



Función Pública

Sentencia 00630 de 2011 Consejo de Estado

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil once (2011).

Rad. No. 68001-23-15-000-2002-00630-01

Número interno: 1571-08

Actor: ELIZABETH ARIZA BALLÉN

Demandado: MUNICIPIO DE LANDÁZURI - SANTANDER

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora Judicial 16 de Asuntos Administrativos contra la sentencia de 25 de enero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

ANTECEDENTES

Elizabeth Ariza Ballén, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita que se declare la nulidad del decreto 074 de 10 de octubre de 2001 y de la resolución 197 de 10 de diciembre del mismo año, actos proferidos por el Alcalde de Landázuri (Santander), por medio de los cuales se suprimió el cargo que ocupaba de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 01 y se reconoció una indemnización en cuantía menor a la pretendida.

A título de restablecimiento del derecho reclama que se ordene al Municipio de Landázuri reintegrarla en el empleo que desempeñaba o en otro de igual o de superior categoría, así como pagarle los salarios y prestaciones dejados de percibir más las diferencias que resulten de reliquidar la indemnización. Igualmente, pide que se declare que no hubo solución de continuidad y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

La actora, como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones, relata que prestó sus servicios al Municipio de Landázuri desde el 3 de enero de 1997 hasta el 18 de octubre de 2001.

Señala que por oficio de 17 de octubre de 2001, el Alcalde de Landázuri le informó que su cargo había sido suprimido por decreto 074 de la misma anualidad y que le asistía el derecho a optar por una indemnización o la incorporación en un cargo equivalente vacante.

Explica que cuando el Alcalde de Landázuri suprimió empleos como consecuencia de una reestructuración administrativa, a través del decreto aludido 074, no tenía competencia para ello, por cuanto el acuerdo 012 de 4 de octubre de 2001 que le había conferido esa atribución no estaba sancionado ni publicado.

Concluye que el decreto 074 de 2001 adolece de falsa motivación y falta de competencia, por cuanto el acuerdo que lo soportó no tenía vida jurídica.

Asevera que el estudio técnico previo exigido no cumplió con los presupuestos establecidos en la ley. Considera que tanto es así, que las labores suprimidas de aseo, recolección de basuras y fontanería continuaron en la entidad a través de contratos de prestación de servicios.

Finalmente, aduce que el acto que le reconoció una indemnización y otras prestaciones sociales definitivas no se ajusta a derecho.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander inaplicó el acuerdo 012 y el decreto 074 de 2001, declaró la nulidad de la resolución 197 del mismo año y ordenó el reestablecimiento integral de la demandante (fls. 221, 222).

Advirtió que el acuerdo 012 de 2001 que otorgó facultades al Alcalde de Landázuri para adelantar la reestructuración administrativa, no fue sancionado ni publicado, hecho que genera que ese primer mandatario haya actuado sin competencia al momento de efectivizar las supresiones.

Consideró que el decreto 074 de 2001 y la resolución 197 del mismo año, por ser fruto del aludido acuerdo 012, adolecen de falta de competencia.

FUNDAMENTO DEL RECURSO

La Procuradora Judicial 16 de Asuntos Administrativos solicita que se modifique la decisión apelada (fl. 231).

Precisa que la supresión de cargos es función autónoma de los Alcaldes, por lo tanto estos no requieren de autorización expresa del Concejo Municipal.

Señala que la falta de publicación no constituye un motivo suficiente para declarar la nulidad o inaplicación de un acto de carácter general, pues la publicidad de este tipo de decisiones es tan solo un requisito del cual depende su eficacia más no su validez ni su existencia jurídica.

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El asunto se contrae a establecer la legalidad del decreto 074 de 10 de octubre de 2001 y de la resolución 197 de 10 de diciembre del mismo año, actos proferidos por el Alcalde Municipal de Landázuri, por medio de los cuales se suprimió el cargo que ocupaba la actora de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 01 y se reconoció una indemnización.

En el sub-lite se encuentra acreditado que:

- Elizabeth Ariza Ballén ingresó al servicio del Municipio de Landázuri (Santander) el 3 de enero de 1997 (fls. 19, 20, 159, 160 - resolución 002 de 2 de enero de 1997).

- El Municipio de Landázuri elaboró unos estudios técnicos tendientes a soportar una reorganización administrativa (fls. 66 a 137- 20 de septiembre de 2001).

- Por acuerdo 12 de 4 de octubre de 2001, el Concejo Municipal le otorgó, por el término de dos meses, facultades al Alcalde de Landázuri para reestructurar la administración central y sus entidades descentralizadas (fls. 5 a 6, 143 a 144, 176 a 177).

- El 10 de diciembre de 2001, el Alcalde de Landázuri, en uso de las supuestas atribuciones que le fueron conferidas, expidió los decretos 074, por medio del cual se suprimieron algunos cargos (fls. 2 a 4, 149 a 151); 075, a través del cual se estableció una estructura administrativa (fls. 152 a 154, 191 a 193) y 076, mediante el cual se fijó una nueva planta de personal (fls. 155 a 157, 188 a 190).

- Concretamente, el acuerdo 074 de 10 de octubre de 2001 suprimió las dos plazas existentes de Auxiliar de Servicios Generales Código 601 - Grado 01 (fls. 3, 150 - artículo 1º).

- A través del oficio de 17 de octubre de 2001, el Alcalde de Landázuri informó a la demandante que su empleo de Auxiliar de Servicios Generales Código 601 - Grado 01 había sido suprimido y que le asistía el derecho de optar por una indemnización o la incorporación en un cargo equivalente vacante (fls. 12, 158).

- El Alcalde de Landázuri le reconoció a la actora una indemnización y otras prestaciones sociales definitivas, mediante resolución 197 de 10 de diciembre de 2001 (fls. 8 a 9, 165 a 166).

- La demandante interpuso recurso contra la resolución 197 de 2001, el cual no se conoce si fue resuelto o no (fls. 10 a 11, 30 a 31).

La Procuradora Judicial 16 de Asuntos Administrativos considera, en síntesis, que la falta de publicación no constituye un motivo suficiente para declarar la nulidad o inaplicación de actos generales (acuerdo 12 de 2001) y que la supresión de cargos es una atribución autónoma de los Alcaldes.

En el sub-lite está acreditado que el acuerdo 12 de 4 de octubre de 2001, que otorgó, por el término de dos meses, facultades al Alcalde de Landázuri para crear, suprimir, fusionar y modificar la estructura administrativa central y descentralizada, no fue sancionado ni publicado (fls. 175, 179, 180, 181).

Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994¹, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa,

debate, sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador).

Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador del departamento), este acto administrativo ha sido calificado como complejo².

Esta Corporación ha sostenido, en materia de actos administrativos complejos, que la validez de este tipo de decisiones está sometida a la concurrencia de las voluntades que participan en su conformación:

".. si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas"³.

El requisito de la sanción al que se encuentran sometidos ciertos actos, como los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales, constituye un presupuesto de validez. Así, refiriéndose en particular a las ordenanzas de las asambleas departamentales, pero bajo un presupuesto que resulta claramente aplicable al caso de los acuerdos de los concejos municipales, lo estableció esta Corporación:

"La sanción es parte integrante de la Ordenanza, es un presupuesto para la validez del acto administrativo en cuyo proceso de formación concurren las voluntades de la corporación que la expide y del órgano que la sanciona, que comúnmente es el Gobernador del Departamento y excepcionalmente el Presidente de la misma Asamblea, voluntades que se fusionan para producir un acto único. La Ordenanza es por eso un acto complejo, porque consta de una serie de actos que concurren a integrar la voluntad administrativa dirigida a un mismo fin.

Así, pues, cuando, por ejemplo, se considera que está viciada de ilegalidad la sanción de una ordenanza, se debe demandar la ordenanza por la ilegalidad de su sanción, pues esta es parte integrante de ese acto administrativo complejo. La ordenanza y su sanción forman un solo acto"⁴.

Ahora bien, la publicación es otra etapa en el proceso de expedición de los acuerdos municipales y es un requisito indispensable para la ejecutoriedad de los mismos (artículo 81 de la ley 136 de 1994).

El artículo 116 del decreto 1333 de 25 de abril de 1986⁵, señala que los acuerdos municipales producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación:

"Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto".

El acuerdo 12 de 2001, por no haber cumplido con los presupuestos necesarios para su validez (sanción) y ejecutoriedad (publicación), es claro que no produce el efecto que perseguía (conceder facultades extraordinarias para reestructurar la administración municipal), lo que impone su inaplicación, como bien lo declaró el a-quo.

El Alcalde de Landázuri se arrogó una facultades extraordinarias que no tenía, por cuanto no le habían sido conferidas válidamente (acuerdo 12 de 2001) para reestructurar la administración central y descentralizada del municipio.

Esta reestructuración, como bien se observa del recuento fáctico, implicó: establecimiento de la estructura administrativa del municipio (decreto 075 de 2001), fijación de una planta de personal (decreto 076 de 2001) y supresión de cargos (decreto 074 de 2001).

La supresión de cargos controvertida fue producto, tal como se desprende de los considerandos del decreto 074 de 2001, de las facultades extraordinarias conferidas por el Concejo Municipal de Landázuri (acuerdo 12 de 2001) y de la implementación de una nueva estructura administrativa (decreto 075 de 2001) y planta de personal (decreto 076 de 2001).

Para establecer si, pese a la inexistencia de facultades extraordinarias (acuerdo 12 de 2001), el Alcalde de Landázuri podía válidamente y de forma autónoma suprimir cargos, como el de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 01, es necesario hacer las siguientes precisiones:

Esta Corporación ha señalado que el numeral 7º del artículo 315 de la C.P. se debe interpretar en relación armónica con el numeral 6º del artículo 313 de la misma Carta⁶.

Así las cosas, se debe entender que la competencia para suprimir empleos en las dependencias de la administración municipal, la ejerce de forma autónoma el Alcalde cuando tal supresión no comporta un cambio o modificación en la estructura orgánica de la administración municipal; y cuando dicha supresión es el resultado de un cambio en la estructura orgánica de la administración municipal, el acto de supresión debe motivarse en la existencia previa de un acuerdo expedido por el Concejo Municipal, mediante el cual esta entidad colegiada ejerce su competencia constitucional para definir las variaciones de la estructura orgánica de la municipalidad.

En este caso, al ser la supresión de cargos producto de un cambio en la estructura orgánica de la administración municipal, es evidente que el decreto 074 de 2001 que dispuso esa medida, debía estar soportado en un acuerdo válido que definiera las variaciones requeridas y confiriera las facultades extraordinarias necesarias, lo cual no ocurrió.

Por estar soportado el decreto 074 de 2001 que suprimió el cargo de la actora, en un acto no válido (acuerdo 12 de 2001), la Sala habrá de revocar la decisión de primera instancia que lo inaplicó para, en su lugar, declarar su nulidad. No sin antes precisar, que de la contradictoria declaratoria de nulidad de la resolución 197 de 10 de diciembre de 2001, acto que reconoció una indemnización y otras prestaciones sociales definitivas, no se puede derivar el reestablecimiento integral dispuesto por el a-quo.

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

CONFÍRMASE la sentencia de veinticinco (25) de enero de dos mil ocho (2008), proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, excepto los numerales 2º, 3º y 4º que se REVOCAN. En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE la nulidad parcial del decreto 074 de 10 de octubre de 2001, proferido por el Alcalde de Landázuri, en cuanto suprimió el empleo que ocupaba Elizabeth Ariza Ballén de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 01.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE al Municipio de Landázuri a reintegrar a la demandante en el cargo que venía desempeñando o en otro igual o de superior jerarquía.

RECONÓCESE al abogado Julio Cesar Pinto Camacho como apoderado del municipio demandado, para los efectos y términos del poder que obra a folio 247 del expediente.

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

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

2 Lo característico del acto complejo es que la declaración de voluntad administrativa se forma mediante la intervención conjunta o sucesiva de dos o más órganos, cuyas respectivas manifestaciones de voluntad pasan a integrar aquella.

3 Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1.719 de 20 de abril de 2006, M. P. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

4 Sentencia de 15 de octubre de 1964, radicación 19641015, actor: Muce Moises, M.P. Dr. Alejandro Domínguez Molina.

5 Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

6 Sentencia de 14 de abril de 2005, expediente No. 1448-2004, actor: María Ofelia Cuevas Gómez, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

Fecha y hora de creación: 2026-06-22 08:26:10