



Función Pública

Sentencia 03305 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA
SUBSECCION B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012)

Rad. No. 68001-23-31-000-2004-03305-01

Número interno: 1807-11

Actor: CLAUDIA ISABEL ZAMBRANO RINCON

Demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA - SANTANDER

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 10 marzo de 2011, por la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander se declaró inibido para realizar un análisis respecto de la legalidad del Oficio sin número del 3 de agosto de 2004 y, denegó las pretensiones de la demanda formulada por Claudia Isabel Zambrano Rincón contra el Municipio de Floridablanca, Santander.

-
LA DEMANDA

CLAUDIA ISABEL ZAMBRANO RINCÓN, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo de Santander declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 095 del 30 de julio de 2004, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Floridablanca, Santander, adoptó *"la planta global de personal de la Administración Central del Municipio"*.

- Oficio sin número de 3 de agosto de 2004, mediante el cual la misma autoridad administrativa, comunicó a la demandante que el cargo que venía desempeñando había sido suprimido.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó:

- Reintegrarla al cargo que venía desempeñando para la fecha de la desvinculación o a otro de igual o mejor jerarquía, declarando que no ha existido interrupción de la relación laboral.

- Pagar los salarios, primas, vacaciones y demás conceptos prestacionales a que tuviere derecho, desde la fecha de su retiro hasta el día en que se haga efectivo el reintegro.

- Dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

La demandante estuvo vinculada al Municipio de Floridablanca desde el 1º de agosto de 1989 al 3 de agosto de 2004, fecha en que el nominador la desvinculó del cargo de Técnico, Código 401-10, adscrito a la Secretaría General de la Alcaldía.

Anotó, que para el momento en que fue retirada de dicho empleo, se encontraba inscrita en carrera administrativa y ostentaba la calidad de madre cabeza de familia; situaciones que no se tuvieron en cuenta por parte de la administración, al contestarle la petición que había realizado el 6 de agosto de 2004, en donde manifestaba su intención de incorporación, pues indicaron que *"... dichas normas no tienen la virtualidad y el alcance de impedir que la administración ejerza la función constitucional consagrada en el artículo 315 numeral 7 de la constitución política"*.

Así mismo señaló, que el Alcalde terminó su vinculación laboral sin la facultad que le debe otorgar el Concejo Municipal, prueba de ello, son las certificaciones expedidas por el Secretario General de este último ente, en la que se evidencia la orden de archivo de los Proyectos de Acuerdos en los cuales se solicitó facultades para modificar la estructura orgánica y la escala salarial del Municipio de Floridablanca.

Por otra parte, consideró, que el nominador debió fundarse en necesidades del servicio para estructurar la planta de personal, ello sumado a la falta de autorización por parte del Concejo Municipal, dan como resultado un vicio de legalidad sobre el Decreto 095 de 30 de julio de 2004.

Finalizó aduciendo, que el Alcalde Municipal reintegró al personal que no se encontraba en carrera administrativa y en la modalidad de prestación de servicios, hecho que según ella, está prohibido por la Ley.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, los artículos 125 y 315.

De la Ley 27 de 1992, los artículos 1º, 2º, y 4º.

De la Ley 136 de 1994, los artículos 91 y 209.

De la Ley 443 de 1998, los artículos 1º, 2º, 3º, 8º, 39, 41, 87.

De la Ley 790 de 2002, los artículos 44 y 53.

Del Decreto 1572 de 1998, el artículo 148.

El Decreto 190 de 2003.

La demandante consideró que los actos acusados estaban viciados de nulidad, por las siguientes razones:

El Alcalde en su condición de representante del Municipio de Floridablanca, además de violar las citadas normas, asumió actitudes contrarias al buen servicio en tanto se incurrió en desviación de poder y falla del servicio.

En efecto, aseguró que el Concejo Municipal en ningún instante le otorgó autorización al burgomaestre para estructurar la planta de personal, y además, que se le vulneró el fuero especial que trae consigo la carrera administrativa, pues la administración estaba en la obligación de reincorporarla a la nueva planta de personal y así garantizar la efectividad de los principios constitucionales.

Por otra parte, la Ley y la Jurisprudencia han otorgado especial protección a la maternidad, es por ello que dentro de uno de sus principios está la de amparar la estabilidad del empleo de las madres cabeza de familia, para demostrar lo anterior, trajo a colación apartes de la sentencia del 5 de noviembre de 2003, la cual estudió la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 790 de 2002.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada contestó la demanda formulada en su contra por la señora Claudia Isabel Zambrano Rincón, oponiéndose a las pretensiones, por las siguientes razones (folios 93 a 115¹):

El cargo que venía ocupando la demandante fue suprimido por disposición del Decreto 095 de 2004, el cual a su vez tenía como soporte jurídico el artículo 315 numeral 7º de la Carta Magna, referente a la función que tienen el Alcalde de crear, suprimir o fusionar los empleos de la planta de personal.

Es por ello, que al deslindar las atribuciones del Concejo y las facultades del Alcalde en materia de personal, se puede evidenciar un marco definido por la misma Constitución en la actuación en cada uno de los órganos, por lo tanto, consideró, que no se puede originar una violación al momento en que se desconocen tales preceptos.

De modo entonces, que la supresión de cualquier empleo *“de la Administración Central, excluidos los del Concejo, Contraloría, Auditoría, Revisoría y Personería le compete exclusivamente al alcalde”*.

Para probar lo anterior, citó algunos apartes jurisprudenciales de esta Corporación, y concluyó; que el Alcalde tiene la facultad de crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, y; que para ejercer la supresión en cargos dentro de la Administración Central, no se requiere de la expedición de un Acuerdo por parte del Concejo Municipal que avale la misma, ni mucho menos conlleva a una modificación de la estructura general.

Ahora en lo que tiene que ver con la estabilidad en los empleos de carrera administrativa afirmó, que no es absoluta, por ende, las razones de interés general ligadas a la propia eficiencia y eficacia de la administración, conllevan a que el Gobierno Municipal pueda suprimir los cargos que estime innecesarios dentro de su planta de personal; máxime, cuando para realizar dicha modificación, se ha contado con un estudio técnico que demuestra la necesidad de modernización de la Administración.

De otro lado, propuso como excepción la de caducidad de la acción, por cuanto la presentación de la demanda se realizó el 6 de diciembre de 2004, sin tener en cuenta que el 3 de agosto del mismo año, se realizó la comunicación del Decreto acusado, es decir, que se instauró la acción después de los 4 meses que otorga el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, mediante sentencia de 10 de marzo de 2011, se declaró inibido para realizar un análisis respecto de la legalidad del Oficio sin número del 3 de agosto de 2004 y, denegó las pretensiones de la demanda. Lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos (folios 384 a 388):

Afirmó que el Oficio sin número de 3 de agosto de 2004, suscrito por el Secretario General de la Alcaldía y dirigido a la actora, es un mero acto de comunicación de la decisión contenida en el Decreto 095 de 2004, a raíz de ello el A - *quo* se relevó de su estudio.

Ahora en lo que se refiere a las facultades extraordinarias por parte del Concejo para realizar la supresión del cargo que venía ejerciendo la actora, adujo, que no se necesita de tal, en virtud a que no altera ó afecta la estructura administrativa del Municipio de Floridablanca. Es decir, que el Decreto acusado no hace referencia a Secretarías del Despacho, Dependencias Administrativas ni mucho menos, a funciones que cobijen las mismas.

Por su parte, no se puede alegar falsa motivación o desviación de poder cuando no existió modificación a la estructura, ya que lo que realizó el Alcalde fue una supresión de cargos, es más, el hecho de que se hallen actuaciones administrativas posteriores al acto acusado, llámense contratos de prestación de servicios, no prueban por si solos, la posible incursión en dichas causales de anulación.

Por último consideró, que tampoco existió una violación a la Ley 790 de 2002, por cuanto el Municipio para la época de la expedición del acto acusado, no había iniciado una reestructuración administrativa propia de un Programa de Renovación Administrativa, y además, la actora tampoco probó, en sede administrativa, la carga de acreditación que le impone la norma reglamentaria.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la decisión del A - *quo*, solicitando se revoque la sentencia impugnada y expuso los siguientes cargos que a continuación se indican (folios 391 a 404):

- Asignación constitucional y legal de competencias para suprimir cargos de ámbito Municipal.

De acuerdo con el numeral 6º del artículo 313 y numeral 7º del artículo 315 de la Constitución Política, se puede establecer, que la facultad para determinar la estructura de la Administración Municipal, es privativa del Concejo Municipal; mientras que el Alcalde podrá crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, respectivamente.

Quiere decir entonces, que la mencionada competencia del Alcalde debe ser ejercida *“en un todo de acuerdo a la estructura de la Administración Municipal que haya fijado el respectivo Concejo Municipal, por cuanto esta facultad, por expresa disposición constitucional ha sido asignada al Concejo Municipal”*.

Sin perder de vista lo anterior, anotó, que se encuentra probado que el Alcalde no estaba facultado para expedir el Decreto acusado, por tal motivo violó flagrantemente las normas superiores; en consecuencia, las actuaciones que afectaron la estabilidad de la demandante se encuentran viciadas de nulidad. Abordó tal conclusión con mayor énfasis, después de citar una sentencia del Juzgado Décimo Administrativo en un caso similar en la que menciona *“esto nos lleva a concluir que el acto impugnado, esta (sic) viciado de nulidad, habida cuenta que su formación emana de la inexistencia de las facultades necesarias para su expedición. Justo es decir, que el funcionario carecía de competencia para emitirlo, esto es, la capacidad jurídica que atribuye la Constitución o la Ley”*.

- Estudio técnico como requisito esencial para la supresión de empleos.

Alegó, que el estudio técnico que obra dentro del expediente advierte, que no es necesario la supresión de empleos y que las funciones de las dependencias y cargos pueden ser mejorados para responder a las demandas y necesidades del servicio, y además, que el ejecutivo municipal carece de facultades que le debe otorgar el Concejo para modificar lícitamente la estructura orgánica del Municipio.

- Desviación de poder y falsa motivación.

Consideró, por una parte que la desviación de poder se hace evidente al momento en que el Alcalde usa de manera ilegal sus funciones para producir efectos contrarios a la Ley, para el caso que nos ocupa, la supresión del empleo; y por otra, la falsa motivación, se presenta cuando el nominador utiliza *“como comodín el Decreto 095 de 2004 para realizar retiros de personal y, con el pretexto de la modernización del Estado Colombiano, alegando dar cumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia y celeridad”*, sin tener cuenta en ambas causales, que la actora se encontraba inscrita en carrera administrativa y ostentaba la calidad de madre cabeza de familia; además, las funciones que desempeñaba fueron reasignadas a las señoras Claudia Romero Romero y Yaqueleine Osma, mediante contrato de prestación de servicio.

Carrera administrativa - derecho a la estabilidad.

Al referirse a la presente causal, indicó que la carrera administrativa preserva los derechos al trabajo, igualdad y al desempeño de funciones en cargos públicos, tanto, que resguarda el principio de buena fe entre las relaciones de las personas y el Estado y, sustrae de la actividad estatal aquellos intereses políticos que perjudican su buen funcionamiento.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado intervino en el presente asunto, dentro del término legal establecido, con el objeto

de solicitar que se confirme la providencia apelada, con base en los siguientes argumentos (folios 417 a 424):

Anotó la Agencia Fiscal, que no le asiste razón a la apelante, porque para el caso específico que se adelanta, existe una competencia excluyente en cabeza del representante legal del Municipio. En efecto, pues no se modificó la estructura de la administración pública municipal, por ejemplo, sobre supresión o fusión de las secretarías de despacho o de sus órganos descentralizados.

En lo que se refiere a la posible desviación de poder, agregó que no existe ninguna prueba que demuestre que las funciones ejercidas por las señoras Claudia Romero y Yaqueline Osma son las mismas que desempeñaba la actora; además, en primera instancia este no fue un tema debatido, situación que sin lugar a dudas, atenta el derecho de defensa del ente demandado.

Por su parte, la falsa motivación, al igual que la anterior causal, no cuenta con suficientes pruebas, es decir, no aporta ningún medio demostrativo creíble y convincente de dicha causal de anulación.

Concluyó afirmando, que los derechos que reclama violados la demandante no le fueron desamparados, en la medida en que no se infringió la norma que ordenó la restructuración, ni se incurrió en desviación de poder ó falsa motivación; todo lo contrario, la supresión fue sustentada en la necesidad del servicio, atendiendo por sobretodo, en los fines esenciales del Estado.

CONSIDERACIONES

Previamente a definir el problema jurídico por resolver se requiere efectuar algunas precisiones que determinan y delimitan la competencia a ser asumida por esta Sala como Juez de segunda instancia, teniendo en cuenta que la decisión del A - quo fue inhibitoria frente al Oficio sin número de 3 de agosto de 2004. En tal sentido, entonces, debe determinarse si frente a dicho acto se asumirá el conocimiento de legalidad.

Para tal objeto, se hará un recuento del trámite adelantado por el ente territorial para suprimir el cargo de la señora Claudia Isabel Zambrano Rincón, y así, determinar si es viable analizar el citado acto mediante la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Del proceso de supresión.

- Mediante el Acuerdo No. 002 de 21 de julio de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca, se estableció la nueva escala salarial para las diferentes categorías de empleos de la planta de personal de la Administración Central. Con tal objeto se dispuso (folios 28 y 29):

"1. Que el numeral 6 del Artículo 313 de la Constitución Política faculta al Concejo para "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 y comerciales y autoriza la conformación de sociedades de economía mixta".

2. Que la Ley 4 de 1992, establece que el Gobierno Nacional señalará el limite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales guardando equivalencias en cargos similares en el orden nacional.

(...)

4. Que guardando la debida concordancia con las normas anteriormente mencionadas el Concejo Municipal de Floridablanca

ACUERDA

ARTÍCULO 1º. El presente Acuerdo fija las escalas de remuneración de los empleos, que sean desempeñados por los empleados públicos correspondientes a la Administración Central del Municipio a partir del 1 de enero de 2004 así:

GRADO	DIRECTIVO	ASESOR	EJECUTIVO	PROFESIONAL	TÉCNICO	ADMTIVO	OPERATIVO
01	\$ 1.924.426	1.616.528	\$ 1.212.387	\$ 882.620	\$ 682.170	\$ 481.813	\$ 433.214
02	\$ 2.351.109	1.294.426	\$ 1.584.821	\$ 963.444	\$ 792.094	\$ 514.151	\$ 792.094
03	\$ 2.612.343		\$ 1.924.426	\$ 1.212.387	\$ 963.444	\$ 556.188	
04	\$ 4.655.121			\$ 1.584.821		\$ 598.226	

PARÁGRAFO: La escala salarial aquí adoptada tendrá el incremento salarial, una vez el gobierno nacional fije los topes para la vigencia 2004".

Este Acuerdo fue sancionado por el Alcalde el 23 de julio de 2004 y publicado a través de la Gaceta Municipal No. 006, correspondiente al mes de julio del mismo año (folios 31 y 32).

A través del Decreto No. 095 de 2004, el Alcalde del Municipio de Floridablanca, Santander, "en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales y en especial las contempladas en el Artículo 315 de la Constitución Política", adoptó la planta de personal de la Administración Central. Al respecto se consideró, que además de adelantar el estudio técnico que ordena la Ley 443 de 1998, "el presente decreto, es el resultado del diagnostico institucional basado en el análisis de cargas laborales, el análisis de las opciones prioritarias, de los procesos misionales y de apoyo; teniendo en cuenta el principio de modernización del Estado Colombiano". Para el efecto señaló (folios 22 a 27):

"ARTÍCULO 1º: Suprímense de la planta de personal de la Alcaldía Municipal de la Floridablanca los siguientes cargos:

DENOMINACIÓN CÓDIGO GRADO No. EMPLEOS

NIVEL OPERATIVO

(...)

NIVEL ADMINISTRATIVO

(...)

NIVEL TÉCNICO

TÉCNICO	401	10	1
---------	-----	----	---

(...)"

ARTÍCULO 2º: Las funciones propias de la Alcaldía Municipal de Floridablanca, Santander, serán cumplidas por la planta de personal que se establece a continuación:

DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	# EMPLE
--------------	--------	-------	---------

PLANTA GLOBAL

(...)

TÉCNICO	401	02	4
---------	-----	----	---

ARTÍCULO 3º: Los empleados públicos de carrera administrativa a quines se les suprime el cargo como consecuencia de lo dispuesto en el presente decreto, podrán optar por la indemnización o la incorporación en cargos de carrera equivalentes, conforme lo consagrado en la ley 443 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o adicionen.

(...)"

Posteriormente, por medio del Oficio sin número de 3 de agosto de 2004, el Secretario General del Municipio de Floridablanca, le comunicó a la demandante que "mediante Decreto No. 095 del 02 de agosto del 2004, el Alcalde Municipal de Floridablanca, aprobó la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Floridablanca en el cual fue suprimido el cargo de TÉCNICO Código 401, Grado, 10, a partir del 02 de agosto de 2004, el cual usted venía desempeñando en la Alcaldía Municipal de Floridablanca", por tal motivo, le informó que le asistía el derecho a optar por la incorporación ó a recibir indemnización. Así mismo, señaló (folios 2 y 3):

"En virtud de lo anterior, debe manifestar su decisión por escrito dirigido al Despacho del Alcalde, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al recibo de la presente comunicación. Es de anotar que si Usted no manifiesta su decisión dentro del término señalado se entenderá que opta por la indemnización.

Una vez adoptada y comunicada su decisión será irrevocable y no podrá ser variada por Usted, ni por la entidad, de conformidad con lo consagrado en el artículo 45 del Decreto 1568 de 1998.

Por lo tanto, sírvase hacer entrega a su jefe inmediato de los elementos devolutivos a su cargo y los trabajos asignados en el estado en que se encuentren".

- El 6 de agosto de 2004, la actora mediante escrito dirigido al Alcalde Municipal, le comunicó que se acogía a ser incorporada a un empleo equivalente (folio 4). Dicha petición la reiteró en una nueva solicitud que realizó a la misma autoridad administrativa, pero en esta ocasión, hizo énfasis a la situación en la que se encontraba como madre de cabeza de familia, trayendo en su defensa el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 (folio 5), declaración extrajuicio (folio 6) y los registros civiles de sus dos hijos (folios 7 y 8).

- Por su parte, la administración, a través del Secretario General, dio respuesta a la demandante en los siguientes términos (folio 12):

"Si bien es cierto, existen normas legales que propenden por la protección de las madres cabeza de familia, es igualmente cierto, que dichas normas no tienen la virtualidad y el alcance de impedir que la administración ejerza la función constitucional, consagrada en el artículo 315 numeral 7 de la constitución política de Colombia y Sentencia T-1309 diciembre 7 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Por lo anterior no es posible acceder a su petición".

Conclusión.

Realizado el anterior recuento, es pertinente mencionar, que la Sala no comparte, la decisión del A - quo de inhibirse frente al Oficio sin número del 3 de agosto de 2004, pues en Sentencia de esta Corporación, Sección Segunda, Subsección B², se sostuvo que dicho acto, en la medida en que comunica la decisión de supresión, es un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, es el medio que le permite a la supresión ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a través del mismo se le materializa al actor el derecho de conocer el acto principal, por el cual se adoptó la decisión de suprimirle el cargo, sin dejar de lado, que éste constituye en un parámetro para efectos de establecer el término de caducidad.

Por tal motivo, se ha señalado que no puede considerarse que frente a esta tipología de Oficios opere la inhibición del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues ellos integran el acto principal y corren su misma suerte.

En estos casos la comunicación de la decisión no comporta una mera prueba del conocimiento de la decisión principal, sino que le da eficacia y validez al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin los actos integradores, la voluntad de la administración no es completa, por ello, puede ser objeto de la acción contenciosa, el acto de ejecución que se viene como el denominado acto integrador del principal.

Se insiste, el acto administrativo no se limita, únicamente, a la voluntad conciente y explícita de la "administración" sino que, también, la integran las actuaciones que tienden a la concreción de su voluntad; en otras palabras, debe reconocerse que esta manifestación de la voluntad no se compone sólo por la voluntad exteriorizada para la producción de un acto administrativo, sino también por otros aspectos que no necesariamente son producto de la voluntad declarada pero que si contribuyen a su ejecución.

La anterior posición, además, consulta principios y deberes Constitucionales que implican la evasión del fallador a las decisiones inhibitorias y, por supuesto, privilegia el derecho sustancial frente al formal.

Por este aspecto, en consecuencia, se revocará la decisión del Tribunal de inhibirse frente al Oficio referido, y, en su lugar, se procederá a efectuar un pronunciamiento de fondo frente al mismo.

Del fondo del asunto

Teniendo en cuenta la anterior precisión, entonces, el problema jurídico por resolver se contrae a determinar la legalidad del retiro, por supresión de cargo, de la señora Claudia Isabel Zambrano Rincón. Para ello deberá establecerse, fundamentalmente, si el Alcalde del Municipio de Floridablanca se extralimitó en sus funciones al expedir los actos acusados. De no prosperar dicho cargo, la Sala deberá abordar el análisis de legalidad al amparo de las demás causales invocadas por la actora.

Con el objeto de atender el problema jurídico por resolver, la Sala dilucidará en primer término la vinculación de la actora, y luego abordará el estudio del caso en el siguiente orden: i) De la supresión de cargos; y, ii) Del caso concreto.

Vinculación Laboral

- De conformidad con lo establecido en la Certificación y Diligencia de Posesión, obrante a folios 14 y 19, respectivamente, del cuaderno principal, la señora Claudia Isabel Zambrano Rincón laboró al servicio del ente territorial demandado, por el periodo comprendido entre el 1º de agosto de 1989 al 4 de agosto de 2004, y el último cargo desempeñado, fue el de Técnico Código 401, Grado 10, adscrito a la Secretaría General del Municipio de Floridablanca.

- Por medio de la Resolución No. 131 de 21 de abril de 1994, la Comisión Nacional del Servicio Civil, resolvió inscribir en el escalafón de carrera administrativa, entre otros, a la señora Zambrano Rincón en el empleo de Secretaria Grado 05 (folio 20 y 21).

- No obstante, es pertinente mencionar, sin perjuicio de lo anterior, que aun cuando se observa que el último cargo desempeñado por la actora obedece a una denominación diferente a aquella en la que hay evidencia de inscripción en carrera, a la Sala no le queda duda del estatus que la señora Claudia Isabel Zambrano Rincón ostentaba en dicho régimen, en la medida en que, por un lado, es un aspecto que no se discute dentro del proceso; y por el otro, el ente territorial aceptó dicha condición al momento de la supresión del cargo de Técnico, Código 401, Grado 10, pues en el Oficio sin número de 3 de agosto de 2004 le puso de presente el derecho a optar entre la incorporación o la indemnización, situación que sólo se presenta frente a personas que gozan los derechos de carrera.

Otro documento de relevancia en el presente proceso

A folios 127 a 344 del cuaderno principal y dentro del cuaderno 2, se encuentra el estudio técnico que se realizó para la modificación de la planta de personal de la administración central, el cual fue dado a conocer en el mes de julio de 2004.

i) De la supresión de cargos.

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

“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.”.

Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro³; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem.

El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, estableció que la carrera administrativa debe desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiendo por el segundo de ellos que *“(…) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.”.*

Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.

Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación⁴:

“Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando

el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos.”.

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, éstos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz:

“No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “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. (...)”

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 cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.”

Ahora bien, observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año.

Estas opciones, así como el establecimiento normativo de un proceso detallado y riguroso a adelantarse previamente a la toma de decisión de la supresión de cargos en una entidad, ha de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece.

Específicamente el artículo 41 de la Ley 443 de 1998⁵, vigente a la fecha en que se efectuó el proceso de reestructuración en el Municipio de Floridablanca, reguló la reforma de la planta de personal con base en los siguientes términos:

“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 acreditadas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional incluidos sin excepción los establecimientos públicos, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

(...)”

Por otra parte, el Decreto 1572 de 1998, reglamentario de la mencionada ley, en su artículo 148 reitera las exigencias contempladas en la norma transcrita, así:

“ARTÍCULO 148. Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren.”.

Ahora bien, el Decreto No. 2504 de 1998, que modificó algunos artículos de la anterior norma, en sus artículos 7º y 9º dispuso:

“ARTÍCULO 7º. Modifícase el artículo 149 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

“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".

(...)

ARTÍCULO 9º.- Modifícase el artículo 154 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

ARTÍCULO 154.- Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

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

De los artículos transcritos se deduce que para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que la justifiquen, pero además de su confección, dichos estudios tienen que estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios de los aspectos consagrados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

ii) Del caso concreto.

Tal como y como quedó delimitado en el problema jurídico formulado en acápite anteriores, el asunto que procederá a desatar la Sala consiste en determinar si con la expedición del Decreto No. 095 de 30 de julio de 2004, el Alcalde del Municipio de Floridablanca, Santander, incurrió en extralimitación de funciones.

Concretamente frente al cargo en cuestión, cabe resaltar el siguiente marco normativo:

El artículo 313, numeral 6º de la Constitución Política, dispuso:

"Corresponde a los Concejos:

(...)

6º) 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."

A su turno, establece el artículo 315, numeral 7º, ibídem:

"Son atribuciones del alcalde:

(...)

7ª) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles sus 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".

Al realizar una lectura armónica de los anteriores preceptos normativos, se puede concluir, que la competencia para suprimir empleos en el municipio, 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.

En efecto, mientras que al Concejo le corresponde determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, el Alcalde está facultado para crear, suprimir y fusionar empleos y señalar sus funciones especiales.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que la creación, supresión o modificación de los empleos de las dependencias, es una función que constitucionalmente le corresponde al Alcalde y por tal razón no requería de ser revestido de facultades para ejercerla, como sí las hubiera

requerido para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; por ejemplo, suprimir la Secretaría de Hacienda y otorgarle unas funciones diferentes a las que le corresponden.

En otras palabras, el Alcalde, actuó en ejercicio de su competencia constitucional y legal y por este aspecto no aparece el vicio que se le quiere atribuir al proceso de reestructuración.

En las anteriores condiciones, no le asiste razón al apelante cuando afirma que el Alcalde sólo podía suprimir los empleos, previo Acuerdo expedido por el Concejo, pues ésta es una función autónoma del Alcalde, como ya se precisó.

Ahora bien, debido a que no prosperó el cargo inicial propuesto por la recurrente, la Sala procede a continuación a realizar un análisis de legalidad respecto de las demás causales invocadas por ella.

a. Estudio técnico.

Alegó, que de acuerdo con el estudio técnico, no era necesario realizar una supresión de empleos, y además, que el ejecutivo municipal carece de facultades que le debe otorgar el Concejo para modificar lícitamente la estructura orgánica del Municipio.

Frente al particular, observa la Sala, que el burgomaestre aceptó en su totalidad la planta que propuso dicho estudio, consintiendo de esta manera las razones que se expusieron para suprimir, entre otros, el cargo de Técnico, Código 401, Grado 10, el cual venía desempeñando la demandante, veamos⁶:

“Siguiendo la tendencia de la Administración Pública contemporánea la Administración Municipal requiere la profesionalización de su planta de personal y en consecuencia debe fortalecer el nivel profesional y disminuir el nivel técnico.

Según el análisis de cargas laborales se requieren cuatro (4) técnicos, se recomienda seleccionar los mejores puntajes de los técnicos grado 9, de acuerdo a los resultados obtenidos del análisis de hojas de vida.

De acuerdo a lo observado en la nómina los técnicos grado 10 devengan un mayor salario que los profesionales del mismo grado. En este sentido es más conveniente tanto económica como administrativamente, suprimir los empleos del nivel técnico, grado 10”.

Nótese, que dentro otro de los motivos que se tuvieron cuenta, fue el de la necesidad de fortalecer el nivel profesional, en aras de seguir la tendencia “de la Administración Pública contemporánea”, y conjuntamente, que era preferible conservar a un Profesional Código 340, Grado 11, que seguir con el empleo de Técnico, Grado 10, pues era más oneroso mantener este tipo de cargos, basta con analizar la asignación de la planta de personal, que operaba en aquel entonces⁷, para llegar a tal conclusión.

De igual modo, la Sala al examinar el Estudio Técnico, no evidenció la aseveración que realizó la recurrente, en la cual se expuso, que el ejecutivo municipal carece de facultades para modificar lícitamente la estructura orgánica del Municipio; todo lo contrario, pues se encontró que los actos acusados se realizaron en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron otorgadas al representante legal del Municipio, para suprimir, entre otros, el cargo de Técnico, Código 401, Grado 10. Ahora, si en gracia de discusión se aceptara tal afirmación, no se explica entonces, por qué el Decreto 095 de 2004 se realizó bajo los mismos parámetros en que se proyectó el modelo de acto administrativo (véase folio 327 a 329 cuaderno 2), ya que de haberse encontrado alguna inconformidad respecto de la competencia para modificar la estructura administrativa, ello se tendría que ver reflejado dentro del citado proyecto.

b. Desviación de poder y falsa motivación.

Indicó la parte demandante, que el Alcalde recayó en las mencionadas causales, al momento en que no se tuvo en cuenta su condición de madre cabeza de familia, y además, porque sus funciones fueron transferidas a las señoras Claudia Romero Romero y Yaqueline Osma, estas últimas, contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios.

Bajo esta consideración, no se puede sostener que existió falsa motivación en el mismo instante en que se evadió, por parte de la administración, su condición de madre cabeza de familia, máxime, cuando sólo se dio a conocer al Alcalde de su situación, al momento en que se le informó que el cargo que venía ejerciendo había sido suprimido, sin tener en cuenta que el artículo 13 del Decreto 190 de 2003⁸, ha definido previamente un trámite especial para poder ser destinataria de la protección especial que prevé el artículo 12 de la Ley 790 de 2002.

Por otra parte, la actividad de la parte demandante en los procesos contencioso administrativos orientados a demostrar una desviación de poder, debe caracterizarse por un especial dinamismo dada la naturaleza de la figura que se pretende demostrar. En el presente caso no se observa la actividad probatoria requerida para demostrar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, y, por lo tanto, la Sala desestimará el cargo planteado.

En efecto, la actora debió arrimar las pruebas necesarias desde el mismo instante en que interpuso la presente acción, y no, como efectivamente lo hizo, mencionar que las funciones que tenía a cargo fueron transferidas a ciertas personas en la modalidad de contrato de prestación de servicios, sin preveer el derecho de contradicción que tiene el Municipio de Floridablanca.

En otras palabras, no se puede invocar la existencia de desviación de poder⁹ y/o falsa motivación, máxime cuando la demandante, no aporta las

pruebas necesarias que lleven al juzgador, a un pleno convencimiento de la ocurrencia de estas causales de anulación descritas por el artículo 84 del C.C.A. Es decir, no es suficiente mencionar el cargo, sino también, presentar las evidencias necesarias que tiendan a fundarlo.

Bajo estos supuestos, no está llamado a prosperar el argumento de la demandante según el cual la supresión de su empleo tuvo por motivación intereses ajenos al mejoramiento del servicio.

c. De la carrera administrativa.

El último cargo esbozado por el apelante, consiste en que fueron desconocidos los derechos a la estabilidad en el empleo de la demandante, por ser inscrita en carrera administrativa, a lo cual la Sala responde que la administración, por razones ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Es decir, cuando existen motivos que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deberán ceder ante el interés general, tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T-374 de 2000, M. P. Alvaro Tafur Galvis:

"Igualmente, no hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "no significa que el empleado sea inamovible."

Así mismo, el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con apego a los cuales debe cumplirse la función administrativa.

"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)"

De acuerdo con esta norma, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común; esto es, persiguiendo objetivos que van más allá del interés particular del titular de la función, que se encuentran consignados en la Ley y, en especial, en el artículo 2º de la Carta Política:

"ARTÍCULO 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho.

Bajo estos supuestos la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada 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.

Por ello, se insiste, la tensión que surge entre el derecho del funcionario a mantener su empleo y el derecho de la sociedad a un adecuado funcionamiento de las entidades públicas, se resuelve a favor de ésta última para entender que la administración no tiene la obligación de mantener incondicional e indefinidamente vinculados en relación laboral a sus funcionarios, cuando existen razones del servicio de interés general. Por lo anterior, este cargo tampoco prospera.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la actora no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos acusados, ni demostró los motivos desviados aducidos, la Sala revocará el numeral primero de la sentencia, en cuanto se inhibió para conocer respecto del Oficio sin número de 3 de agosto de 2004 y confirmará en lo demás.

DECISIÓN

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

FALLA

REVÓCASE el numeral primero de la sentencia de 10 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, proferida dentro del proceso incoado por Claudia Isabel Zambrano Rincón contra el Municipio de Floridablanca, Santander, en cuanto se inhibió de efectuar un

pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Oficio sin número del 3 de agosto de 2004. En su lugar,

NIEGÁSE la nulidad del acto acusado.

CONFIRMASE en lo demás el proveído impugnado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Mediante Auto de 29 de noviembre de 2006, el A – quo tuvo por contestada la demanda.

2 Providencia de 26 de agosto de 2010, con ponencia de quien ahora lo hace en el presente asunto, radicado interno No. 0283-2008.

3 Artículo 125 de la Constitución Política.

4 Sentencia de 6 de julio de 2006, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Actor Omar Benito Páez Jaimes

5 “Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”, Diario oficial No. 43.320 de 11 de junio de 1998.

6 Véase folio 309 cuaderno principal.

7 Véase folios 116 y 117 del cuaderno 2.

8 “Artículo 13. Trámite. Para hacer efectiva la estabilidad laboral de que trata el artículo anterior, los organismos y entidades que modifiquen sus plantas de personal dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública en el orden nacional respetarán las siguientes reglas:

13.1 Acreditación de la causal de protección

a) Madres cabeza de familia sin alternativa económica: Los jefes de personal, o quienes hagan sus veces, verificarán en las hojas de vida de las servidoras públicas, que pretendan beneficiarse de la protección especial y en el sistema de información de la respectiva Entidad Promotora de Salud, EPS, y en las Cajas de Compensación Familiar, que se cumplan las condiciones señaladas en el presente decreto y que en el grupo familiar de la solicitante no existe otra persona con capacidad económica que aporte al sistema de seguridad social.

Así mismo, la condición de invalidez de los hijos, siempre que dependan económica y exclusivamente de quien pretenda ser beneficiaria de la protección especial, debe ser probada por la servidora pública con un dictamen de la respectiva Junta de Calificación de Invalidez;

(...)”.

9 RODRÍGUEZ R. Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis Pág. 215 “si una autoridad dicta un acto utilizando una competencia que la ley le ha otorgado pero persiguiendo una finalidad extraña al interés general ese acto sería ilegal por desviación de poder. Ahora bien el legislador puede haber previsto, ya sea expresa o tácticamente, una finalidad particular para el ejercicio de una competencia, caso en el cual si el funcionario busca otra finalidad, así sea esta última de interés general, el acto será ilegal”.

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 10:33:10