



Función Pública

Sentencia 00502 de 2010 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., cuatro (04) de marzo de dos mil diez (2010).

Rad. No. 68001-23-15-000-2001-00502-01

Número interno: 1067-08

Actor: IVÁN SERRANO PRADA

Demandado: MUNICIPIO DE GIRÓN SANTANDER

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2007 por el Tribunal Administrativo de Santander, que denegó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Iván Serrano Prada, en ejercicio de la acción de nulidad y restableciendo del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó de esta jurisdicción que se declarara la nulidad del Decreto No. 258 de 1° de noviembre de 2000 expedido por el Alcalde del Municipio de Girón, *“por medio del cual se suprimen unos cargos de la planta de personal de la administración municipal de Girón”*, en cuanto suprimió el cargo que ocupaba, y de la comunicación de la misma fecha, expedida por el Secretario General de la Alcaldía, que le informó la supresión de su empleo. Así mismo, solicitó la inaplicación del Acuerdo No. 125 de 23 de septiembre de 2000 proferido por el Concejo Municipal de Girón, en el que se otorgan unas autorizaciones y unas facultades extraordinarias al Alcalde.

A título de restablecimiento del derecho pretende el reintegro al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior jerarquía, el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás factores de remuneración dejados de devengar durante el tiempo que permanezca desvinculado, la declaración de que no ha existido solución de continuidad, y la indexación de las sumas que resultaren a su favor, así como el pago de los intereses correspondientes.

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Los principales hechos de la demanda pueden sintetizarse de la siguiente forma:

El actor se vinculó a la administración de Girón en periodo de prueba mediante Resolución No.252 de julio 31 de 1998 en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales Grado 02 adscrito a la planta global, desempeñándose en el momento de retiro del servicio en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 Grado 01 de la dependencia de Secretaría de Hacienda, gozando de los derechos de carrera administrativa.

Mediante Acuerdo No. 125 de 2000 el Concejo Municipal le otorgó facultades extraordinarias al Alcalde de Girón, en desarrollo de las cuales expidió el Decreto No. 258 aquí impugnado. El 1º de noviembre de 2000 le fue comunicada su desvinculación laboral.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se invocaron en la demanda los artículos 6º, 121, 313 numerales 3º y 6º, y 315 numeral 7º de la Constitución Política; Ley 136 de 1994 artículos 23, 71 parágrafo 1º y 91 literal d) numeral 4º; artículo 84 del C.C.A.; Acuerdo No.125 de 2000 artículo 2º parágrafo 1º; Decreto Ley 1333 de 1986 artículo 92 numeral 7º; y Acuerdo No.177 de 1997 artículo 61.

Los conceptos de violación son los siguientes:

1. Expedición Irregular del acto acusado. Según el actor, para que el Alcalde pudiera ejercer las facultades extraordinarias otorgadas en el Acuerdo No.125, requería el concepto previo favorable de una comisión accidental especial nombrada por el Concejo Municipal, que fue integrada por Resolución. No.307 de 03 de noviembre de 2000. Señaló que la Universidad de Santander, entidad que efectuó el estudio técnico para la restructuración, recomendó la necesidad de suprimir algunas dependencias, y recogiendo esta propuesta, el Alcalde procedió a suprimir algunas y a eliminar cada uno de los cargos de quienes allí laboraban. Dijo que igualmente suprimió cargos del personal que de acuerdo con el estudio técnico tenían funciones que debían trasladarse a otras dependencias.

2. Falsa Motivación. Ya que el Decreto No.258 de 2000 obedeció a una restructuración que aún no se había efectuado.

3. Falta de Competencia. Pues el acto acusado dice proferirse en desarrollo del Acuerdo No.125 de 2000, que se encuentra afectado de nulidad porque fue expedido por fuera del periodo de sesiones del Concejo, con ausencia de iniciativa del Alcalde y sin que se precisara el término en que el Alcalde debía ejercer las facultades extraordinarias, motivos por los que solicita su inaplicación.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Del Municipio de Girón Santander

Aceptó la expedición de los actos acusados y sobre los restantes hechos expresó que se atenía a lo que resultara probado. Solicitó desestimar las pretensiones y condenar al actor en costas procesales.

Afirmó que es competencia constitucional del Concejo Municipal determinar la estructura de la administración municipal de acuerdo con el artículo 313.6 pudiendo autorizar pro tempore para ello al Alcalde, como en efecto lo hizo en el Acuerdo No.125 de 2000. En cuanto a la época de su expedición, dijo que lo que importa es que hubiera sido expedido con los debates de ley, aspecto que se respetó plenamente.

Dijo no compartir la tesis del actor según la cual se requería de sendos actos administrativos para la restructuración; que es obvio que el Decreto o acto atacado contiene una supresión de cargos incluyendo el del actor; y advirtió que el Decreto citado facultó al Secretario General

de la Alcaldía para comunicar a los empleados la supresión de los empleos.

Propuso como excepciones la inexistencia del derecho, y en consecuencia el cobro de lo no debido.

LA SENTENCIA APELADA

A través de sentencia de 23 de noviembre de 2007 el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de realizar el análisis de legalidad respecto del Oficio de 1º de noviembre de 2000 y del Acuerdo Municipal No.125 del mismo año. Así mismo, desestimó las excepciones propuestas por la demandada.

Analizó la naturaleza jurídica de los actos impugnados, concluyendo del Oficio de 1º de noviembre de 2000, que éste constituye solo una comunicación de la decisión asumida por el Alcalde que no alcanza la entidad de acto administrativo y por lo tanto, no susceptible de ser estudiada en la sentencia.

Refiriéndose a los términos “estructura de la administración” y “supresión de empleos”, sostuvo que se trata de actividades distintas reguladas también por normas diferentes (Arts.313.6 y 315.7 C.P.), aquella en cabeza de los Concejos Municipales y ésta en cabeza del Alcalde de manera autónoma, solo que deberá hacerlo de conformidad con los acuerdos respectivos, los cuales no son referidos a autorizaciones específicas de supresión, sino a los acuerdos marco de planta de personal y de presupuesto inicialmente aprobado.

Posteriormente, analizó las pruebas que reposan en el expediente, así como los cargos propuestos por la parte actora contra los actos demandados, los cuales desechó en su totalidad.

Respecto de la expedición irregular, manifestó que el acto acusado no requería del concepto previo y favorable de una comisión accidental especial del Concejo Municipal, puesto que para la supresión de empleos, es el Alcalde el titular de la competencia y no el Concejo. Sobre el cargo de falsa motivación, según el cual la expedición del Decreto obedeció a una reestructuración que aún no se había efectuado, sostuvo que esta circunstancia era irrelevante jurídicamente, ya que con la supresión no se afectaba *per se* la estructura u organización administrativa de una entidad. Agregó que la motivación del Decreto no era contraria a las situaciones fácticas que rodeaban el momento de la supresión. Y a cerca del cargo de falta de competencia, reiteró lo expresado para el cargo de expedición irregular, concluyendo que resultaba inocuo el análisis de legalidad del Acuerdo No.125 de 2000, por no ser aplicable para el caso objeto de estudio.

LA APELACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación (Fl.192) solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia. Sus principales argumentos fueron los siguientes:

Si bien los artículos 313 y 315 de la C.P. establecen por regla general que el Alcalde tiene la competencia para la supresión de cargos en la dependencia de la administración central municipal, esta prerrogativa no es ilimitada ni absoluta, puesto que esta decisión no puede conllevar una modificación o cambio en la estructura orgánica de la administración, o en otro evento, que la supresión de cargos sea el desarrollo de un cambio previo determinado por el Concejo Municipal, pues de lo contrario el Alcalde estaría asumiendo el cumplimiento de funciones que no le pertenecen.

La competencia del Alcalde Municipal estaba necesariamente ceñida para su ejercicio a la emisión del concepto favorable por parte de la comisión accidental, razón por la que al desconocer este lineamiento expresamente condicionante de las atribuciones delegadas, se apartó de lo estatuido por el Acuerdo No.125 de 2000, lo que permite concluir que con la expedición del Decreto No.258 de 2000 se vulneraron las normas sobre las cuales éste debía basarse, es decir, hubo expedición irregular.

El Acuerdo No.125 de 2000 está viciado de nulidad al no precisar el término en que el Alcalde debía ejercer las facultades extraordinarias.

CONSIDERACIONES**Problema Jurídico**

Consiste en determinar si procede el reintegro del actor al cargo de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 Grado 01 de la Dependencia de Secretaría de Hacienda del Municipio de Girón, del cual fue desvinculado por supresión del empleo que desempeñaba; por lo que la Sala deberá decidir sobre el Acuerdo No.125 de 23 de septiembre de 2000, el Decreto No.258 de 1º noviembre de 2000 que suprime de la planta de personal el cargo del actor, y la comunicación de la misma fecha que le informó la supresión del empleo que hasta ese momento venía desempeñando en la entidad.

Cuestión previa

Sobre la comunicación de 1º de noviembre de 2000 suscrita por el Secretario General del ente territorial que le informó el retiro por supresión del cargo, dirá la Sala tal y como lo indicó el Tribunal, que la misma constituye una simple comunicación, como quiera que fue el Decreto No.258 de la misma fecha, el que determinó su retiro del servicio y suprimió el cargo ocupado por el demandante. La comunicación solamente le manifestó tal decisión, por tanto se releva de su estudio declarándose inhibida respecto de este acto.

Fondo del asunto

Los argumentos del recurso de alzada se remiten a los mismos de la demanda, en la cual se advierten dos grupos de cargos, uno relativo a los actos de retiro demandados y otro a las razones que inciden en la inaplicación el Acuerdo No.125 de 2000, fundados en los mismos argumentos, por tal razón el pronunciamiento de esta Corporación se hará respecto de los actos de retiro, que se concretan en los siguientes cargos:

Expedición irregular del acto acusado, soportado en que el Alcalde solo podía ejercer las facultades extraordinarias conferidas por el Acuerdo No.125 de 2000, cuando la comisión accidental especial hubiese conceptuado en forma favorable. Esta comisión solo se integró el 03 de noviembre de 2000, cuando la reestructuración ya se había realizado. Falsa motivación, porque no se cumplieron los trámites legales y constitucionales necesarios para la reestructuración, como lo es un acto general que la estableciera para luego sí proferir los actos particulares. Falta de competencia, porque solo el Concejo tiene la competencia para modificar la estructura de la administración municipal, y el establecimiento de la planta, creación, supresión o fusión de empleos, las puede realizar el Alcalde pero únicamente con las facultades que le confiera el Concejo. Sobre el Acuerdo No.125 de 2000 señala que no se debe aplicar porque fue expedido por fuera de las sesiones del Concejo, no hubo iniciativa del Alcalde y las facultades pro tempore, fueron ilimitadas.

Para resolver la inconformidad propuesta, la Sala hará un recuento normativo y fáctico, se analizarán las competencias del Alcalde y de la Corporación Municipal sobre la reestructuración, modificación y supresión de las plantas de personal, y el caso concreto.

Recuento normativo y fáctico

Cuando se expidió el Decreto No.258 de 1º de noviembre de 2000, acusado en este proceso, *“por el cual se suprimen unos cargos de la planta de personal de la Alcaldía de Girón”*, se encontraba vigente la Ley 443 de 1998 y, aún más, su artículo 41 denominado *“Reforma de plantas de personal”*, ya había sido reglamentado por el Decreto 1572 de 05 de agosto del mismo año, precepto que previó los parámetros y procedimientos necesarios para la modificación de plantas de personal según se desprende del título VI artículos 148 y siguientes del decreto citado, modificado en algunos de sus artículos por el Decreto 2504 de 10 de diciembre de 1998.

Las disposiciones precitadas prescribieron para la supresión de empleos de carrera a las entidades allí enunciadas, la exigencia de elaborar un estudio técnico que constituye el soporte de la reforma de la planta de personal, además de tener la disponibilidad presupuestal necesaria para las indemnizaciones a que hubiese lugar. Veamos entonces los pasos seguidos por el ente territorial.

Procedimiento adelantado por la Administración del Municipio

Se registran las siguientes actuaciones:

Mediante el Acuerdo No.125 del 23 de septiembre de 2000 se otorgaron facultades especiales al Alcalde de Girón para adecuar la estructura administrativa del municipio. Fueron consideraciones para el otorgamiento de dichas facultades, la necesidad de la administración municipal de reducir los gastos mediante el saneamiento fiscal y financiero, dentro de los Programas de Apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de optimizar el funcionamiento de sus dependencias.

En el artículo 2º, numeral C del citado Acuerdo se dispuso, respecto de las potestades concedidas *“modificar suprimir fusionar la estructura de la Administración central Municipal, a fin de armonizarla con sus competencias constitucionales, legales, crear, fusionar, modificar o suprimir Entidades Descentralizadas Municipales”*

PARÁGRAFO 1º. Las facultades extraordinarias materia de éste acuerdo estarán sujetas a un concepto previo y favorable de una comisión accidental especial nombrada por el Presidente del Concejo Municipal”

Con base en la norma anterior, los numerales 4º y 7º del artículo 315 de la C.P. y el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, reglamentado por el Decreto 1572 y modificado por el Decreto 2504 de 1998, el Alcalde expidió el Decreto No.258 de 1º de noviembre de 2000, que suprimió unos cargos de la planta de personal de la administración municipal de Girón, entre ellos el del actor, en su calidad de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 Grado 01 de la dependencia de Secretaría de Hacienda.

Es precisamente la facultad ejercida por el burgomaestre lo que genera controversia y la interpretación equivocada que de tal ejercicio hace el actor, tal y como se deduce del siguiente acápite. Veamos entonces las

Competencias de las Corporaciones Municipales y de las Alcaldías en materia de planta de personal

Los concejos municipales deberán determinar la estructura de la administración (...), las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las diversas categorías de empleo; además la creación de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales (...) y autorizar la formación de sociedades de economía mixta¹.

Por su parte los alcaldes son los encargados de: Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a los acuerdos, además suprimir o fusionar las entidades (...) de conformidad con las directrices generales de la Corporación².

Delineada claramente la competencia:

¿Cómo se integra la estructura administrativa en el municipio?

Los órganos o elementos que la integran son, las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, que es lo que podría llamarse el “edificio administrativo, su armadura” y desde el punto de vista funcional, su esquema, finalidad y funciones básicas, competencia que como ya se señaló, es del concejo. Luego de fijada la estructura, corresponde al Gobierno Municipal, distribuir el personal entre las dependencias creadas, nominarlos y asignar funciones específicas a los empleos. En este escenario,

¿Qué situaciones prácticas pueden presentarse?

Primera: no es posible hablar de procesos de reestructuración en abstracto, esta tiene que hacer referencia a los empleos, porque es la manera pragmática de hacerla realidad, sino tal edificio administrativo sería una construcción vacía.

Segunda: no necesariamente la modificación de la planta de personal supone la reforma de la estructura, pues esta última puede mantenerse dado que la modalidad de planta global permite la reubicación en las distintas dependencias, a diferencia de las plantas rígidas, en donde la modificación de plantas casi siempre implica un cambio de estructura porque están íntimamente ligadas.

Tercera: el ejecutivo puede con base en la estructura vigente sin que sufra ninguna variación, crear, fusionar, suprimir empleos, de acuerdo a su función constitucional, sin que haya quebrantamiento alguno.

Cuarta: Cuando el mandatario realiza independientemente del Acuerdo regulador, en ejercicio de las facultades que consagra el numeral 7º del artículo 315 Superior, creación, supresión, o fusión de empleos, transgrede el ordenamiento jurídico.

Común en ambas competencias – Concejo Municipal y Administración – es requisito que exista un estudio técnico que oriente el desempeño de la administración y la disponibilidad presupuestal para las indemnizaciones a que haya lugar, en tratándose de los cargos de carrera administrativa. Con ese marco veamos entonces

El caso concreto

Iván Serrano Prada, fue vinculado a la Alcaldía de Girón el 31 de julio del año 1998 en el cargo Auxiliar de Servicios Generales, hasta el 1º de noviembre de 2000 y en tal calidad le fue suprimido el cargo, situación que le fue informada mediante oficio de la misma fecha y en donde se le concedieron las opciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

La supresión de los cargos de la planta de personal se registró en el Decreto No.258 de 1º de noviembre de 2000, que estuvo sustentado en el Acuerdo No.125 de septiembre 23 del mismo año, en las facultades constitucionales del artículo 315, numerales 4º y 7º; en el estudio técnico adelantado por la Universidad de Santander UDES, que concluyó que era necesario reducir la nómina en un 58.55% de los cargos, soporte contra el cual no se estructura ningún cargo, por tanto no será objeto de análisis formal; y finalmente sobre el presupuesto existente para la modificación de la planta.

Los cargos se centran básicamente en el Decreto No.258 de 2000 y se concretan en:

- Que fue expedido *irregularmente y sin competencia*, porque requería concepto previo y favorable de una comisión accidental conformada por miembros de la Corporación Municipal que autorizó al Alcalde para “*modificar suprimir fusionar la estructura de la Administración central Municipal (...)*”-resaltado fuera del texto-.

Sobre esta impugnación observa la Sala que no fue esa la facultad ejercida por el ejecutivo, ya que se lee en el texto del Decreto demandado en su numeral 1º “*Que el Honorable Concejo Municipal de Girón mediante el acuerdo número 125 de septiembre 23 de 2000, otorgó facultades al Ejecutivo municipal para que modificara, suprimiera y fusionara dependencia dentro de la estructura de la planta de personal de la administración municipal de Girón*” (resaltado fuera del texto). Lo que hizo el mandatario fue moverse *dentro* de la estructura existente, confirma este hecho, la cita normativa Superior que hace en el numeral siguiente, que faculta a los alcaldes para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias (...). De lo anterior se colige que el alcalde no usó las facultades extraordinarias conferidas, y que en estas circunstancias la cita del Acuerdo como fundamento del acto de supresión no tiene el alcance suficiente para viciarlo, porque priman las normas de competencia y sobre este factor el burgomaestre actuó correctamente. Ahora bien, si el funcionario suprimió los cargos fuera de la estructura aprobada por el Concejo, es decir, excedió la competencia, el actor debía haber demostrado y estructurado el cargo bajo esa perspectiva, por contera que el cargo no prosperará.

El mismo análisis cabe respecto de la objeción sobre la intemporalidad de las facultades en materia de reestructuración de la planta, porque se reitera, el alcalde no hizo uso de las potestades concedidas por el Concejo, sino de las señaladas por la Carta Política.

- Que fue expedido *con falsa motivación*, porque la desvinculación obedeció a una reestructuración que no se había efectuado, es decir, no se habían proferido los actos generales que señalaran la reestructuración para luego si dictar los particulares que dispusieran la supresión de empleos.

Este cargo responde a la interpretación errada que hace el actor respecto de la actuación de la administración, porque como ya señaló en el acápite anterior, no hubo modificación a la estructura, sino supresión de cargos, de manera que tampoco ha de prosperar.

Las anteriores consideraciones son suficientes para confirmar el fallo apelado que negó las pretensiones del libelo, y así lo declarará la Sala en la parte resolutive de esta providencia.

Por 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

CONFÍRMASE la sentencia de 23 de noviembre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del proceso promovido por el señor Iván Serrano Prada contra el Municipio de Girón Santander, que denegó las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 C.N. art. 313

2 C.N. art. 315

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:41:51