

GOBIERNO NACIONAL - Potestad para modificar la estructura del SENA. Decreto 244 de 2004

El problema jurídico central consiste en dilucidar si al expedir el acto acusado el Gobierno Nacional excedió la potestad reglamentaria, debiendo esperar a que el legislativo proferiera una ley orgánica o marco que fije los criterios sobre los cuales el Ejecutivo puede ejercer la facultad de modificar la estructura de la Administración. En cuanto a este primer aspecto, cabe recordar que la naturaleza del SENA, por virtud de la Ley 119 de 1994, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Así, pues, el decreto acusado dispuso modificar la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, “en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 de la Constitución Política y con sujeción a los principios contenidos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998” (...). De las anteriores disposiciones resulta claro que el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, autoriza al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, entre otras, para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. A su vez, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 establece los principios y reglas generales a las cuales debe ceñirse el Gobierno Nacional para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos del orden nacional (...). En este orden de ideas, para la Sala es claro que para expedir el decreto demandado, el Gobierno Nacional contaba con un marco legal con fundamento en el cual ejerció la facultad de que trata el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, marco legal que, se reitera, no es otro que el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. De manera que son las indicadas disposiciones las que sirven de fundamento a la facultad constitucional del Presidente de la República para expedir el decreto demandado y, por ello no encuentra la Sala razón alguna en los argumentos de la parte actora que aseguran que se ejerció la competencia sin la previa existencia de una ley marco.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 249 DE 2004 (23 de enero) - GOBIERNO NACIONAL (Cosa juzgada)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 NUMERAL 16 / LEY 119 DE 1994 / LEY 484 DE 1998 - ARTICULO 54

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia C-709 de 1999 de la Corte Constitucional.

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA - Decreto 244 de 2004: Cosa juzgada / COSA JUZGADA - Respecto de la potestad del Presidente de la República para modificar la

estructura del SENA

En el asunto bajo estudio, la Sala observa identidad de objeto en cuanto al cargo de incompetencia para expedir los Decretos acusados, pues el mismo fue decidido por la Sección Segunda en la sentencia transcrita, por lo que es del caso reconocer, sin más disquisiciones, la existencia del fenómeno de la cosa juzgada y, por ello, debe estarse a lo resuelto en la misma, en relación con la potestad del Presidente de la República para modificar la estructura de la entidad Servicio Nacional de Aprendizaje, -SENA-. De igual manera, se hace notar que mediante sentencia de 18 de junio de 2009, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, la Sección Segunda de esta Corporación se pronunció sobre la legalidad del acto que en este proceso se demanda, reconociendo el fenómeno de la cosa juzgada.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 249 DE 2004 (23 de enero) - GOBIERNO NACIONAL (Cosa juzgada)

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 175

NOTA DE RELATORIA: Sobre la legalidad del Decreto 249 de 2004 sentencia, Consejo de Estado, Sección Segunda, del 21 de febrero de 2008, Radicado 2005-00119-00 (5235-05), M.P. Jaime Moreno García,

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL DEL SENA - Aprobación modificación estructura del SENA

Considera la actora que el acto demandado incurre en falsa motivación, pues no es cierto que el Consejo Directivo del SENA haya decidido someter a la aprobación del Gobierno Nacional la propuesta de modificación de su estructura, como así se expresa en su parte motiva, y que no se obtuvo concepto previo de dicho organismo. Sobre este cargo, cabe señalar que de la lectura de los antecedentes administrativos del acto acusado, se observa que en el anexo 1 del expediente obra copia del Acta 1285 de 11 de diciembre de 2003, del Consejo Directivo Nacional del SENA, en la que aparece la lista de los integrantes que asistieron a la sesión y que en el orden del día fue incluido en el punto 7 la consideración de la renovación de la entidad. En el desarrollo de este punto se lee que fue presentada al Consejo Directivo Nacional la información contenida en los proyectos de decreto relacionados con la renovación de la entidad, encaminados a su reestructuración y a la modificación de la planta de personal. Deja ver el documento que este tema ha sido ampliamente analizado en varias sesiones del Consejo Directivo Nacional para conocimiento de todos los estamentos allí representados (...). La referida acta aparece firmada por la Presidenta y la Secretaria del Consejo. Obra así mismo, el Acta 1288 de 28 de enero de 2004, en la que se lee que se sometió a consideración el Acta 1285, la cual fue aprobada con algunas modificaciones.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 249 DE 2004 (23 de enero) - GOBIERNO NACIONAL  
(Cosa juzgada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00061-01

Actor: SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL SERVICIO NACIONAL DE  
APRENDIZAJE –SINTRASENA- Y OTRO

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se procede a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al

proceso de la referencia, instaurada por el ciudadano Campo Elías Cruz Bermúdez en nombre propio y en representación del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Servicio Nacional de Aprendizaje –Sintrasena-, contra el Decreto núm. 249 de 23 de enero de 2004, expedido por el Gobierno Nacional, “por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”.

## I.- ANTECEDENTES.

### 1. LA DEMANDA.

En nombre propio y en representación del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Servicio Nacional de Aprendizaje -SINTRASENA-, el ciudadano Campo Elías Cruz Bermúdez presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, para que acceda a las siguientes:

#### 1. 1. Pretensiones:

Se declare la nulidad del Decreto núm. 249 de 28 de enero de 2004, expedido por el Gobierno Nacional.

Como pretensión subsidiaria solicita que se decrete la nulidad parcial de los siguientes artículos del decreto acusado, en las expresiones que se indican a continuación:

a. Del numeral 4 del artículo 16: “...Mantener la unidad doctrinaria en los actos y decisiones de la entidad...”.

b. Del numeral 12 del artículo 16: “... Asumir la representación judicial y extrajudicial de la entidad dentro de los procesos judiciales y administrativos en que sea parte...”

c. Del numeral 15 del artículo 27: “...Ofrecer, sin afectar la programación regular de la

formación profesional integral Distrital, cursos de extensión a ciudadanos con capacidad de pago, quienes cancelarán estos cursos de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Dirección General y cursos para desarrollar proyectos especiales de formación – producción, utilizando la infraestructura disponible...”

d. Del numeral 15 del artículo 24 de la norma en demanda: “Controlar el cumplimiento de la jornada de los instructores de cuarenta y dos y media (42.5) horas semanales, dedicadas en su totalidad a la ejecución de las funciones propias de su cargo y que la entidad les programe, y el cumplimiento de la dedicación por parte de cada instructor de treinta y dos (32) horas semanales en actividades directas de Formación Profesional Integral...”

## 1.2- Las normas violadas y el concepto de violación

La parte actora considera que el acto acusado incurre en violación de las siguientes normas, por las razones que se sintetizan a continuación[1]: Artículos 150 (numerales 7 y 23); 158 y 159 de la Constitución Política; 10° (numerales 1, 7 y 9) de la Ley 119 de 1994; Decreto 1120 de 1996; 148 a 157 del Decreto 1572 de 1998; 41 y 56 (parágrafo 3) de la Ley 443 de 1998; 1° a 3° y 14 de la Ley 153 de 1887.

El Decreto 249 no se aviene al contenido de las facultades ordinarias del Congreso, y para tal efecto éste debió previamente expedir una ley marco para establecer los parámetros sobre los cuales el Ejecutivo podría dictar leyes que determinaran la estructura de las entidades públicas y la creación de organismos y sus respectivas funciones. Por ello, estima el actor, si bien el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución le permite al Ejecutivo modificar la estructura del SENA, ello debió hacerse en desarrollo de una ley marco u orgánica que trace los principios generales, facultades y objetivos a cumplir en la reforma administrativa que se pretende.

La modificación de la estructura del SENA, a que se procede en el decreto acusado, no se puede fundamentar en los principios y reglas generales estatuidos en los literales a), e), f), j), K) y m) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, declarados exequibles, pues ellos se refieren principalmente a tratar aspectos organizativos en eficiencia, armonía, coherencia, articulación, la fusión, supresión o creación de dependencias internas y de supresión de empleos, aspectos que no guardan relación con la modificación de la estructura orgánica ni con la distribución o supresión de funciones de las dependencias del SENA, que en concreto tratan los literales b), c), d), g), e i) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, así como con el contenido de los artículos 51, 52 y 53, ibídem, que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-702.

Para la fecha en que se expidió el Decreto 249 de 2004, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 estaba afectado parcialmente de inconstitucionalidad y por ello no se puede decir que esa norma estaba amparada por el principio de constitucionalidad. Los aspectos de fondo planteados por la Corte Constitucional en la sentencia C-702, en la cual se declaró la inexecutable parcial del artículo 54, se refirieron a la inexistencia de una ley marco que permitiera reformar la estructura orgánica administrativa de las entidades del Estado.

**De otra parte, a la motivación de las facultades apropiadas por el Gobierno con fundamento en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, se suma la fundada en “...Que el Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – en su sesión de 11 de diciembre de 2003, decidió someter a consideración del Gobierno Nacional la propuesta de modificación de su estructura, de acuerdo con el Acta No. 1285 de la misma fecha...”, afirmación que es falsa, pues bajo ningún aspecto en la citada acta, se ordenó someter a consideración del Gobierno Nacional la propuesta de modificación de la estructura del SENA.**

Así mismo, de los antecedentes del Decreto 249 de 2004 se establece que no se obtuvo concepto previo favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, contrariando así el artículo 56 de la Ley 443 de 1998, pues no puede tenerse por cumplido tal requisito con la sola firma del Director de dicha entidad en el acto acusado.

**A pesar de que la parte actora considera infringido por el acto acusado los numerales 1, 7 y 9 del artículo 10° de la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, los imbricados argumentos esgrimidos no resultan suficientes para estructurar el concepto de violación que permita a la Sala analizar las posibles razones de violación.**

Concluye la parte actora indicando que el Gobierno no puede crear, fusionar o suprimir empleos y señalarles sus funciones, o suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales y modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales con base en la Ley 489 de 1998, porque este ordenamiento se estima insubsistente o tácitamente derogado, en la misma materia contemplada en los artículos 1°, 16, 17 y 20 de la Ley 790 de 2002, que se aúnan en el contenido de los literales m) y n) del artículo 54 de la Ley 489 o en el mencionado artículo 2° de la Ley 790, en referencia a la fusión, supresión o liquidación que pudiera gestarse contra el SENA. Sólo bajo el mandato de esta Ley puede realizar el Gobierno la nueva reestructuración del SENA y de su planta de personal, con la advertencia de que las facultades señaladas en ese sentido, ya no tienen efecto por haberse cumplido el tiempo de su vigencia.

## II.- TRAMITE DE LA ACCION.

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, probatoria y alegaciones.

### II.1.- LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.

El Ministerio de la Protección Social, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan[2]:

La reestructuración del SENA, contenida en el Decreto 249 de 2004, obedeció al ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República.

De otra parte, se resalta que el Decreto acusado se soporta para su expedición en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, norma que establece en cabeza del Gobierno Nacional la potestad de aprobar las plantas de personal de los organismos y entidades públicas.

Manifiesta que para expedir el decreto acusado se cumplió a cabalidad con los parámetros exigidos, puesto que el SENA presentó al Departamento Administrativo de la Función Pública los estudios de que tratan los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 148 y 155 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998, obteniendo concepto favorable de esa dependencia, y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otorgó el certificado de viabilidad presupuestal.

-

Además, el Consejo Directivo Nacional del SENA en sesión del 11 de diciembre de 2003, sometió a sus miembros las modificaciones de la estructura interna de la entidad, conforme lo consagra el artículo 76 de la Ley 489 de 1998.

Señala que las facultades del Congreso en lo concerniente a la fijación del régimen de estas

instituciones no comprenden aquellas decisiones de carácter exclusivamente administrativo como pueden ser las relacionadas con la determinación de la estructura interna, física y de personal, las cuales requieren de la aprobación del Gobierno Nacional.

Así, apoyándose en los principios y normas generales que establece el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República desarrolló la atribución conferida por el artículo constitucional mencionado, expidiendo el decreto acusado, el cual no obedeció jamás a las facultades extraordinarias que consagró en su momento el artículo 120 de la mencionada Ley 489 de 1998, declarado inexecutable por la Corte en la Sentencia C-702 de 1999.

Por último, propone como excepción la que denomina improcedencia de la acción, bajo la consideración de que “en méritos de los fundamentos de hecho y derecho antes expresados, se considera que la nulidad del decreto 00249 de 2004, que se demanda, carece de fundamento, toda vez que no vulnera el ordenamiento constitucional ni legal vigente”.

### III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PUBLICO.

La Procuraduría Primera Delegada ante esta Corporación, en su vista de fondo, se muestra partidaria de que se desestime el cargo principal de la demanda, relativo a la competencia del Gobierno Nacional para expedir el decreto acusado; que igual suerte deben correr las pretensiones subsidiarias.

Respalda su criterio que la presente controversia, esto es, la competencia del Ejecutivo para expedir el Decreto 0249 de 2004, cargo central de la demanda, fue decidido por el Consejo de Estado en sentencia de 21 de febrero de 2008, con ponencia del Consejero doctor Jaime Moreno García.

Dicha Sentencia, en la cual se desestimaron las pretensiones de la demanda de nulidad de los Decretos 0249 y 250 de 2004, relativos a la reestructuración del SENA, se refirió a los cargos relativos a la falta de competencia e inobservancia de las normas legales y reglamentarias que rigen el SENA.

Recientemente, en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, de fecha 18 de junio de 2009 (radicado No. 110010325000200400041 01), se señaló que respecto a la competencia del Presidente de la República para expedir los decretos acusados, había operado el fenómeno de la cosa juzgada.

En relación con las pretensiones subsidiarias, la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 137 del C.C.A., por cuanto se solicita la inexecutable por inconstitucionalidad de algunas funciones asignadas por el decreto a dependencias u organismos del SENA, sin que se sustenten de manera clara, precisa, y suficiente las normas superiores que se desconocen con los preceptos acusados ni el concepto de violación, limitándose a valoraciones, apreciaciones e interpretaciones subjetivas del demandante.

#### IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Lo primero que habrá de resolverse es si la denominada “acción de nulidad por inconstitucionalidad” que el demandante afirma ejercitar, debe decidirse por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, acogiendo los expresos señalamientos de la demanda, o si, por el contrario, atendiendo las reales particularidades del acto enjuiciado y la forma directa o indirecta en que puede llegarse a la infracción aducida, es competencia de esta Sección dirimir la instancia, bajo el entendido de que la acción verdaderamente ejercitada es la de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A..

La acción de “nulidad por inconstitucionalidad” contra los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, aparece consagrada en el artículo 237, numeral 2, de la Constitución de 1991, como una atribución propia del Consejo de Estado, a través de su Sala Plena Contencioso Administrativa, circunstancia esta última corroborada por el artículo 37, numeral 9, de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

De otra parte, a términos del artículo 7° de la Ley 446 de 1998, que precisó el alcance de esta acción, la misma es objeto del trámite especial allí señalado y de decisión por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, únicamente, cuando se dirige contra Decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y no obedezca a función propiamente administrativa, pues, en caso contrario, la acción de nulidad contra tales decretos se tramitará y decidirá por las Secciones respectivas, conforme a las reglas generales de competencia previstas en el C.C.A. y en el reglamento del Consejo de Estado.

En el caso examinado, el Gobierno Nacional para expedir el decreto acusado no solo invocó atribuciones constitucionales (artículo 189, numeral 16) sino, también, otra de rango legal (artículo 54 de la Ley 489 de 1998), por lo que no es posible deducir la inconformidad aducida por el demandante a partir de la sola confrontación del aludido acto con el texto constitucional, circunstancia que, a no dudarlo, impone la consideración de que la acción de “nulidad por inconstitucionalidad” ejercida no es más que una acción de simple nulidad a términos del

artículo 84 del C.C.A., adscrita al conocimiento de la Sección Primera, que posee la cláusula general de competencia, por versar sobre una materia no asignada expresamente por el reglamento al conocimiento de las restantes Secciones.

Ahora bien, definida la naturaleza de la presente acción como de simple nulidad, y en cuanto a la denominada excepción de “improcedencia de la acción” formulada por el Ministerio de la Protección Social al contestar la demanda, para la Sala ésta no constituye una verdadera excepción, por el contrario, es un ataque de fondo que será resuelto al dirimir la controversia.

El problema jurídico central consiste en dilucidar si al expedir el acto acusado el Gobierno Nacional excedió la potestad reglamentaria, debiendo esperar a que el legislativo profiriera una ley orgánica o marco que fije los criterios sobre los cuales el Ejecutivo puede ejercer la facultad de modificar la estructura de la Administración.

En cuanto a este primer aspecto, cabe recordar que la naturaleza del SENA, por virtud de la Ley 119 de 1994, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Así, pues, el decreto acusado dispuso modificar la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, “en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 de la Constitución Política y con sujeción a los principios contenidos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998”.

Las mencionadas disposiciones constitucionales y legales son del siguiente tenor, con la aclaración de que los literales que se omiten de ésta última fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-709 de 1999:

- Constitución Política:

**“Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

... .

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

... ”.

- **Ley 489 de 29 de diciembre de 1998**, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en su Capítulo XI, dispuso:

## “CAPÍTULO XI

Creación. Fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades

... .

**Artículo 54. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES CON SUJECCIÓN A LAS CUALES EL GOBIERNO NACIONAL PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL.** Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

- a) Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;
  
- e) Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;
  
- f) Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;
  
- j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;
  
- k) No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades

públicas de cualquier orden;

l) Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

m) Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;

n) Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”

De las anteriores disposiciones resulta claro que el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, autoriza al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, entre otras, para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

A su vez, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 establece los principios y reglas generales a las cuales debe ceñirse el Gobierno Nacional para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos del orden nacional.

Sobre las mencionadas disposiciones constitucional y legal, en Sentencia C-698 de 2000[3], la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“...el numeral 16 del artículo 189 de la Carta le asigna al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la atribución de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos del orden nacional, con sujeción a los principios y reglas generales previamente definidas por el legislador. Y que el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en acatamiento al mandato Superior antes citado, consagra los principios y reglas generales que, precisamente, deben guiar al ejecutivo en su función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y, en general, de las entidades administrativas del orden nacional...”.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que para expedir el decreto demandado, el Gobierno Nacional contaba con un marco legal con fundamento en el cual ejerció la facultad de que trata el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, marco legal que, se reitera, no es otro que el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

De manera que son las indicadas disposiciones las que sirven de fundamento a la facultad constitucional del Presidente de la República para expedir el decreto demandado y, por ello no encuentra la Sala razón alguna en los argumentos de la parte actora que aseguran que se ejerció la competencia sin la previa existencia de una ley marco.

En este punto, se pone de presente que la Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia de 21 de febrero de 2008, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00119-00(5235-05) Actor: FRANCISCO JAVIER ANDRADE DÍAZ, Consejero ponente: JAIME MORENO GARCÍA, se pronunció sobre la legalidad del decreto aquí demandado, así:

“Se demanda la nulidad de los Decretos números 248, 249 y 250 de 2004, por medio de los cuales el Gobierno Nacional, en su orden, modificó los Decretos 1426 de 1998 y 3539 de 2003, modificó la estructura del Servicio Nacional de aprendizaje SENA y adoptó la planta de personal de la misma entidad.

El cargo esencial endilgado a los actos acusados es la falta de competencia del Presidente de la República; así mismo se alega inobservancia del procedimiento para la modificación de la planta de personal del SENA, porque, según el actor, no fue considerada, discutida, ni aprobada por el Consejo Directivo Nacional de la entidad.

Dan cuenta los cuadernos 2 y 4, de los estudios técnicos realizados el 18 de noviembre de 2003 por la entidad y allí se hace un pormenorizado estudio de las cargas de trabajo, la cobertura de los centros de formación, la planta de personal, los salarios y prestaciones, los cambios legales para el rediseño de la entidad; se evaluó la prestación del servicio y la calidad del producto, señalando diversos inconvenientes.

Existe un capítulo denominado “estructura interna propuesta y justificación” que contiene el modelo de estructura interna propuesto. Dentro del capítulo “planta de personal” se contemplan todos los niveles y se considera la posibilidad de aumentar la planta de personal en algunos y la disminución en otros; se hizo un estudio sobre la prestación del servicio, calidad y cargas de trabajo. Se lee el subtítulo “Justificación de las reformas de la planta” que se sustenta

básicamente en la necesidad de reorganización de la entidad, apoyando de manera sustancial la formación del personal de planta. Señala que las disminuciones de personal se proponen básicamente porque “la entidad debe entrar en un modelo de gestión moderno, ágil y con un soporte informático coordinado y que responde a un mapa de procesos previamente establecido y engranado. Esto nos lleva a plantear las disminuciones administrativas, para reforzar sustancialmente la operación.”

Indica el estudio que se recopiló información para dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley 790 de 2002 relacionado con la protección de las madres cabeza de familia y demás personas allí amparadas. También se hizo un análisis comparativo de costos de la planta actual en relación con la propuesta, evidenciándose una disminución sustancial.

Así mismo, aparece en el cuaderno 2, certificación del Director Administrativo y Financiero del SENA sobre la existencia de recursos para aprobar la planta prevista por la entidad.

De acuerdo con las anteriores especificaciones, no existe duda acerca de la observancia de los preceptos de la Ley 443 de 1998 y el Decreto 1572 del mismo año.

A folios 124 y ss del cuaderno principal aparece copia del Acta 1285 de diciembre 11 de 2003, que da cuenta de la lista de los integrantes del Consejo Directivo que asistieron a la sesión; en el orden del día, en el punto 7, se puso a consideración la renovación de la entidad, para lo cual se presentó al Consejo Directivo Nacional la información contenida en los proyectos de decreto relacionados, encaminados a su reestructuración y a la modificación de la planta de personal. Deja ver el documento que este tema fue ampliamente analizado en varias sesiones del Consejo Directivo Nacional para conocimiento de todos los estamentos allí representados; se anotó que el SENA tenía 7.372 cargos en la planta, de los cuales quedarían aproximadamente 6.898 y que paulatinamente se suprimirían los de los funcionarios que fueran adquiriendo la pensión; informa el acta que se presentaron, con la ayuda de una filmina, todas las modificaciones que serían implementadas en la planta de personal.

El Acta 1285 aparece firmada por el Presidente y la Secretaria del Consejo y fue aprobada en sesión del 28 de enero de 2004, como da cuenta el Acta 1288 de la misma fecha (fl. 264 c. principal). Aunque se hicieron algunas modificaciones, la aprobación tuvo lugar por 8 votos favorables de los miembros del Consejo.

Significa lo anterior, que la entidad se sujetó al procedimiento establecido para llevar a cabo la supresión de cargos contenida en el decreto 250 de 2004.

De otra parte, el demandante aduce expedición irregular de los decretos 248 y 249, basado en los mismos supuestos de hecho en que funda la falsa motivación, es decir, la falta de aprobación por parte del Consejo Directivo Nacional del Sena. Como las supuestas irregularidades ya fueron analizadas, son aplicables las mismas consideraciones; así las cosas, no tienen prosperidad los cargos de falsa motivación y expedición irregular formulados. Y respecto de la falsa motivación, fundada en la “extemporaneidad” a que se refiere el actor, por haberse dictado el Decreto 248 fuera del término señalado en la ley 4ª de 1992, como lo señaló el señor Procurador Delegado, el artículo 4º de la mencionada ley, que contenía tal disposición fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-710 de 1999.”

El artículo 175 del C.C.A., preceptúa que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes, pero la que la niegue tendrá esa condición “sólo en relación con la causa petendi juzgada.”.

En el asunto bajo estudio, la Sala observa identidad de objeto en cuanto al cargo de incompetencia para expedir los Decretos acusados, pues el mismo fue decidido por la Sección Segunda en la sentencia transcrita, por lo que es del caso reconocer, sin más disquisiciones, la existencia del fenómeno de la cosa juzgada y, por ello, debe estarse a lo resuelto en la misma, en relación con la potestad del Presidente de la República para modificar la estructura de la entidad Servicio Nacional de Aprendizaje, -SENA-.

De igual manera, se hace notar que mediante sentencia de 18 de junio de 2009, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve[4], la Sección Segunda de esta Corporación se pronunció sobre la legalidad del acto que en este proceso se demanda, reconociendo el fenómeno de la cosa juzgada.

Ahora, también considera la actora que el acto demandado incurre en falsa motivación, pues no es cierto que el Consejo Directivo del SENA haya decidido someter a la aprobación del Gobierno Nacional la propuesta de modificación de su estructura, como así se expresa en su parte motiva, y que no se obtuvo concepto previo de dicho organismo.

Sobre este cargo, cabe señalar que de la lectura de los antecedentes administrativos del acto acusado, se observa que en el anexo 1 del expediente[5] obra copia del Acta 1285 de 11 de diciembre de 2003, del Consejo Directivo Nacional del SENA, en la que aparece la lista de los integrantes que asistieron a la sesión y que en el orden del día fue incluido en el punto 7 la consideración de la renovación de la entidad. En el desarrollo de este punto se lee que fue presentada al Consejo Directivo Nacional la información contenida en los proyectos de decreto relacionados con la renovación de la entidad, encaminados a su reestructuración y a la modificación de la planta de personal. Deja ver el documento que este tema ha sido ampliamente analizado en varias sesiones del Consejo Directivo Nacional para conocimiento de todos los estamentos allí representados. Igualmente, en la parte final de dicha Acta se expresa lo siguiente:

“Luego de la anterior presentación, el doctor Montoya informa que los decretos en comento se remitirán al Ministerio de la Protección Social, de allí al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Ministerio de Hacienda. Por último, con todas las firmas de los funcionarios anteriores, se remitirán a la Presidencia de la República para su consideración y firma del señor Presidente.

Concluida esta información, el Consejo Directivo Nacional decide someter este asunto a consideración de las autoridades administrativas mencionadas y a la del señor Presidente de la República.”

La referida acta aparece firmada por la Presidenta y la Secretaria del Consejo. Obra así mismo[6], el Acta 1288 de 28 de enero de 2004, en la que se lee que se sometió a consideración el Acta 1285, la cual fue aprobada con algunas modificaciones.

Lo anterior desvirtúa el cargo de falsa motivación propuesto por la parte actora.

En relación con el argumento de la parte actora, referido a la violación del párrafo tercero del artículo 56 de la Ley 443 de 1998, por haberse expedido el acto acusado sin haber mediado el concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Sala considera que carece en absoluto de vocación de prosperidad, pues a folio 370 del anexo 1 obra copia auténtica del oficio 00571 de 22 de enero de 2004, dirigido por el Director de ese organismo al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el cual le manifiesta su concepto favorable a los proyectos de decreto sometidos a su consideración.

Así pues, no observa la Sala elemento alguno del cual pueda establecer que el decreto acusado, al modificar la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, hubiera quebrantado la normativa a que se alude en la demanda.

En cuanto a las pretensiones subsidiarias, la Sala no se pronunciará, pues la parte actora no indica cuáles son las normas presumiblemente infringidas por cada una de las expresiones cuya anulación solicita, ni mucho menos precisa el alcance de los conceptos de su violación.

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,

F A L L A :

PRIMERO.- Estése a lo resuelto en la sentencia de fecha 21 de febrero de 2008, proferida dentro del proceso núm. 11001-03-25-000-2005-00119-00(5235-05, Actor: FRANCISCO JAVIER ANDRADE DÍAZ, Consejero ponente: JAIME MORENO GARCÍA), que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Deniéganse las pretensiones de la demanda, respecto de los cargos diferentes a los de falta de competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 1o. de diciembre de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
GONZÁLEZ

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA  
LASSO

MARÍA CLAUDIA ROJAS

[2] Folios 196 a 204

[3] Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

[4] Radicación 11001-03-25-000-2004-00042-01 (0466-04)

[5] Folios 319 a 331

[6] Folio 288 cuad. ppal.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

