

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION PRIMERA**

Consejero Ponente: Doctor **RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio del dos mil nueve (2009)

Radicación núm.: 50001 2331000 2003 **30051** 01

Actor: **FELIX BONILLA BOHORQUEZ**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 3 de octubre de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Meta niega las pretensiones de la demanda presentada en acción de nulidad.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El ciudadano FELIX BONILLA BOHORQUEZ, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 84 del C.C.A., solicitó al tribunal que en proceso de primera instancia accediera a las siguientes

#### **1. 1. Pretensiones**

Declarar la nulidad de la Ordenanza Núm. 473 de 1 de noviembre de 2001 de la Asamblea Departamental del Meta “*Por medio de la cual fijó el presupuesto anual del Departamento para la vigencia de 2002*” y en su artículo 45º autorizó al Gobernador para “...*determinar la nomenclatura y la clasificación de los empleos correspondientes, ajustándolos a los requerimientos y responsabilidades previstas en la ley. En igual sentido para ofrecer un plan de retiro compensado*”, y del Decreto 325 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento en ejercicio de dichas facultades.

## **1. 2. Hechos**

En los 32 numerales en que desarrolla este acápite de la demanda, el actor alude a la expedición del acto acusado, su contenido, origen y trámite, a lo cual le hace censuras o comentarios en los que le atribuye omisiones e irregularidades, tales como la falta de unidad de materia y la extralimitación de funciones y de competencia de la Asamblea para otorgar las facultades indicadas, falta de solicitud o iniciativa del Gobernador para su otorgamiento y de fijación de límite de tiempo para el ejercicio de dichas facultades; no tenerse en cuenta la organización sindical y los requisitos sustanciales y formales exigidos para elaborar y expedir el Decreto, así como para hacerlo efectivo respecto de los empleados despedidos, a quienes no se les comunicó, entre otras censuras a tales actos.

### **1. 3. Normas violadas y concepto de la violación**

Se indican como tales las invocadas en los siguientes cargos:

1.3.1. El preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 53, 54, 83, 90, 121, 122, 123, 125, 209, 243, 300, 303 y 305 de la Constitución Política, en resumen, porque no se cumplieron los 3 requisitos para otorgar tales facultades: i) iniciativa del Gobernador, pues éste no las solicitó, ii) determinación del tiempo para su ejercicio, ya que no se fijó límite temporal en este caso; y iii), precisión de las funciones delegadas, toda vez que aquí fueron otorgadas de manera general y sólo para modificar dependencias. Además el Decreto fue expedido por funcionario incompetente, que usurpó las atribuciones de la Asamblea al adoptar una nueva estructura administrativa a nivel central, para lo cual no le había sido dada facultad alguna, luego violó los artículos 300, 305 y 121 de la Constitución Política.

La violación de las normas constitucionales anotadas también se configuró por la violación flagrante de la convención de trabajo vigente, en sus artículos 2, 4, 5 y 7, relativos a la continuidad de derechos y relaciones laborales, reconocimiento sindical, estabilidad laboral y comité de relaciones laborales.

1.3.2. Violación de los artículos 3, 35, 36, 48 y 84 del C.C.A.; 16, 30, 49, 55 y 56 de la Ley 446 de 1998; 11 y 12 de la Ley 78 de 1986; 71 y 78 de la Ley 136 de 1994; 1, 2, 5, 7, 8, 15, 17, 37, 38, 39 y 41 de la Ley 443 de

1998; 26 del Decreto 2400 de 1968; 1, 2, 3 y 4 del Decreto 1569 de 1998; 1, 2, 3, 4, 5, 10, 13, 133, 135, 148, 149, 150, 152, 153, 154 y 158 del Decreto 1572 de 1998; 7º, 9º y 11º del decreto 2504 de 1998 y 10 de la Ley 617 de 2000, por razones que se resumen en la adopción de una reestructuración sin un verdadero estudio técnico por cuanto en su elaboración no se le dio participación a la organización sindical y sin análisis ponderado sobre el porqué se suprime o crea una dependencia o sobre quienes se debían excluir de la planta, por lo cual se incurrió en expedición con falta de competencia, de forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, con falsa motivación, motivación insuficiente y desviación de poder, ya que el Gobernador utilizó su poder para efectuar un despido masivo de servidores públicos sin estar autorizado para ello y no se le avisó a los afectados.

## **2.- COADYUVANCIA DE LA DEMANDA**

Mediante sendos escritos con contenidos similares coadyuvaron la demanda los ciudadanos Roberto Medina, Edgar Eduardo Grass, Grass Lizcano, Néstor Julio Ladino, Ovel Obdulio Marulanda Romero, Luís Emilio Cantor Beltrán, José Uriel Rendón Agudelo, Jorge Eliécer Acosta, Jarbit de la Peña Palacio, Ramiro Mancera Parrado, Luís Alfonso Rincón Rojas, Pedro Luís Ruiz Grisales, Carlos Eduardo Camargo Silva, Rafael Antonio Mora Quevedo, Jorge Eliécer Iglesias Calvo, Luz Marina Buitrago Rojas, Guillermo Edilson Duarte Hernández, Javier Mejia Cortes, Rodrigo Donsel, Libardo Pinzón Días,

Maria Consuelo Jiménez Segura, Marcela Cruz López, Ana Lucia Peralta Ruiz, Luís Orlando Guevara Rojas, Maria Marlene Martines Rodríguez, José Protacio Garzón Mora, William Sabogal Tamayo, Jaime Turriago Piñeros, Bernardino Antonio Serna Zamora, Carlos Hernán Londoño Ángel, Guillermo Aguilar Amaya, Pedro Julio Mora, Helmer Ballestero Possu, Luís Antonio Penagos Pineda, Giovanni Marulanda Monzón, Raúl de Jesús Zapata Cartagena, Jorge Enrique Hernández Cruz, Luz Mireya Leal Sánchez, José Alberto Bustos Alzate, Fernando de la Peña Palacios, José Didier Velandia Vargas, Luz Yanet Ramírez, Luz Delfina Arce Gutiérrez, Maria Nelly León Torres, Jaime Augusto Rojas Peralta, Luz Esperanza Romero Novoa, Marco Aurelio Gutiérrez Martínez, Jairo Hernández Rojas, Carlos W. Balaguera Pardo, Guillermo Sánchez Morales, Hugo Martínez Rojas, José Jairo Castro Arguello, Flor Guzmán Mendoza, José Germán Palacio Guababe, Efraín Merchán Laverde, Bernardo Parra, Javier Gaviria Martínez, Carlos Eduardo Ladino Hernández, Héctor Hernández Hernández, Jaime Mojica Garzón, Luís Adelmo Parrado Parrado, José Miguel Bobadilla Mondragón, Carlos Henry Leño Franco, Luz Mery Quesada, José del Carmen Montenegro, Jorge Armando Ávila, Pedro José Rodríguez, Amparo Prieto, Gilberto Chaverra, y otros más.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La demanda fue contestada por el Departamento del Meta, cuyo apoderado judicial manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda, en orden a lo cual aduce las siguientes razones de defensa:

- Para la época de la expedición de la ordenanza acusada existía relación directa entre el presupuesto de las entidades públicas y su estructura administrativa por efecto de la Ley 617 de 2000, lo que descarta la carencia de unidad de materia que le endilga el actor;

- Las facultades otorgadas mediante ella cumplieron los requisitos de límite temporal al señalar en su artículo 62 que regía y tenía efectos fiscales desde el 1º de enero de 2002 y por toda la vigencia del 2002, es decir, que se otorgaron por el término de un (1) año).

- Con la designación de una comisión funcional se cumplió el requisito de integrar al equipo ejecutor de dichas facultades dos (2) trabajadores (artículo 153, y no 154, del Decreto 1572 de 1998).

- La supresión más significativa fue la de la secretaría de Infraestructura, y para ello se consideró lo que reveló el estudio, esto es, que el departamento no ejecutaba directamente las obras públicas, sino que las contrataba, habiéndose convertido en una dependencia inoperante con más 300 trabajadores oficiales sin funciones específicas.

Propuso la excepción de inexistencia de los vicios legales atribuidos a los actos acusados.

## II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal, luego de reseñar lo actuado en el plenario y confrontar los textos del proyecto presentado por el Gobernador y el de la ordenanza en que aquél se convirtió, concluye que:

- Hay congruencia entre lo pedido por el Gobernador en el proyecto y lo aprobado por la Asamblea en lo relativo al otorgamiento de las facultades en cuestión, luego cumplió con el requisito de iniciativa gubernamental.
  
- El Decreto 0325 de 2002 se expidió en ejercicio de esa facultad y conforme con los artículos 300-7 e inciso final y 305 numeral 7, de la Constitución Política, según los cuales el Gobernador es autónomo para adoptar decisiones sobre la estructura de la Administración Departamental, con sujeción a la ley y a las ordenanzas, en este caso a la Ley 617 de 2000 y a la ordenanza 473 en cuestión, y no se observa que se hubieran desconocido las normas superiores ni incurrido en defectos de forma.
  
- Sí se fijó límite a las facultades, según advierte el apoderado de la demandada, es decir, en el artículo 62 de dicha ordenanza, al precisarse su vigencia para 2002, luego fue *pro tempore* y por ello otorgadas con plena competencia de la Asamblea departamental.

- Hay unidad de materia por la conexidad entre los temas presupuestales y la creación y fusión de los empleos para los fines señalados en el decreto acusado.

- Por la legalidad observada, no se causa perjuicio alguno a derechos de los trabajadores, cuya sindicalización y convención de trabajo no impide crear, suprimir o fusionar empleos (sentencia C-095 de 1996).

- El estudio técnico para la reestructuración de la planta de personal sí se realizó y cumple con los requerimientos de ley, y la planta de personal se modificó dentro de un criterio de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Por consiguiente negó las pretensiones de la demanda.

### **III. EL RECURSO DE APELACION**

En la sustentación de la apelación del fallo, el actor sostiene que las conclusiones del a quo corresponden más a un pálpito de inferencia que a la realidad jurídica y procesal demostrada en autos, no habiendo peor ciego que el no quiere ver.

Seguidamente retoma en extenso los argumentos en que sustenta las acusaciones formuladas en los cargos de la demanda, en los que advierte que el estudio técnico en que supuestamente se basó el proceso de reestructuración aprobado por la Asamblea y la conformación del COMITÉ encargado de elaborarlo, se dio después de que la Asamblea

fue asaltada en su buena fe y había aprobado la delegación de facultades.

Por lo demás, se extiende en cuestionar los actos y decisiones adoptados en la ejecución del proceso de reestructuración dispuesto en el decreto departamental acusado, en especial en lo relativo a lo desvinculación y vinculación de personal.

Con los argumentos anteriores solicita revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **IV. TRAMITE DEL RECURSO**

Durante el traslado para alegar de conclusión se pronunció el actor, quien recaba en las censuras de forma y de fondo que le ha hecho a los actos enjuiciados, en especial las relativas a los requisitos para el otorgamiento de facultades en comento y a la falta de competencia de aquella para conferirles, por no ser materia de sus funciones; así como a la falta de límite temporal de dichas facultades y de precisión en su objeto o materia. Igualmente, a la violación flagrante de la Convención colectiva de trabajo vigente, a la falsa motivación y a la desviación de poder.

#### **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación rindió concepto donde, luego de observar el contenido y fundamentos jurídicos y fácticos de los actos acusados, concluye que las facultades en cuestión se otorgaron con el cumplimiento de los requisitos legales, con competencia de la Asamblea Departamental para conferirles y del Gobernador para desarrollarlas o ejecutarlas, y que existe conexidad entre ellas y la materia u objeto de la ordenanza. Por ende no encuentra configurados los vicios que se le endilgan a los actos impugnados y solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

## **VI. LA DECISION**

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

### **C O N S I D E R A C I O N E S**

Los puntos a que se contrae la alzada son los contenidos en los cargos de la demanda, en cuyo análisis se hacen las siguientes precisiones:

#### **1. El objeto de la demanda**

Si bien lo que aparece demandado es la Ordenanza Núm. 473 de 1 de noviembre de 2001 de la Asamblea Departamental del Meta "*Por medio de la cual fijó el presupuesto anual del Departamento para la vigencia de 2002*", en realidad la pretensión de nulidad se centra en su artículo 45º

en cuanto contiene la cuestionada autorización u otorgamiento de facultades al Gobernador.

De modo que la acción de nulidad está encaminada contra dicho artículo y el Decreto 325 de 4 de junio de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento en ejercicio de dichas facultades, por tanto la Sala asumirá su examen en cuanto a su expedición y no a la ejecución de tales actos, en especial, la del Decreto, pues la forma como se le hubiera dado aplicación es ajena a la presente acción, ya que se trata de actos, decisiones y circunstancias posteriores a su nacimiento, luego no hacen parte de sus condiciones de fondo y de forma para su conformación o nacimiento al mundo jurídico, amén de que se trataría de situaciones particulares que no son objeto de la presente acción.

## **2.- El contenido de los actos acusados**

2.1.- Lo pertinente del artículo 45 de la Ordenanza demandada reza:

*“ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META  
ORDENANZA No. 473 de 2001  
Noviembre 1*

*“Por el cual se fija el Presupuesto Básico Anual del Departamento  
para la vigencia correspondiente al 2002*

*LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META  
en ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las que le  
confiere el Artículo 300 de la Constitución Nacional y el artículo 61  
de la ordenanza 467 de 2001*

## ORDENA

**Artículo 1º.** Fíjase el Presupuesto de ingresos de la Administración Departamental, para la Vigencia Fiscal correspondiente del 1º de enero al 31 de Diciembre de 2002 en la suma de....”

(...)

**Artículo 45º.** El presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal del 2002, cumple con las disposiciones establecidas por la Ley 617 de 2000, es decir que el monto máximo inicialmente proyectado el presupuesto de gasto de funcionamiento, sólo asciende al 70% del valor total de los Ingresos Corriente de Libre Destinación del Departamento.

**PARÁGRAFO 1** Facúltase al gobernador del meta o a quien este delegue para, tomar las medidas necesarias con el objeto de alcanzar los objetivos propuesto en el Plan de Desarrollo y los topes de Gasto establecidos en la Ley 617, entre ellas: Modificación al monto de los ingresos y gastos del presupuesto de la actual vigencia; Fijación, tramite, procedimiento y presentación de planes de retiro compensado, con el reconocimiento de una bonificación a aquellos trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al Plan o para optar el Plan indemnizatorio establecido en la según sea el caso; así mismo podrá suprimir, fusionar, crear, reestructurar, transformar, disolver y liquidar dependencias de la administración central y órganos del orden departamental esto es, establecimiento públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del estado, instancias consultivas y demás entidades que formen parte de la actual estructura del departamento; al igual que: modificación, supresión de cargo de planta de personal de empleados y trabajadores y modificación de la estructura orgánica del departamento.

**PARÁGRAFO 2:** Facultase al Gobernador por el término correspondiente a la vigencia fiscal del 2002, para negociar empréstitos con entidades públicas y privadas, de carácter nacional e internacional, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente ordenanza.

**PARÁGRAFO 3:** Igualmente, autorícese al Gobernador del departamento para determinar la nomenclatura y clasificación de

*los empleados correspondiente, ajustándolo a los requerimientos y responsabilidades previstas en la ley. En igual sentido para ofrecer un plan de retiro compensado.*

**2.2. El Decreto departamental 0325 de 2002**, en lo relevante para el plenario, dice:

**“DECRETO No. 0325 DE 2002**

*Por medio del cual se adopta la nueva estructura administrativa del nivel central y descentralizado del Departamento del Meta y se modifica en consecuencia la planta de personal del nivel central y descentralizado en lo pertinente.*

*EL GOBERNADOR (E) DEL DEPARTAMENTO DEL META  
En uso de las facultades constitucionales y legales que le confieren los artículos 305 de la C.N. y 94 del Decreto 1222 de 1986; y en ejercicio de las expresas facultades conferidas por la Honorable Asamblea Departamental, y*

**CONSIDERANDO**

- 1. Que en virtud de los nuevos desarrollos legislativos orientados a obtener el fortalecimiento de la descentralización, la racionalización del gasto público y el sistema general de participaciones, era indispensable revisar la estructura administrativa del Departamento a nivel central u descentralizado, al igual que la actual planta de personal de los niveles central descentralizado en lo pertinente.*
- 2. Que para tal propósito se obtuvo autorización expresa de la Honorable Asamblea Departamental del Meta, otorgada a través de la Ordenanza No. 473 de 2001.*
- 3. Que siguiendo estrictamente los lineamientos legales que gobiernan esta clase de actuaciones se elaboró un estudio técnico por parte de funcionarios de la propia administración departamental, con el acompañamiento de asesores externos, el cual recoge el diagnóstico y las recomendaciones que sirven de apoyo a las decisiones administrativas que deben adoptarse.*
- 4. Que el referido estudio técnico está basado en métodos de diseño organizacional y ocupacional que contempla el análisis de los procesos técnicos-misionales o de apoyo, la evaluación de la*

*prestación de los servicios y la evaluación de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los empleos.*

*5. Que las conclusiones del estudio aconsejan adoptar una nueva estructura administrativa para el departamento del Meta y en consecuencia modificar su planta de personal, entre las cuales cabe destacar las siguientes: (i) Suprimir el mayor volumen posible de funciones operativas de ejecución directa de la inversión y de prestación directa de servicios en el nivel central; (ii) Fusionar algunas dependencias y Secretarías del nivel central con el objeto de racionalizar los gastos; (iii) Suprimir algunos cargos de los niveles directivo, asesor, profesional, técnico, administrativo y operativo, cuyos perfiles no se requieren, o el número de cargos debe ser menor.*

*6. Que es diáfano según las conclusiones del estudio técnico, que la modificación de las plantas de personal están fundadas en necesidades del servicio por cuanto entre otras se recomienda la supresión de entidades, la redistribución de funciones y cargas de trabajo, la racionalización del gasto público y el mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia y economía y celeridad de las entidades públicas.*

*7. Que la modificación a la planta de personal que se adoptará fue realizada dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, tal como lo revelan las decisiones que sobre este aspecto adoptó la Comisión Funcionarial, en cuyo seno se estudió y analizó con detenimiento cada una de las hojas de vida de los funcionarios vinculados a la entidad; y cuyos miembros tuvieron la oportunidad de conocer las recomendaciones consignadas en el estudio técnico respectivo.*

*8. Que en cumplimiento de las normas legales presupuestales y las demás relacionadas, previo a la expedición del presente acto, se obtuvo la disponibilidad presupuestal correspondiente, como consta en el certificado 2996 del 27 de marzo de 2002.*

## **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Adoptar la nueva estructura del Departamento del Meta, para el nivel central, que quedará conformada así:*

(...)

**PARAGRAFO.** *Por extracción de materia, toda dependencia u organismo no incluido en la estructura precedentemente reseñada, ha de entenderse suprimido a partir de la vigencia del presente acto.*

**ARTICULO SEGUNDO:** *En lo correspondiente al nivel descentralizado adóptense las recomendaciones específicas consignadas en el estudio técnico y en consecuencia se ordena suprimir y liquidar el establecimiento público del nivel descentralizado denominado...*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Modificar la planta de personal del nivel central del Departamento del Meta, adoptando para el específico cumplimiento de sus fines y objetivos, la siguiente:*

(...)

**ARTICULO CUARTO:** *Aprobar en este mismo acto los nuevos manuales de funciones y requisitos específicos expedidos con motivo de la adopción de la nueva planta de personal del Departamento.*

**ARTICULO QUINTO:** *Ha de entenderse que los empleos que no aparecen dentro de la nueva estructura administrativa y la planta de personal, quedan suprimidos; ello sin perjuicio de los empleos desempeñados por personal de carrera administrativa o trabajadores oficiales con fuero sindical, los cuales no serán desvinculados del servicio hasta tanto no se obtenga el permiso previo del juez del trabajo. La Secretaría Financiera y Administrativa, tomará las decisiones correspondientes en relación con estos servidores, a efecto de que cumplan labores útiles en la entidad; en tanto son legalmente desvinculados.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Las situaciones administrativas especiales en que pudieren encontrarse algunos servidores públicos comprometidos con la adopción de la nueva planta de cargos, deberá ser resuelta dentro del estricto marco legal por la comisión funcionarial designada para tal efecto.*

(...)"

### **3. Los cargos que se les formulan en la demanda**

Los motivos de inconformidad del actor retrotraen el debate a los cargos que planteó en la demanda, de allí que éstos deban retomarse para su examen, así:

3.1. En primer orden, el actor predica la violación del preámbulo y de los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 53, 54, 83, 90, 121, 122, 123, 125, 209, 243, 300, 303 y 305 de la Constitución Política, por razones que caben desglosar resumidamente así:

- No se cumplieron los 3 requisitos para otorgar facultades por la Asamblea departamental al Gobernador: i) iniciativa del Gobernador, ii) límite temporal de esas facultades; y iii), precisión de las funciones delegadas,
- El Decreto fue expedido sin competencia y usurpación de las atribuciones de la Asamblea.
- Violación flagrante de la convención de trabajo vigente, en sus artículos 2, 4, 5 y 7, relativos a la continuidad de derechos y relaciones laborales, reconocimiento sindical, estabilidad laboral y comité de relaciones laborales.

3.1.1. Respecto de lo primero, se observa que la norma que faculta a las asambleas departamentales para conferir autorizaciones a los Gobernadores es el artículo 300 de la Constitución Política, en su numeral 9, que modificado por el Acto Legislativo 01 de 1996 dice:

*“ARTICULO 300. <modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 1996> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*(...)*

*9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamental.”*

Visto dicho numeral en concordancia con el inciso último<sup>1</sup> del mismo artículo, se encuentra que en este caso tienen lugar los requisitos pregonados por el actor, por ende es pertinente verificar si en el plenario está demostrada la ausencia o carencia de los mismos.

Sobre la iniciativa gubernamental de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ordenanza 473 de 2001, no hay en el proceso demostración de su incumplimiento. Por el contrario, se puede constatar que sí se le dio estricta aplicación toda vez que su texto hizo parte del proyecto correspondiente presentado por el Gobernador, cuya copia auténtica milita en el plenario y lo concerniente a dicho artículo se lee a folios 59 y 60 del cuaderno 1º del mismo, donde aparece incluso con el mismo número. De modo que las autorizaciones en cuestión sí fueron de iniciativa gubernamental.

Con relación al carácter *pro tempore* de las autorizaciones en comento, está determinado tanto en el mismo artículo en lo que hace a los párrafos segundo y tercero del artículo 45 de la Ordenanza,

---

<sup>1</sup> El inciso último del citado artículo 300 enuncia: “Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.”

como en el artículo 63 de la misma al señalar como límites de sus efectos la vigencia fiscal de 2002, a partir del 1º de enero, hasta el 31 de diciembre de ese año, como lo advierte la demandada, el Ministerio Público y el a quo.

La precisión de las funciones o materia objeto de la autorización emerge de la sola lectura del artículo 45 en cuestión, tanto que aparece detallada en los asuntos comprendidos en tal autorización, pudiéndose observar además que se encuadran en las funciones que el artículo 300 constitucional le atribuye a las asambleas departamentales, en especial las señaladas en los numerales, 1, 3, 4 y 7, que a la letra dicen:

*“ARTICULO 300. <modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 1996> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.*

*(...)*

*3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.*

*(...)*

*7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.”*

De suerte que no está demostrado el cargo de falta de los tres requisitos que el actor echa de menos en la ordenanza acusada en lo atinente a su artículo 45; en lugar de ello, la Sala puede constatar su cumplimiento, de allí que en este punto el cargo no tiene vocación de prosperar.

3.1.2. – Pasando al punto de la competencia, que el actor aduce que no existe tanto para el otorgamiento de la censurada autorización dada en la Ordenanza como en el Decreto, la Sala observa que tal vicio tampoco está acreditada en el plenario, toda vez que por una parte, las asambleas departamentales tienen expresa facultad constitucional para otorgar dicha autorización, según se lee en el numeral 9 del artículo 300 comentado, a cuyo tenor tales corporaciones pueden “*Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamental*”, y en este caso atrás se precisó que los asuntos objeto de la autorización están comprendidos en las funciones propias de aquellas, luego la autorización sí se otorgó con plena competencia de la Asamblea, la cual no se excedió en los asuntos que incluyó como objeto de la misma.

A lo anterior se ha de agregar que con esas funciones constitucionales de la Asamblea guardan armonía o correspondencia las conferidas al Gobernador por el artículo 305 de la Constitución Política respecto de las materias o asuntos objeto de la autorización que le confirió la

Asamblea, esto es, las señaladas en los numerales 1, 7, 8 y 15 que a la letra dicen:

*“ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:*

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.*

*(...)*

*7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.*

*(...)*

*8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.*

*(...)*

*15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.”*

De modo que en cuanto al Decreto acusado, la competencia del Gobernador le vino tanto del artículo 45 de la Ordenanza 473 de 1º de noviembre de 2001, como de la misma Constitución Política, y sin que en ninguno de ambos actos enjuiciados se hubiera incurrido en usurpación de funciones.

3.1.3. De la violación flagrante de la convención de trabajo vigente, en sus artículos 2, 4, 5 y 7, cabe decir que las disposiciones de dicha convención no son normas superiores a los actos administrativos generales que se profieran en ejercicio directo de atribuciones constitucionales, justamente porque tales actos no tienen como fuente y fundamento la convención, sino la normatividad pertinente de la

Constitución Política, de suerte que las condiciones tanto de fondo o materiales como de forma, para su expedición están señaladas en ésta y en las disposiciones legales y reglamentarias que las desarrollen.

La convención de trabajo en mención es producto del ejercicio de facultades constitucionales y legales del Gobernador, y se circunscribe a la relación laboral que surja entre la entidad territorial y los trabajadores oficiales vinculados al mismo en virtud de contrato de trabajo, de allí que los artículos que de ella invoca el actor se refieren sólo a esa relación en particular.

Es así como la estabilidad que reclama el actor con base en el artículo 5 de la Convención, sólo tiene como alcance que toda terminación unilateral del contrato de trabajo sólo debe hacerse por las causales debidamente comprobadas con el lleno de los requisitos de ley, reglamento interno y las condiciones pactadas en la Convención, y que la vinculación fuere mediante contrato de trabajo indefinido.

El comité de relaciones laborales que se prevé en el artículo 7, está señalado que se encargará de estudiar y resolver todas las quejas, sanciones, traslados, cambios de cargo, ascensos y terminación del contrato de trabajo que se presente con los trabajadores de cada una de las dependencias de la Administración departamental, sin que se refiera a decisiones relacionadas con la organización o estructura administrativa y funcional, modificación de la planta de personal y la escala salarial de la Administración departamental en sus diferentes sectores. Claramente

se trata de decisiones concretas y particulares regidas por contrato de trabajo.

A ello se agrega que el reconocimiento sindical de que habla el artículo 4º, no prevé nada en relación con intervención obligatoria del Sindicato en decisiones y actos generales de orden departamental, ni siquiera relacionados con los aspectos objeto de la autorización enjuiciada.

Los actos o decisiones individuales y subjetivas que se den en el marco del contrato de trabajo correspondiente son los que le deben sujeción a tales disposiciones convencionales, y no los actos administrativos generales que las autoridades departamentales (asamblea y gobernador) expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias.

3.2.-Por otra parte, el actor aduce la violación de los artículos 3, 35, 36, 48 y 84 del C.C.A.; 16, 30, 49, 55 y 56 de la Ley 446 de 1998; 11 y 12 de la Ley 78 de 1986; 71 y 78 de la Ley 136 de 1994; 1, 2, 5, 7, 8, 15, 17, 37, 38, 39 y 41 de la Ley 443 de 1998; 26 del Decreto 2400 de 1968; 1, 2, 3 y 4 del Decreto 1569 de 1998; 1, 2, 3, 4, 5, 10, 13, 133, 135, 148, 149, 150, 152, 153, 154 y 158 del Decreto 1572 de 1998; 7º, 9º y 11º del decreto 2504 de 1998 y 10 de la Ley 617 de 2000, por razones que se resumen en la adopción de una reestructuración sin un verdadero estudio técnico por cuanto en su elaboración no se le dio participación a la organización sindical y sin análisis ponderado sobre el porqué se suprime o crea una dependencia o sobre quienes se debían excluir de la

planta, por lo cual se incurrió en expedición con falta de competencia, de forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, con falsa motivación, motivación insuficiente y desviación de poder, ya que el Gobernador utilizó su poder para efectuar un despido masivo de servidores públicos sin estar autorizado para ello y no se le avisó a los afectados.

Sobre esta acusación observa la Sala que en el plenario milita el documento que contiene el informe presentado por el Comité de Estudio Técnico en mayo de 2002, de un estudio técnico sobre la estructura administrativa y funcional de los niveles centralizados y descentralizados del departamento del Meta, que comprende el diagnóstico de la situación de la época, las consecuentes conclusiones y recomendaciones, en todos los aspectos concernientes, tales como la racionalidad, proporcionalidad y eficiencia de la estructura organizativa y composición de la planta de personal por niveles, dependencias y entidades, en función de la necesidad y efectividad de la labor de cada nivel de cargos y de que cada una de tales dependencias y entidades, así como en atención del correspondiente peso financiero en el presupuesto de gastos respectivo; evidenciando las anomalías o distorsiones que a juicio del Comité Técnico estaban afectando la estructura administrativa u organizacional y funcional del Departamento, así como sus recursos presupuestales.

En consecuencia se hacen recomendaciones detalladas que dicho Comité considera apropiadas para corregir esas distorsiones, las cuales

puntualizan en propuestas concretas que se engloban en una propuesta general, de la cual se hace un detallado comparativo con la situación observada, incluyendo las diferencias en los costos financieros del departamento, en los cuales se daría una significativa disminución, así como las implicaciones financieras de la aplicación de las recomendaciones.

La descalificación que del mismo hace el actor no desvirtúa su veracidad, tanto en el hecho de su realización como en su contenido y oportunidad, sin que la Sala encuentre razones para desconocerlo como elemento cierto que satisface el requisito que en ese sentido se prevé en los artículos 153 y 154<sup>2</sup> del Decreto 1572 de 1998.

La circunstancia de que se hubiera realizado con posterioridad a la expedición de la Ordenanza acusada no tiene relevancia jurídica, puesto que dicho requisito se exige para adoptar las medidas de reestructuración administrativa y consiguientemente de la planta de personal, como aquí se hizo mediante el decreto departamental enjuiciado, y no para el otorgamiento de facultades por la Asamblea al Gobernador para esos efectos.

No está demás anotar que en el decreto acusado se encuentran acogidas tales recomendaciones, de suerte que se observa una

---

<sup>2</sup> El artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 señala: “ARTICULO 154. < Modificado por el artículo 9º. del Decreto 2504 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> 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 empleos”

congruencia entre los resultados del estudio técnico y la motivación de dicho decreto.

Valga también reiterar que para la elaboración de dicho estudio no era menester la intervención del sindicato de trabajadores del Departamento, empero fue puesto a consideración de lo que se denominó “Comisión Funcionarial”, la cual, según se dice en la introducción del informe, fue conformada por Resolución 1003 de 2002, y en la que se le dio participación a dos servidores del Departamento, lo cual atiende lo previsto en el artículo 153<sup>3</sup> del Decreto 1572 de 1998,

En ese orden, ni la Ordenanza No. 473 de 2001 está afectada en su legalidad por la elaboración a posteriori del referido estudio técnico, ni el Decreto 0325 de 2002 del Gobernador del Meta se expidió con los vicios que le atribuye el actor, pues lo que consta en el plenario indica que se hizo conforme las disposiciones superiores pertinentes, no aparece demostrada falsa motivación, y la que contiene el decreto resulta suficiente pertinente, según se puede leer en la transcripción que de ella se hace en esta providencia.

---

<sup>3</sup> El citado artículo reza: “ARTICULO 153. Las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden territorial que inicien procesos de modificaciones a sus plantas de personal deberán comunicar tal situación a la respectiva Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil, según el caso, con indicación de si tal proceso lo adelantará de manera directa o a través de la Escuela Superior de Administración Pública o de personas naturales o jurídicas; en este último evento, el Jefe de la entidad designará por lo menos dos de sus empleados que conformarán el equipo ejecutor del estudio.

*Terminado el estudio técnico, soporte de la reforma de la planta de personal, acompañado con la planta finalmente adoptada, será remitido a la Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil correspondiente, para su conocimiento.”*

Finalmente, la unidad de materia que reclama el actor para la ordenanza, también aparece dada en lo que concierne al artículo 45 de la misma, puesto que su contenido tiene un claro propósito fiscal y de racionalización de gasto público del Departamento, que para la época era un imperativo legal específico en virtud de la fijación de criterios de financiación y topes para gastos de funcionamiento fijados en los artículos 3º y 4º de la Ley 617 de 2000<sup>4</sup>, de allí que en dicho artículo 45 de la Ordenanza se hubiere hecho expresión referencia a esa ley. Por ello se da una relación de inmanencia entre el desarrollo o ejecución de las autorizaciones dadas en tal artículo ordenanzal y la adopción de los ingresos y gastos a ejecutar en el Departamento en el marco del presupuesto correspondiente.

En resumen, la Sala no encuentra demostrados los cargos de la demanda y, por consiguiente, los motivos de inconformidad del apelante, de allí que el recurso no tiene vocación de prosperar y se deba confirmar la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

---

<sup>4</sup> Los citados artículos dicen: “*ARTICULO 3o. FINANCIACION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas. (...)*”

*ARTICULO 4o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:*

<i>Categoría</i>	<i>Límite</i>
<i>Especial</i>	<i>50%</i>
<i>Primera</i>	<i>55%</i>
<i>Segunda</i>	<i>60%</i>
<i>Tercera y cuarta</i>	<i>70%</i>

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 sentencia de 3 de octubre de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Meta niega las pretensiones de la demanda presentada en acción de nulidad en el proceso de la referencia.

**Segundo.-** 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 9 de julio de 2009.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
**PIANETA**  
Presidenta

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT**

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**