

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta, Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre tres (3) dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50-01-33-33-005-2017-00385-01
DEMANDANTE: LUIS ORLANDO MAHECHA CASTILLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el siete (7) de diciembre de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de la cual rechazó parcialmente la demanda promovida contra el Municipio de Restrepo - Meta.

ANTECEDENTES:

El señor **LUIS ORLANDO MAHECHA CASTILLO** a través de apoderado y, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el **MUNICIPIO DE RESTREPO** con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- *Decreto Municipal No. 052 del 19 de mayo de 2017 por medio del cual el alcalde del Municipio de Restrepo Meta suprimió la estructura de la administración central la dependencia denominada Centro Ganadero Frigorífico Municipal "CEGAFRIM" y la planta de personal que forma parte de esa dependencia de la cual hacía parte LUIS ORLANDO MAHECHA CASTILLO, en el cargo de OPERARIO MATADERO.*
- *Oficio 100-31-01 223/2017 de mayo 20 de 2017, mediante el cual se le informó al señor LUIS ORLANDO MAHECHA CASTILLO que su cargo fue suprimido a partir del 21 de mayo de 2017.*
- *Resolución No. 217 mayo 24 de 2017 que ordenó el pago de la liquidación definitiva a favor del demandante.*

- *Acto ficto presunto negativo originado en el silencio administrativo del MUNICIPIO DE RESTREPO - META frente al recurso de reposición interpuesto por el demandante el 16 de junio de 2017, contra la Resolución No. 217 mayo 24 de 2017.*
- *Acto ficto presunto negativo originado en el silencio administrativo del MUNICIPIO DE RESTREPO - META frente al oficio de no aceptación de la Resolución 217, radicado por el demandante el 24 de mayo de 2017.*

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, solicitó que se ordene su reintegro al cargo que venía ejerciendo o a uno de igual o superior categoría y el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde que se produjo el retiro hasta la fecha en que sea reincorporado a la planta de personal.

También solicitó que se condene al MUNICIPIO DE RESTREPO-META a cancelarle los intereses comerciales durante los 6 primeros meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que le reconozca los derechos deprecados en caso de incumplimiento de la misma por parte del demandando y a reconocerle los intereses moratorios contemplados en el artículo 171 de CPACA., así como las costas procesales.

Por otra parte, pidió que se condene al MUNICIPIO DE RESTREPO - META a pagarle la totalidad de los intereses que genere la sentencia desde la fecha de su ejecutoria hasta cuando se produzca su efectivo cumplimiento, de acuerdo con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional.

Finalmente, pidió que, en caso de no prosperar las pretensiones principales, se condene al MUNICIPIO DE RESTREPO- META o al organismo que haga sus veces, a reliquidarle y pagarle, la Indemnización reconocida, incluyendo todos los factores salariales, compensatorios y demás emolumentos.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto el 7 de diciembre de 2017, rechazando parcialmente la demanda, al considerar que la Resolución 217 del 24 mayo de 2017 y los actos presuntos

derivados de las actuaciones contra ella, son actos de ejecución de las decisiones adoptadas mediante el Decreto Municipal 052 del 19 de mayo de 2017, que no son susceptibles de control judicial.

Con base en lo anterior, admitió la demanda únicamente en relación con el Decreto Municipal No. 052 del 19 de mayo de 2017 Oficio 100-31-01 223/2017 de mayo 20 de 2017.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior determinación, el demandante interpuso recurso de apelación argumentado que no es incompatible la solicitud de nulidad del acto administrativo que ordena el pago de una liquidación como trabajador oficial, así como los actos presuntos que niegan la reincorporación y la no indemnización, por cuanto estos actos forman un acto complejo de retiro, incluidos los actos administrativos que liquidaron de manera definitiva las prestaciones sociales y la indemnización por supresión del cargo.

Sostuvo que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado no ha sido pacífica al determinar cuáles son los actos administrativos susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en este tipo de casos, creando confusión alrededor de si debe ser objeto de control de legalidad el acto general de reestructuración, el de reincorporación o aquel que comunica la decisión.

Indicó, que en sentencia de unificación del 4 de noviembre del 2010, el Consejo de Estado aceptó la posibilidad de demandar el oficio de comunicación de la desvinculación, bajo el argumento de que este acto es el que consolida la situación particular del accionante respecto del acto general, para lo cual desarrolló la teoría del acto integrador.

Por lo anterior, considera que en el caso concreto es viable demandar tanto el acto general, como los de ejecución, pues, todos ellos tienen que ver con su desvinculación por la supresión del empleo; de lo contrario, se

estaría cercenando este derecho dadas las particularidades del proceso de supresión y el derecho al acceso a la administración de justicia

Con base en los anteriores argumentos solicitó la revocatoria de la providencia recurrida y, la consecuente, admisión de la demanda frente a todos los actos administrativos enjuiciados.

CONSIDERACIONES:

Según lo normado en los artículos 125 del CPACA., concordante con los numerales 1° del artículo 243 y 3° del artículo 244 ibidem, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que rechaza parcialmente la demanda.

Ahora bien, de los argumentos esgrimidos por el Juzgado de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si debe admitirse la demanda contra la Resolución 217 del 24 mayo de 2017 y los actos fictos derivados de las peticiones elevadas por el actor el 16 y 23 de junio del mismo año.

Para la sala la respuesta al problema jurídico planteado es positiva frente a la Resolución 217 del 24 mayo de 2017 y el acto ficto derivado del recurso de reposición interpuesto por el demandante el 16 de junio de 2017 y negativa frente al acto ficto derivado de la petición elevada el 23 de junio de 2017, por lo tanto, la decisión del Juzgado de primera instancia debe ser revocada parcialmente.

La anterior intelección, se fundamenta en los siguientes argumentos fácticos y jurídicos:

Tal como esta Corporación lo ha reiterado, cada proceso de reestructuración de plantas de personal debe analizarse de acuerdo con las particularidades propias que lo definen y, por ello, no resulta acertado señalar de

forma genérica los procedimientos que se deben seguir y el contenido de los actos que dentro de tal proceso se profieren.

No obstante, en la generalidad de estos procedimientos se puede identificar la existencia de actos de contenido general, mediante los cuales el órgano facultado legalmente decide los empleos que por razones del servicio se suprimen en una entidad y actos de contenido particular, mediante los cuales el nominador decide la incorporación o no de funcionarios en la “nueva” planta de personal y efectúa la liquidación de las prestaciones sociales o las indemnizaciones a que haya lugar.

Así lo ha dejado entrever el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual en providencia del 15 de mayo de 2020, emitida dentro de la radicación 23001-23-33-000-2017-00565-01(0598-19) MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez, dijo:

De los actos enjuiciables en los casos de reestructuración administrativa o supresión de cargos.

26. *La Sección Segunda de esta Corporación ha destacado que en los procesos de reestructuración de la administración que comporten supresión de cargos, el interesado debe demandar el acto que contenga en forma individual su retiro del servicio¹.*

27. *A la vez, ha señalado que los procesos de reestructuración presentan particularidades, lo que lleva a analizar la situación demandada en cada caso en concreto, siendo inadecuado definir a primera vista qué actos pueden afectar la situación jurídica concreta y particular de los servidores.*

28. *Es así como en algunos casos el acto de carácter general únicamente contiene la decisión de suprimir unos cargos pero en abstracto, es decir, sin especificar quiénes serán retirados del servicio, lo que lleva a que el nominador por medio de un acto concreto defina quiénes son retirados y a quiénes incorpora en la nueva planta, siendo apropiado en ciertas ocasiones, entablar una misma demanda contra el acto de carácter general, cuando tiene la capacidad de afectar una situación concreta buscando se declare su inaplicación y el acto de carácter particular, a fin de obtener su nulidad como quiera que es la decisión que genera el retiro o desvinculación del servicio. Empero, en otras situaciones, existe el acto de carácter general que suprime de manera general determinados empleos de la planta y con posterioridad, la administración solo expide un oficio que le comunica su*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Auto de 11 de febrero de 2016, Radicación 08001-23-33-000-2015-00051-01(2667-15).

desvinculación por haber sido suprimido el cargo que el actor desempeñaba, de manera que, en cada caso es necesario examinar y analizar la situación particular a fin de establecer los actos enjuiciables.

29. Como conclusión de lo antes expuesto, se tiene que en tratándose de procesos de reestructuración o supresión, no es posible establecer una regla general o única en relación con los actos que deben demandarse, pues se debe analizar cada caso en particular para determinar qué actos son susceptibles de enjuiciamiento.

30. Sobre el tema, la Sección Segunda reconoció la necesidad de retomar el tema y probablemente sentar una regla de unificación jurisprudencial, por ello en reciente providencia² avocó conocimiento con el objeto proferir sentencia de unificación jurisprudencial sobre el tema de actos a demandar en reestructuración administrativa que implica supresión de cargos, expuso lo siguiente:

« [...] Así, en relación con los actos a demandar en un proceso de reestructuración administrativa que implica supresión de cargos, han sido diversas las posiciones adoptadas por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. En algunos casos, se ha previsto que es viable acusar el acto general de supresión de empleos siempre y cuando defina la situación jurídica laboral particular del interesado, ella conlleve la eliminación de la totalidad de los cargos de una dependencia, y el proceso de reestructuración no requiera de la adopción de una nueva planta de personal que incorpore a quienes continuarán en el servicio.³ En otros eventos, se ha sostenido que el acto de contenido general debe ser demandado a través del medio de control de simple nulidad y solicitarse su inaplicación a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En no pocas ocasiones, se ha sostenido que hay indebida acumulación de pretensiones cuando se acusan actos de contenido general y actos de contenido particular en una misma demanda.⁴

En otros casos, se ha concluido que los actos a demandar en casos de supresión parcial, son los que disponen la incorporación de los servidores⁵, al catalogársele como acto

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto de 7 de febrero de 2019, Radicación 68001 23 31 000 2001 02612 01 (0014-14).

³ Sentencias del 11 de marzo de 2004, expediente 17001-23-31-000-2001-0561-01(1728-03) con ponencia de la consejera Ana Margarita Olaya Forero; del 13 de diciembre de 2007, expediente 50001-23-31-000-2001-04499-01 (4499-05), con ponencia de la consejera Bertha Lucia Ramírez de Páez; del 3 de mayo de 2007 proferido dentro del expediente 25000-23-25-000-2000-00008-01 (2585-04) con ponencia del consejero Jesús María Lemos Bustamante; del 23 de septiembre de 2007 proferida dentro del expediente 25000-23-25-000-2002-10626-01 (2228-04) con ponencia del consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; del 1.º de enero de 2008 dentro del expediente 17001-23-31-000-2005-00889-01 (1978-07) con ponencia del consejero Alfonso Vargas Rincón; del 20 de octubre de 2014 dictada en el expediente 68001-23-31-000-2002-01120-01 (3304-13) con ponencia del magistrado Alfonso Vargas Rincón; del 22 de abril de 2015, proferida en el expediente 05001-23-31-000-2003-03040-01 (0471-14) con ponencia del magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁴ Como desarrolló la sentencia del 18 de febrero de 2010 dentro del expediente 25000-23-25-000-2001-10589-01(1712-2008) con ponencia del magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

⁵ Como en la sentencia del 14 de marzo de 2002 proferida dentro del expediente 25000-23-25-000-3268-01 (2123-00) y del 13 de junio de 2002 en el expediente 07001-23-31-000-1999-00213-01 (0612-01)

definitivo que define la situación jurídica del servidor público, pasible de ser acusado ante esta jurisdicción.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que con ocasión a la supresión de la dependencia denominada Centro Ganadero y Frigorífico Municipal "CEGAFRIM", y su planta de personal adscrita a la Alcaldía Municipal de Restrepo Meta, se expidieron los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 052 del 19 de mayo de 2017, por medio del cual el alcalde del Municipio de Restrepo Meta suprime el Centro Ganadero y Frigorífico Municipal "CEGAFRIM" y la planta de personal que forma parte de esa dependencia (fl. 28 a 29).
- Oficio No. 100-31-01 223/2017 del 20 de mayo de 2017, en el que se le informó al actor la supresión de su cargo a partir del día siguiente y que por acto separado le serian liquidadas las prestaciones e indemnizaciones que en derecho le correspondieran (fl. 30).
- Resolución No. 217 del 24 de mayo 2017 expedida por el Alcalde Municipal de Restrepo Meta, por medio de la cual se ordenó el pago de la liquidación definitiva y la indemnización a favor del demandante (fls. 34 a 35).

Así mismo, se encuentra demostrado que el demandante a través de escrito radicado el 16 de junio de 2020, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 217 del 24 de mayo 2017 (fls. 36 a 37) y que mediante memorial presentado el 23 de junio del mismo año (fl. 38), solicitó la reubicación del cargo, sin que la administración se pronunciara al respecto.

Con base en lo anterior, considera la Sala, luego de analizar el contenido de la Resolución 217 del 24 de mayo 2017, el recurso de reposición interpuesto en su contra y la solicitud de reubicación del cargo, que el *a quo* no

ambas con ponencia del magistrado Alberto Arango Mantilla; del 18 de septiembre de 2014 proferido en el expediente 11001-03-24-000-2008-0176-00 (2492-08) con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve, y más recientemente en sentencia del 3 de mayo de 2018, dictada en el expediente 54001-23-33-000-2014-00117-01(2848-15), magistrado ponente William Hernández Gómez.

debió rechazar la demanda respecto a la resolución que liquidó la indemnización y, por ende, frente al acto ficto presunto derivado del recurso de reposición interpuesto contra esta.

En efecto, si bien es cierto que la Resolución del 24 de mayo 2017, se limita a dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo del Decreto 052 del 19 de mayo de 2017, lo que en principio le otorgaría el tratamiento de acto administrativo de ejecución, también lo es que, al definir el valor de la indemnización por el despido del demandante, la normatividad y la fórmula para su liquidación, debe recibir el tratamiento de un verdadero acto administrativo, susceptible de control judicial.

Nótese que el demandante, para el evento de no accederse al reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, solicitó como pretensión subsidiaria que se le ordene a la demandada liquidar correctamente la indemnización por el despido injustificado; pretensión que, en caso de llegar la oportunidad, no podría analizarse porque de aceptarse el rechazo de entrada de la demanda respecto de este acto administrativo y del acto ficto producto del recurso de reposición ejercido en su contra, que no fue resuelto por la entidad, se limitaría cualquier debate sobre este punto y, con mayor razón, la posibilidad de decretarse su nulidad, independientemente de que sea parcial o total.

Sin embargo, para la Sala, el presunto acto ficto producto de la no respuesta a la petición radicada por el demandante el 23 de junio de 2017, no corre con la misma suerte, pues, al haberse establecido tanto en el Decreto No. 052 del 19 de mayo de 2017, como en el Oficio No. 100-31-01 223/2017 y la Resolución No. 217 del 20 y 24 de mayo de 2017, respectivamente, que el demandante recibiría la correspondiente liquidación, que sería indemnizado y que a partir del día 22 de mayo de esa anualidad, sería desafiliado del sistema de seguridad social, la administración descartó cualquier posibilidad de reintegro a la planta de personal, por la modalidad misma de la supresión de cargos, con la eliminación total de una dependencia, por ende no había lugar a la presentación de esa petición, ya que esa situación jurídica estaba definida y tal opción no se entregó, como en otros casos, a los servidores objeto de la

supresión de sus cargos, quedando esta nueva petición descontextualizada y fuera de la controversia propia de los recursos de la vía gubernativa contra los actos controlables en el caso.

En conclusión, esta Corporación revocara parcialmente la decisión adoptada en primera instancia y le ordenará al quo que efectúe nuevamente el estudio de admisión de la demanda frente a la Resolución No 217 del 24 de mayo 2017 y al acto ficto producto de la falta de pronunciamiento de la administración frente al recurso de reposición elevado por el actor el 16 de junio de 2017, atendiendo los demás requisitos exigidos en los estatutos procesales, manteniendo incólume la referida determinación respecto al otro punto de debate.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

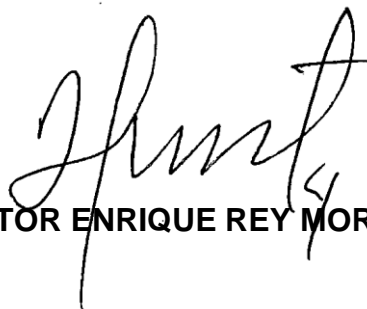
RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE el auto dictado el 7 de diciembre de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó parcialmente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por el señor **LUIS ORLANDO MAHECHA CASTILLO** contra el **MUNICIPIO DE RESTREPO META**; en su lugar, se dispone que el Juzgado de origen efectúe un nuevo análisis de admisión frente a la Resolución No 217 del 24 de mayo 2017 y al acto ficto producto de la falta de pronunciamiento de la administración frente al recurso de reposición elevado por el actor el 16 de junio de 2017, atendiendo los demás requisitos exigidos en los estatutos procesales.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 021



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR

Ausente con excusa
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ