues dicho Decreto sólo se limitó a fijar la planta de personal para la Administración Municipal Central, de conformidad con la estructura fijada mediante el Decreto 0469 del 30 de diciembre de 1999. (Artículo primero)

Y es que una es la competencia de las asambleas y concejos de definir la estructura orgánica, "el cuerpo" de la administración, y otra es la competencia de los alcaldes y gobernadores de establecer o fijar la planta de personal de su despacho de sus dependencias.

En efecto, el Concejo, al determinar la estructura de la Administración Central Municipal puede, por ejemplo, señalar cuántas y cuales secretarías debe tener la Administración, y al elaborar el presupuesto de rentas y gastos asignar en lo que a gastos de personal se refiere, las partidas globales que a cada una de esas secretarías corresponden. Pero la determinación de la planta de personal de cada una de ellas y la fijación de los emolumentos o salarios de los funcionarios, corresponde al alcalde.

Esta función, es de competencia constitucional de los Alcaldes Municipales a voces del 315 [7], así:

"ARTÍCULO 315. *Son atribuciones del alcalde:* ... numeral 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.”

Con igual contenido, el artículo 91 de la ley 136 de 1994 establece que los alcaldes ejercerán en relación con la administración municipal, la función de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

Una lectura armónica de los preceptos constitucionales referenciados debe entender que la competencia para fijar la planta de personal y suprimir empleos en el municipio o distrito, cuando dicha supresión no comporta un cambio o modificación en la estructura orgánica de la administración municipal, es facultad exclusiva y autónoma del Alcalde; y que dicha competencia debe ejercerse con referencia a los Acuerdos correspondientes, cuando sea el resultado de un cambio en la estructura orgánica de la administración municipal, decretada por el Concejo en ejercicio de su competencia constitucional.

Así las cosas, no está llamado a prosperar el cargo de nulidad endilgado al Decreto 0073 de 17 de febrero de 2000, por cuanto ninguna limitante de tiempo ni autorización por parte del Concejo necesitaba el Alcalde para fijar la planta de personal de la Administración Central.

Vista la legalidad de los actos analizados hasta ahora se procederá a estudiar el Decreto 0259 del 9 de junio de 2000, “Por el cual se suprimen unos empleos de la Planta de Personal de la Administración Central Municipal”, con el fin de determinar si el mismo incurrió en los vicios aludidos por la parte demandante, a saber, falsa motivación, desmejoramiento del servicio, desviación de poder y expedición irregular de los actos administrativos.

Como es sabido, la supresión del empleo ha sido prevista por el legislador desde tiempo atrás y considerada como una causal de retiro del servicio por cesación definitiva de funciones, la cual se predica respecto de cualquier empleo público, independientemente de su naturaleza y forma como deben ser provistos, es decir, trátase de cargos de libre nombramiento y remoción o de carrera, en este último caso sin importar si la persona se encuentra escalafonada o no.

Por tal motivo respecto de empleados de carrera administrativa, el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la administración de mantener a un funcionario indefinida o incondicionalmente.

Ahora, en tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, las disposiciones legales (arts. 41 de la Ley 443/98 y 149 del Dcto. 1572/98) exigen para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal, pero no demandan la elaboración de un estudio de las necesidades del servicio para efectos de incorporación del personal.

Dispone el artículo 41 de la Ley 443 de 1998:

“ARTÍCULO 41. *REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL*. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

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

PARÁGRAFO. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso.”³.

Por su parte, el artículo 149 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 7º del decreto 2504 de 1998, previó:

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

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

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

Para la fecha de expedición del Decreto 0259 de 2000, por el cual se suprimen unos empleos de la Administración Central, se hallaba vigente la Ley 443 de 1998 y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572, precepto que previó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, modificado a su vez, en algunos de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998. Son estas normas pues a las que debió sujetarse la administración para expedir el acto supresor.

Se observa que la entidad accionada cumple a cabalidad con los presupuestos exigidos en las citadas normas legales. En efecto, adelanta un estudio técnico-económico y organizacional sobre la urgencia de racionalizar el gasto público del municipio, en sus componentes de costos laborales, en donde se examinan los cargos existentes dentro de esa estructura y de acuerdo con los perfiles de cada uno de ellos, con su respectiva descripción, en relación con su ubicación, funciones, conocimientos, habilidades y aptitudes, respetando algunos factores que permitían la continuación en la entidad de ciertos servidores, esto es, valorando antecedentes conforme a las variables ya establecidas (fls. 176 a 269 Cuaderno de Pruebas).

En dicho documento se señalan algunas razones para suprimir los cargos, por lo que se considera que la decisión de la nueva estructura de personal, así como la supresión de cargos, no fue adoptada de manera ligera. En otras palabras, se exponen los principales aspectos para efectuar la modificación de la planta de personal y la exposición de ciertos motivos que pueden considerarse como suficientes para llevar a cabo la reestructuración administrativa.

En tal caso, se analizaron globalmente las necesidades de la entidad, siendo una sola la conclusión a la que llegó la administración municipal de disminuir la planta de personal y ajustarla a las verdaderas necesidades del servicio.

Así las cosas, la Administración cumplió con las normas a las que debió ceñirse para efectos de suprimir cargos en la planta de personal desvirtuando de plano una falsa motivación del acto que se analiza o una desviación de poder fundada en una extralimitación de funciones por desconocimiento de los fines que gobiernan la administración pública.

Por último, en lo referente al desconocimiento fuero sindical con la expedición del Decreto 0259 de 2000, se dirá que la supresión de un cargo por parte de la administración debe obedecer a razones relacionadas con el servicio, por eso, la circunstancia de que el empleado que lo desempeñe esté aforado no impide la supresión del cargo.

El artículo 39, inciso 4, de la Constitución reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. Sin embargo, tal y como lo ha sostenido esta Corporación, el fuero sindical es una garantía que bien puede restringirse en función de la existencia de otros intereses jurídicos como el de lograr la adecuada prestación del servicio⁴.

Es más, no existe en el ordenamiento normativo la prohibición de suprimir cargos de empleados aforados. Lo anterior tiene cierta lógica pues de permitirse la restricción de la facultad anterior, la administración se vería abocada a no cumplir con los fines de interés general, que son los mismos de mejoramiento del servicio, haciendo prevalecer los intereses particulares, argumento que no armoniza con los propósitos estatales que inspiran la actividad administrativa en nuestro sistema jurídico.

Ahora, la calificación de la causa del retiro de empleados públicos amparados con fuero sindical, bien sea respecto de la acción que tiene la entidad empleadora para obtener del juez un permiso para "...despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, para desmejorarlo en sus condiciones de trabajo, o para trasladarlo a otro establecimiento..." (Artículo 44 de la ley 712 de 2001); o de la acción que tiene el funcionario para demandar el reintegro a las condiciones de trabajo de las que gozaba antes de haber sido retirado, desmejorado o trasladado sin la autorización judicial (artículo 48 de la ley 712 de 2001), corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que reviste a los actos demandados y, por lo tanto, procederá a revocar el numeral primero de la sentencia apelada para en su lugar denegar las pretensiones de nulidad respecto del Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, y los Decretos 0469 y 0471 del 30 de diciembre de 1999 y del 073 de 2000; y a confirmar en lo demás la providencia impugnada.

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

FALLA

REVÓCASE el numeral primero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de L Huila el veinte (20) de septiembre de dos mil diez (2010) que declaró de oficio la excepción de caducidad de la acción frente al Acuerdo 029 del 3 de agosto de 1999, y los Decretos 0469 y 0471 del 30 de diciembre de 1999 y del 073 de 2000. En su lugar se dispone: DENÍEGANSE las pretensiones de nulidad solicitadas frente a dichos actos administrativos.

CONFÍRMASE en lo demás.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

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

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCON

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1El Acuerdo 029 de 1999 otorgó facultades *pro tempore* al Alcalde Municipal hasta el 31 de diciembre de 1999, los Decretos 000469 y 000471 de 1999 determinaron la estructura interna de la Administración Municipal y el Decreto 00073 de 2000 estableció la planta de personal del Municipio de Neiva e incorporó el personal a la Administración central Municipal.

2 Sentencia del 26 de julio de 2007 Exp. 2228-04 MP. Gustavo E. Gómez Aranguren

3 Parágrafo declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-372 de 1999.

4 Ver, entre otras, las sentencias 2251-06 MP- Jesús María Lemos Bustamante del 28 de junio de 2007; 2252-06 MP- Jesús María Lemos Bustamante de junio 7 de 2007;

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:22:40