

CONTRALORIAS MUNICIPALES - Iniciativa en la determinación de las plantas de personal corresponde al contralor para que el concejo decida autónomamente / PLANTAS DE PERSONAL DE LAS CONTRALORIAS - La iniciativa en proyectos de acuerdo corresponde al contralor y no hay obligación de oír al contralor en debates / INICIATIVA EN PROYECTO DE ACUERDO - Del contralor en plantas de personal de la misma dependencia

El artículo 157 de la Ley 136 de 1994 ciertamente establece que la iniciativa para la determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales es de los respectivos contralores, al señalar que esa determinación le corresponde a los concejos, a iniciativa de tales funcionarios. Pero esa norma no tiene el alcance que pretende darle el recurrente, en el sentido de que iniciativa implica también derecho propio a participar en el debate o las deliberaciones dentro del trámite del proyecto de acuerdo que presente, pues se trata de dos etapas o ámbitos distintos de esa clase de decisiones. Iniciativa sólo implica eso, poder presentar proyectos, para que otros los examinen y decidan sobre su aprobación o no. Esa potestad de origen legal no implica más que una división del trabajo en las decisiones que los concejos pueden tomar sobre la materia, en el sentido de que hay una autoridad a quien la ley le ha reservado la facultad de presentar proyectos de ellas, y otra autoridad que toma la decisión correspondiente mediante el trámite de ley. Una es la que puede proponer y otra es la que puede decidir, para lo cual tiene la libertad y autonomía de deliberar y pronunciarse en el sentido que considere conveniente. En esas circunstancias, la participación por derecho propio de quien tiene la iniciativa llega hasta presentar o poner a consideración del organismo deliberante y decisorio las propuestas que estime necesarias sobre la materia, y la que de allí en adelante pueda tener depende de lo que a bien dispongan los miembros del organismo que debe pronunciarse sobre la aprobación o no del respectivo proyecto de acuerdo, sea en comisión o en plenaria, de modo que no están obligados a oír en todos los debates al titular de la iniciativa. Ello no obsta para que el Contralor pueda solicitar ser oído en cualquiera de los debates del proyecto, o sea citado por el propio concejo municipal, casos en los cuales es la misma corporación administrativa la que determina si aquél interviene o no en esa etapa que es del exclusivo resorte del Concejo.

DETERMINACION DE LAS PLANTAS DE PERSONAL DE LAS CONTRALORIAS - Iniciativa a cargo del contralor; debate y decisión autónoma del concejo / CONTRALORIA - Planta de personal / INICIATIVA DEL CONTRALOR EN PROYECTO DE ACUERDO - Determinación de planta de personal de la contraloría

Por consiguiente, si dentro del trámite del proyecto de acuerdo que presentó el Contralor de Envigado y que se convirtió en el Acuerdo Municipal 054 de 1998, no hubo intervención alguna de dicho funcionario, esa circunstancia no viola en modo alguno el artículo 157 de la Ley 136 de 1994, ni siquiera visto a la luz de las sentencias C-272 de 1996 y 256 de 1997, pues nada se dispone en ellas que le den un alcance distinto al precisado por la Sala y menos el que aduce el demandante, amén de que en la primera se declaró exequible sin modulación alguna y no hace más que ratificar la facultad de los concejos municipales para determinar la planta de personal de las contralorías respectivas como atribución constitucional, al concluirse en ella que “como a los concejos les corresponde aprobar el presupuesto de rentas y gastos de los municipios y de los distritos, es apenas natural que también les corresponda como función la determinación de las plantas de personal de las referidas contralorías.”; en tanto que la segunda sentencia no guarda relación directa con dicho precepto, y la consideración que de ella cita el memorialista se refiere a la iniciativa legislativa que sobre determinadas materias tiene reservada el Gobierno

Nacional por mandato constitucional, sin que se predique de esa facultad el alcance que la actora reclama para el artículo 157 en comento. Así como el Contralor municipal tiene autonomía para hacer uso de esa facultad de impulso de acuerdos municipales sobre la materia, la corporación edilicia también lo es en el trámite, consideración y votación de los correspondientes, sin que dentro de las limitaciones o formalidades y requisitos que le señala la ley para el efecto esté la de tener que citar al Contralor para que intervenga en los debates del caso.

REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA CONTRALORIA - Estudios técnicos / ESTUDIOS TECNICOS - Planta de personal de la contraloría: cumplimiento

En cuanto a los requisitos señalados en el artículos 41 de la Ley 443 de 1998, se observa que en el expediente obran documentos contentivos de esos requisitos, también aportados por los actores, como son la debida motivación o exposición de motivos del proyecto por el Contralor municipal, en la cual se presenta un análisis de la situación de la planta de personal del órgano de control a su cargo y de las necesidades surgidas en ese campo. Adicionalmente, el Concejo obtuvo un estudio de la misma y de sus requerimientos, el cual fue elaborado por un profesional del derecho, cuyo informe aparece calendado noviembre de 1998 y milita, entre otros, a folios 665 a 672 del expediente. Por lo tanto, no se encuentra que el trámite del Acuerdo hubiere desatendido el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 en cuanto establecía para esa época, pues fue derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, que “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.”

CONCEJOS MUNICIPALES - Prórroga de sesiones ordinarias: difiere de sesiones extraordinarias / PRORROGA DE SESIONES ORDINARIAS - Difiere de sesiones extraordinarias

Finalmente, con relación al cargo que se funda en las formalidades de las sesiones extraordinarias de los concejos municipales, cabe poner de presente que el acuerdo acusado no fue presentado ni aprobado en sesiones extraordinarias, sino en sesiones ordinarias; otra cosa es que lo hubiera sido dentro la prórroga del tercer periodo ordinario, comprendido entre el 1º de octubre y 30 de noviembre, la cual es permitida hasta por 10 días calendario más, “a voluntad del respectivo Concejo”, según el parágrafo 1º del artículo 23 de la Ley 136 de 1994. En ese orden, la prórroga por ese lapso no es en forma alguna de sesiones extraordinarias, como erróneamente parece entenderlo el memorialista, toda vez que éstas sólo las puede convocar el Alcalde y por fuera de los términos o periodos de sesiones ordinarias, de los cuales hacen parte las prórrogas que de ellos lleguen a efectuarse. Por ende, dichas prórrogas no están sujetas a los requisitos o formalidades de las sesiones extraordinarias.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 05001-23-31-000-2000-00912-01

Actor: LUIS GUILLERMO SANTA MEJIA Y OTRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE ENVIGADO

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 28 de junio de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, niega las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Las pretensiones

Los ciudadanos LUIS GUILLERMO SANTA MEJIA y DARIO ALBERTO ARANGO GALLEGU, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C. C. A. y mediante apoderado, presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia para que declarara la nulidad de la sesión de 8 de diciembre de 1998 - en la cual se discutió y aprobó el proyecto que posteriormente se convertiría en el Acuerdo 054 - y del Acuerdo Núm. 054 de 11 de diciembre de 1998, del Concejo Municipal de Envigado "Por medio del cual se actualiza la Planta de Cargos y las Funciones de la CONTRALORIA MUNICIPAL DE ENVIGADO".

1.2. Los hechos en que se funda

Como hechos de la demanda se expone que el Contralor de Envigado presentó al Concejo el 12 de diciembre de 1998, un proyecto de acuerdo para actualizar la estructura y funciones de la Contraloría municipal, pero que en su trámite no se le

permitió participar para defenderlo y fue aprobado con modificaciones en prórroga del tercer periodo de sesiones, pese a que no se trataba de un nuevo proyecto.

1.3. Normas que se indican como violadas

Bajo el título “Fundamentos de derecho” le hace las siguientes censuras al acto enjuiciado que, ante la falta de concreción de cargos, la Sala interpreta así:

- Por falta de citación del Contralor como proponente del proyecto de acuerdo a las sesiones donde éste se tramitó, se violó el artículo 155 de la Constitución Política.

- Por no haber sido parte de la motivación de la prórroga el estudio del proyecto en mención, su aprobación en la prórroga de las sesiones viola el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 y no se obró con la finalidad que debía guiar la decisión administrativa y la necesidad de los estudios técnicos que el asunto requería, los cuales no cumplen los requisitos legales y no fueron previos sino posteriores a la iniciación y discusión del proyecto. Con relación a estas dos cuestiones transcribe dos sentencias de la Corte Constitucional (C-370 de 1999 y C-642 de 1999 – folios 84 a 119).

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada describió el término respectivo, mediante escrito donde hace una exposición de la normatividad atinente a la organización y funciones de los concejos municipales y al trámite de sus actos, y concluye que de la misma se desprende que el acuerdo demandado goza de plena validez por cuanto no viola precepto constitucional o legal alguno y el Concejo actuó conforme las disposiciones pertinentes, pues se surtieron los dos debates en dos días distintos y el concepto del Contralor no obliga al Concejo.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal advierte al inicio de sus consideraciones que la sesión acusada no es susceptible de demanda de nulidad por no constituir acto administrativo, pues es una reunión de la corporación administrativa celebrada en su recinto.

En cuanto al acuerdo demandado, niega la prosperidad de los cargos que se le formulan al observar:

- Que el artículo 23, parágrafo 1, de la Ley 136 de 1994, que regula la prórroga de sesiones, no limita los asuntos que el Concejo puede tramitar en ese lapso, ni siquiera a los que se indiquen en el acto de prórroga;
- Que no hay norma que exija o permita a contralores y personeros municipales participar en los debates de los proyectos de acuerdo que ellos presenten a los concejos municipales, sin que proceda aplicar por analogía el artículo 155 de la Constitución Política.
- Que en el plenario obra el estudio técnico para el ajuste de la estructura y composición de la Contraloría de Envigado; y
- El Concejo de Envigado realizó los dos debates necesarios para la aprobación del proyecto de acuerdo en cuestión, cumpliendo así con las disposiciones legales pertinentes.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló el fallo con fundamento en el artículo 157 de la Ley 136 de 1994 y las sentencias C-272 de 1996 y C-256 de 1997, las cuales cita en extenso, para sostener que la iniciativa de esa clase de proyectos es privativa de los contralores municipales, de donde el vicio no es subsanable, pues existe el derecho de quien es titular de esa iniciativa, de ser citado a las sesiones donde el proyecto sea discutido. Por ende, no se está solicitando la aplicación de la analogía ni de una norma inexistente, sino que se respete ese derecho.

Afirma que los dos debates que se surtieron no cumplieron con los requisitos correspondientes, según se puede verificar en los documentos aportados al proceso; como tampoco se cumplieron los requisitos señalados en la Ley 443 de 1998 (artículos 41, 48 y 56) y sentencia C-370 de 27 de 1999, para la modificación de una planta de personal que implica supresión de cargos; y que es un hecho claro que las sesiones extraordinarias de los concejos municipales deben referirse a los temas específicos que constituyen su motivación.

Por lo anterior solicita que se revoque la sentencia apelada y se nieguen las pretensiones de la demanda.

IV. TRAMITE DEL RECURSO

Durante el traslado para alegar de conclusión se venció bajo el silencio de las partes.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Primera Delegada ante esta Corporación no rindió concepto en este proceso.

VI. LA DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver la controversia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. El acto administrativo demandado es el Acuerdo Núm. 054 de 11 de diciembre de 1998, del Concejo Municipal de Envigado "*Por medio del cual se actualiza la Planta de Cargos y las Funciones de la CONTRALORIA MUNICIPAL DE ENVIGADO*".

2. Atendiendo los fundamentos del recurso bajo examen, el memorialista trae a la presente instancia las cuestiones planteadas en la demanda, las cuales se resumen así:

- Violación del artículo 157 de la Ley 136 de 1994 y las sentencias C-272 de 1996 y C-256 de 1997 por que el Contralor no fue citado a los debates del proyecto pese a en virtud de ese artículo ese tema es de su exclusiva iniciativa.

- Los dos debates que se le dieron al proyecto no fueron discutidos ni modificados en los mismos, por lo tanto no cumplieron con los requisitos correspondientes.

- No se cumplieron los requisitos señalados en los artículos 41, 48 y 56 de la Ley 443 de 1998 y la sentencia C-370 de 27 de 1999, para la modificación de una planta de personal que implica supresión de cargos; y

- Las sesiones extraordinarias de los concejos municipales deben referirse a los temas específicos que constituyen su motivación.

3. Sobre tales cuestionamientos se observa lo siguiente:

3.1. El artículo 157 de la Ley 136 de 1994 ciertamente establece que la iniciativa para la determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales es de los respectivos contralores, al señalar que esa determinación le corresponde a los concejos, a iniciativa de tales funcionarios.

Pero esa norma no tiene el alcance que pretende darle el recurrente, en el sentido de que iniciativa implica también derecho propio a participar en el debate o las deliberaciones dentro del trámite del proyecto de acuerdo que presente, pues se trata de dos etapas o ámbitos distintos de esa clase de decisiones. Iniciativa sólo implica eso, poder presentar proyectos, para que otros los examinen y decidan sobre su aprobación o no.

Esa potestad de origen legal no implica más que una división del trabajo en las decisiones que los concejos pueden tomar sobre la materia, en el sentido de que hay una autoridad a quien la ley le ha reservado la facultad de presentar proyectos de ellas, y otra autoridad que toma la decisión correspondiente mediante el trámite de ley. Una es la que puede proponer y otra es la que puede decidir, para lo cual tiene la libertad y autonomía de deliberar y pronunciarse en el sentido que considere conveniente.

En esas circunstancias, la participación por derecho propio de quien tiene la iniciativa llega hasta presentar o poner a consideración del organismo deliberante y decisorio las propuestas que estime necesarias sobre la materia, y la que de allí en adelante pueda tener depende de lo que a bien dispongan los miembros del organismo que debe pronunciarse sobre la aprobación o no del respectivo proyecto de acuerdo, sea en comisión o en plenaria, de modo que no están obligados a oír en todos los debates al titular de la iniciativa. Ello no obsta para que el Contralor pueda solicitar ser oído en cualquiera de los debates del proyecto, o sea citado por el propio concejo municipal, casos en los cuales es la misma corporación administrativa la que determina si aquél interviene o no en esa etapa que es del exclusivo resorte del Concejo.

Por consiguiente, si dentro del trámite del proyecto de acuerdo que presentó el Contralor de Envigado y que se convirtió en el Acuerdo Municipal 054 de 1998, no hubo intervención alguna de dicho funcionario, esa circunstancia no viola en modo

alguno el artículo 157 de la Ley 136 de 1994, ni siquiera visto a la luz de las sentencias C-272 de 1996 y 256 de 1997, pues nada se dispone en ellas que le den un alcance distinto al precisado por la Sala y menos el que aduce el demandante, amén de que en la primera se declaró exequible sin modulación alguna y no hace más que ratificar la facultad de los concejos municipales para determinar la planta de personal de las contralorías respectivas como atribución constitucional, al concluirse en ella que *“como a los concejos les corresponde aprobar el presupuesto de rentas y gastos de los municipios y de los distritos, es apenas natural que también les corresponda como función la determinación de las plantas de personal de las referidas contralorías.”*; en tanto que la segunda sentencia no guarda relación directa con dicho precepto, y la consideración que de ella cita el memorialista se refiere a la iniciativa legislativa que sobre determinadas materias tiene reservada el Gobierno Nacional por mandato constitucional, sin que se predique de esa facultad el alcance que la actora reclama para el artículo 157 en comento.

Así como el Contralor municipal tiene autonomía para hacer uso de esa facultad de impulso de acuerdos municipales sobre la materia, la corporación edilicia también lo es en el trámite, consideración y votación de los correspondientes, sin que dentro de las limitaciones o formalidades y requisitos que le señala la ley para el efecto esté la de tener que citar al Contralor para que intervenga en los debates del caso.

3.2.- El memorialista reconoce que al proyecto de acuerdo le fueron dados los dos debates que requería para convertirse en acuerdo municipal, y contrario a lo que afirma, la Sala no encuentra en ellos incumplimiento de requisito alguno, pues según las respectivas actas, incluso aportadas por los actores, visibles también a folios 739 a 741, la de Comisión, y 481 a de la plenaria, tales debates se surtieron en debida forma, con la inclusión en el orden del correspondiente proyecto y su sometimiento a discusión y aprobación.

3.3. – En cuanto a los requisitos señalados en el artículos 41 de la Ley 443 de 1998, se observa que en el expediente obran documentos contentivos de esos requisitos, también aportados por los actores, como son la debida motivación o exposición de motivos del proyecto por el Contralor municipal, en la cual se presenta un análisis de la situación de la planta de personal del órgano de control a su cargo y de las necesidades surgidas en ese campo. Adicionalmente, el Concejo obtuvo un estudio de la misma y de sus requerimientos, el cual fue elaborado por un profesional del derecho, cuyo informe aparece calendado noviembre de 1998 y milita, entre otros, a folios 665 a 672 del expediente.

Por lo tanto, no se encuentra que el trámite del Acuerdo hubiere desatendido el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 en cuanto establecía para esa época, pues fue derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, que *“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.”*

3.4. - Finalmente, con relación al cargo que se funda en las formalidades de las sesiones extraordinarias de los concejos municipales, cabe poner de presente que el acuerdo acusado no fue presentado ni aprobado en sesiones extraordinarias, sino en sesiones ordinarias; otra cosa es que lo hubiera sido dentro la prórroga del tercer periodo ordinario, comprendido entre el 1º de octubre y 30 de noviembre, la cual es permitida hasta por 10 días calendario más, *“a voluntad del respectivo Concejo”*, según el parágrafo 1º del artículo 23 de la Ley 136 de 1994.

En ese orden, la prórroga por ese lapso no es en forma alguna de sesiones extraordinarias, como erróneamente parece entenderlo el memorialista, toda vez que éstas sólo las puede convocar el Alcalde y por fuera de los términos o periodos de sesiones ordinarias, de los cuales hacen parte las prórrogas que de ellos lleguen a efectuarse. Por ende, dichas prórrogas no están sujetas a los requisitos o formalidades de las sesiones extraordinarias.

En resumen, los cargos no tienen vocación de prosperar y, consiguientemente, tampoco el recurso interpuesto por la parte actora, de allí que se deba confirmar la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA:

Primero.- CONFÍRMASE la sentencia apelada, de 28 de junio de 2005, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia niega las pretensiones de la demanda de nulidad presentada por los ciudadanos LUIS GUILLERMO SANTA MEJIA y DARIO ALBERTO ARANGO GALLEGO, contra el Acuerdo Núm. 054 de 11 de diciembre de 1998 del Concejo Municipal de Envigado.

Segundo.- No se condena en costas a los actores, por tratarse de acción de simple nulidad.

Tercero.- RECONÓCESE personería a la abogada DORIS CANO JIMÉNEZ como apoderada judicial del municipio de Envigado, en los términos del poder que le ha sido conferido mediante memorial que obra a folio 10 de este cuaderno.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 24 de abril de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente
Ausente con Excusa

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN