

**ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y
PLANTA DE EMPLEOS DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE
BUCARAMANGA DETERMINANDO SU VIABILIDAD BASADO EN LA
NORMATIVIDAD VIGENTE**

DIDIER FABIAN MORENO GAMBOA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2017

**ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y
PLANTA DE EMPLEOS DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE
BUCARAMANGA DETERMINANDO SU VIABILIDAD BASADO EN LA
NORMATIVIDAD VIGENTE**

DIDIER FABIAN MORENO GAMBOA

**Proyecto de grado presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Gestión Pública**

Director:

ROBERTO ARDILA CAÑAS

Especialista en contratación estatal

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2017

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
2. OBJETIVOS	14
2.1 OBJETIVO GENERAL	14
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
3. ALCANCE DEL PROYECTO	15
4. METODOLOGÍA	16
4.1 FASES DE LA INVESTIGACIÓN	16
5. GENERALIDADES	18
5.1 NOCIÓN DE ESTADO MODERNO	18
5.2 ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	19
5.3 CONCEPTOS DE ESPECIAL RELEVANCIA	21
5.3.1 Jerarquía normativa	22
5.3.2 Función administrativa	22
5.3.3 Desconcentración administrativa	23
5.3.4 Delegación	23
5.3.5 Descentralización administrativa	23
5.3.6 Descentralización especializada o por servicios	24
5.3.7 Descentralización territorial	24

6. FUSIÓN, ESCISIÓN, SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS	25
6.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LIQUIDACIONES	28
7. SOBRE EL DEBER FUNCIONAL	30
8. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	33
9. ESTRUCTURA DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE BUCARAMANGA	35
9.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA	35
9.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	35
10. LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA Y PLANTA DE EMPLEADOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	38
10.1 ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LAS COMPETENCIAS DEL CONCEJO MUNICIPAL Y ALCALDÍA MUNICIPAL DE REFORMAR LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y MODIFICAR SU PLANTA DE EMPLEADOS	38
10.2 APORTES JURISPRUDENCIALES	41
10.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y CAMBIO DE PLANTA DE EMPLEADOS	45
11. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXOS	54

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. Estructura Organizacional.....	54
ANEXO B. Organigrama caja de previsión social municipal	55

RESUMEN

TITULO: ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y PLANTA DE EMPLEOS DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA DETERMINANDO SU VIABILIDAD BASADO EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE.*

AUTOR: DIDIER FABIAN MORENO GAMBOA**

PALABRAS CLAVE: REESTRUCTURACION, CONCEJO MUNICIPAL, MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, AUTORIDAD, VIABILIDAD.

En este trabajo de investigación se intenta determinar cuál autoridad estatal tiene la competencia constitucional y legal para modificar la estructura interna de una entidad administrativa municipal. En ese sentido, aquí se pretende definir desde un punto de vista jurídico, constitucional, hermenéutico y de lógica administrativa, si es el concejo municipal, el organismo o autoridad encargado para modificar la estructura interna de entidades descentralizadas como la Caja de Previsión Social de Bucaramanga.

La Constitución Política, pese a señalar las competencias de Concejos Municipales y Alcaldías, dejó abierta la posibilidad de una confusión interpretativa. Solo hasta la expedición de la Ley 1551 de 2012, el asunto se resuelve en favor de la aprobación previa del Concejo Municipal para revestir al alcalde de facultades extraordinarias.

Se expide la Ley 1551, que despeja cualquier duda respecto de la necesidad de un acuerdo previo emitido por el Concejo Municipal, y además de ello, impone ciertas reglas formales de carácter imperativo que condicionan las facultades extraordinarias de los alcaldes de modificar la estructura orgánica y funcional de las entidades administrativas.

* Proyecto de grado

** Facultad De Ciencias Humanas, Escuela De Economía Y Administración, Especialización En Gestión Pública Director: Roberto Ardila Cañas

ABSTRACT

TITLE: ANALYSIS OF THE MODIFICATION OF THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND EMPLOYMENT PLANT OF THE MUNICIPAL SOCIAL FORECAST BOX OF BUCARAMANGA DETERMINING ITS VIABILITY BASED ON REGULATION IN FORCE.*

AUTHOR: DIDIER FABIAN MORENO GAMBOA**

KEYWORDS: RESTRUCTURING, MUNICIPAL COUNCIL, MUNICIPALITY OF BUCARAMANGA, AUTHORITY, VIABILITY

In this research we try to determine which state authority has the constitutional and legal competence to modify the internal structure of a municipal administrative entity. In this sense, it is intended here to define from a legal, constitutional, hermeneutical and administrative logic point of view, if it is the municipal council, the body or authority in charge of modifying the internal structure of decentralized entities such as the Municipal Social Forecast Box of Bucaramanga.

The Political Constitution, despite pointing out the powers of Municipal Councils and City Hall, left open the possibility of an interpretive confusion. Only until the issuance of Law 1551 of 2012, the matter is resolved in favor of the prior approval of the City Council to cover the Mayor of Extraordinary Powers.

Law 1551 is issued, which dispels any doubt regarding the need for a prior agreement issued by the Municipal Council, and in addition, imposes certain formal rules of imperative nature that condition the extraordinary powers of mayors to modify the organizational structure and Functional of administrative entities.

* Degree work

** Faculty of Human Sciences, School of Economics and Administration, Specialization in Public Management Director: Roberto Ardila Cañas

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo de investigación se intenta determinar cuál autoridad estatal tiene la competencia constitucional y legal para modificar la estructura interna de una entidad administrativa municipal.

Ahora bien, vale la pena considerar que, en la actualidad, el Municipio de Bucaramanga decidió reformar la estructura interna de la Caja de Previsión Social, esto, sin contar con la previa anuencia del Concejo Municipal. La decisión administrativa obedece, entre otras cosas, a una interpretación particular de la normatividad constitucional y las demás leyes referidas a competencias, atribuciones y potestades de los concejos municipales y alcaldías.

En ese sentido, aquí se pretende definir desde un punto de vista jurídico, constitucional, hermenéutico y de lógica administrativa, si es el concejo municipal, el organismo o autoridad encargado para modificar la estructura interna de entidades descentralizadas como la Caja de Previsión Social de Bucaramanga.

Para resolver la problemática anterior, se recurrió a la revisión, estudio y análisis de los elementos esenciales de la organización administrativa del Estado, las formas de supresión, fusión, escisión y liquidación de entidades administrativas, la estructura orgánica y funcional del municipio de Bucaramanga, la estructura orgánica de la caja de previsión social de Bucaramanga, el cuadro normativo sobre competencias de las entidades territoriales, sus autoridades y organismos, y la jurisprudencia constitucional y administrativa sobre el tema.

En primera medida, y tal como se ve en la presente monografía, la cuestión intenta ser resuelta por la Corte Constitucional mediante un análisis exegético de la norma constitucional que le otorga facultades al alcalde de modificar la estructura interna

de las entidades administrativas, pero contando con previo acuerdo del Concejo Municipal. Posteriormente, la misma Corte Constitucional sostiene y agrega, que las facultades extraordinarias otorgadas al alcalde para que haga modificaciones sustanciales a la composición interna de una entidad administrativa, deben estar precedidas por la aprobación del Concejo Municipal como condición sine qua non. El Consejo de Estado, no se decanta por absolutizar ese imperativo constitucional, y en su lugar, determina que cuando los cambios que se quieran incorporar no deriven en la transformación sustancial de una entidad administrativa, el alcalde puede realizarlos muto propio, sin la necesidad de contar con la venia del Concejo Municipal. Así las cosas, el debate jurídico queda planteado en los términos de resolver en qué casos se habla de modificaciones sustanciales y qué casos se habla de modificaciones apenas superficiales.

La Constitución Política, pese a señalar las competencias de Concejos Municipales y Alcaldías, dejó abierta la posibilidad de una confusión interpretativa. Solo hasta la expedición de la Ley 1551 de 2012, el asunto se resuelve en favor de la aprobación previa del Concejo Municipal para revestir al alcalde de facultades extraordinarias de modificar la estructura interna de las entidades administrativas. Hasta allí se descartaba la posibilidad de que el alcalde, sin contar con el concejo, estuviera facultado para hacer ese tipo de reformas. Empero, posteriormente el Consejo de Estado, descubre que lo que constituía una excepción realmente era la regla general, y en ese sentido, dice que el alcalde, cuando no se trate de modificaciones sustanciales, no está obligado a obtener la previa anuncia del Concejo Municipal.

Aquí se pretende, resolver el problema concreto de Bucaramanga de modificación de la estructura interna de la Caja de Previsión Social, esto acudiendo a lo que informa la constitución política, la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia administrativa y constitucional.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Caja de Previsión Social Municipal de Bucaramanga (CPSM), surge como entidad descentralizada a partir del Acuerdo Municipal No 042 del 22 de noviembre de 1938. Inicialmente, la entidad tuvo la finalidad de proporcionar beneficios a empleados oficiales, sin embargo, en la actualidad funciona como una institución administradora de las cesantías de los servidores públicos del municipio de Bucaramanga, sus institutos descentralizados y organismos de control fiscal y disciplinario del nivel Local.

La Alcaldía de Bucaramanga manifiesta hoy día su intención de liquidar la Caja de Previsión Social Municipal de Bucaramanga, y para justificar ello, pone presente un reciente fallo del Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, que ordena la suspensión del cobro de la estampilla de la Caja de Previsión Social. Argumenta la administración que el cumplimiento de la providencia judicial, dejaría a la entidad descentralizada sin un ingreso constante y manejo de recursos propios, haciéndola depender de los traslados presupuestales que le asigne la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga.

En el año 2016, la Junta Directiva de la CPSM mediante acuerdos 002 y 003 adoptan las decisiones de modificar la estructura administrativa y planta de empleados de la entidad y ajustar el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales.

Pese a que se presume la legalidad y validez de cualquier acto administrativo, lo anterior no deja de suscitar ciertas dudas. En primer lugar, el artículo 315 de la Constitución Política de 1991, dispone “son atribuciones del alcalde: suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos” De otra parte, el artículo 313 de la Constitución, le otorga la siguiente

competencia al concejo municipal “determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; crear, a iniciativa del alcalde establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”. De lo anterior, puede surgir un choque de competencias, pues tanto el Concejo Municipal como el alcalde están autorizados constitucionalmente para definir la estructura de la administración municipal. La cuestión se agudiza al sopesar ambas disposiciones constitucionales, dado que ambas ostentan idéntica jerarquía normativa.

Rodeando la idea precedente, vale la pena subrayar que existe una ambigüedad constitucional entre el artículo 313 y el artículo 315, cuestión que debe zanjarse mediante la aplicación de una metodología interpretativa acertada. De encontrarse indebida la expedición de los acuerdos 002 y 003 de 2016, esto no solo traería consecuencias muy negativas contra los funcionarios involucrados en tal asunto, sino también perjuicios a la administración pública y la sociedad en su conjunto. Aquí debe precisarse si la Junta Directiva, sin previa autorización del Concejo Municipal, tiene la potestad de reestructurar una institución administrativa.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar y determinar la viabilidad de la modificación en la estructura administrativa y planta de empleos de la caja de previsión social municipal de Bucaramanga aprobada mediante Acuerdo de Junta Directiva N°002-16.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Primero: estudiar la doctrina en lo referente a las competencias del Concejo Municipal y el Alcalde Municipal respecto de la modificación de la estructura de las entidades administrativas locales.

Segundo: revisar la Constitución Política, las Leyes y la jurisprudencia en lo que concierne a competencias del Concejo Municipal y el Alcalde para modificar la estructura administrativa de las entidades administrativas locales.

3. ALCANCE DEL PROYECTO

El presente trabajo de investigación pretende dar un concepto académico sobre la viabilidad de la modificación en la estructura administrativa y planta de empleos de la caja previsión social municipal de Bucaramanga aprobada mediante acuerdo de Junta Directiva N° 002-16. Tal estudio parte de la revisión de la Constitución Política y su jurisprudencia, la normatividad vigente y algunos conceptos de teóricos del tema. No se pretende con ello, algo más allá de contribuir en el esclarecimiento de un asunto que resulta problemático, debido a diversos factores como los intereses políticos, el choque de competencias por ambigüedad constitucional, y la estabilidad institucional de la administración local etc.

4. METODOLOGÍA

El presente trabajo ensayo se refiere a una investigación de carácter cualitativo, que recopila conceptos académicos, jurisprudencia, disposiciones constitucionales, y normatividad en general; todo esto encaminado a resolver el siguiente cuestionamiento o problema:

¿El Acuerdo N° 002-16 aprobado por la Junta Directiva es el mecanismo viable para introducir una modificación en la estructura administrativa y planta de empleos de la Caja de Previsión Social Municipal de Bucaramanga?

4.1 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

Definición del problema de investigación: en esta fase se determinarán los objetivos de la investigación, presentación del problema, importancia y justificación del tema con el objeto de precisar el nivel de sus alcances.

Elaboración del marco teórico: en esta fase se revisarán los antecedentes del problema, el contexto internacional y nacional respecto a la modificación de la estructura administrativa de una entidad, los conceptos doctrinales aportados al caso. Además, se averiguará sobre las metodologías y procedimientos investigativos que podrían convenir en la resolución del asunto planteado, las teorías aplicables, publicaciones, jurisprudencia, normatividad legal y constitucional y demás documentos que puedan ilustrar la temática de estudio.

Análisis de las fuentes primarias de jurisprudencia, doctrina, leyes y publicaciones: en esta fase se realizará un análisis sesudo de las fuentes que permita alcanzar una comprensión plena del asunto aquí problematizado.

Análisis de los datos: En esta fase se identificarán y seleccionaran los datos aportados mediante la compilación de información y en consecuencia se tratará de definir si la junta directiva, es el organismo competente para determinar la modificación de la estructura administrativa de la Caja de Previsión Social de Bucaramanga.

Elaboración del reporte de resultados: en esta fase se concretará el documento final utilizando las normas requeridas para la presentación según los lineamientos de la Universidad y del programa de estudios.

5. GENERALIDADES

5.1 NOCIÓN DE ESTADO MODERNO

Antes de estudiar la estructura administrativa del poder público, resulta necesario precisar una definición general de Estado. Así las cosas, la definición clásica informa que el Estado es una asociación humana, política y jurídicamente organizado, que cuenta con un territorio y una población determinada. En un sentido amplio, el concepto de Estado también se relaciona con el estudio de las diferentes causalidades sociales, políticas y económicas, o el tipo de relaciones de dominación que se establecen entre los individuos. Sin embargo, en lo que concierne a la presente investigación, se centrará la atención en el estudio de la racionalización del poder público como orden técnico-administrativo.¹

Las agrupaciones humanas se han organizado alrededor de estructuras administrativas de distinta índole, algunas naturales y espontaneas (primeras) y otras más complejas y formales: comunidades primitivas, clanes, tribus, monarquías y reinados, imperios, Estados absolutistas, Estados moderno etc. El Estado moderno surge como una estrategia política de reducir la concentración del poder soberano, desmontar las monarquías absolutistas e implantar un régimen más próximo a la democracia que fuese capaz de garantizar igualdad y libertad. Tal modelo de Estado tiene un origen histórico que se remonta a los siglos XVII, XVIII y XIX, específicamente a las revoluciones liberales y burguesas.²

La compleja estructura organizacional y administrativa del Estado moderno se debe al nuevo propósito institucional de responder de manera satisfactoria a las

¹ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

² GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

necesidades y demandas de la población en general. Aspectos como la economía, la cultura, educación y la salud, dependen en relativa medida de la movilización y dinámica de ciertos renglones o instituciones del Estado. Por ello, la racionalización del poder público, la clasificación de sus funciones y competencias, no es una maraña caprichosa y acomodaticia, sino que obedece a razones de necesidad, lógica y funcionalidad institucional. Dada esta situación, la modificación organizacional del Estado debe estar sometida a rigurosos filtros y diagnósticos.³

5.2 ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

No se podrá entender la naturaleza de las instituciones y entidades del Estado, sin antes abordar los elementos básicos de la organización administrativa del poder público. Aquí conviene definir cuáles son los derroteros racionales que fundamentan la clasificación, división y estructura del Estado. Así las cosas, se debe asentar que el Estado moderno está erigido sobre las siguientes bases formales: (a) división de poderes (b) La diferenciación entre Estado unitario o federal (c) centralización política y (d) descentralización administrativa.⁴

En materia de separación de poderes, Colombia acoge la división clásica, basada en la concepción tripartita del poder público (rama judicial, ejecutiva y legislativa), y actualizada gracias a la incorporación reciente de otros ámbitos de la administración (órganos de control) igualmente independientes, autónomos y equilibrados entre sí. Precisamente así lo establece el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, que en líneas literales reza lo siguiente:

³ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

⁴ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Vale la pena decir que la rama ejecutiva es la encargada de dinamizar el aparato administrativo del Estado y ejecutar sus leyes, la rama judicial tiene la función de administrar justicia ciñéndose para ello al imperio de la ley, y la rama legislativa tiene como responsabilidad la de expedir leyes previo cumplimiento de procedimientos formales y sustanciales inscritos en la ley y la constitución. Lo anterior no obsta para que en circunstancias específicas y excepcionales una rama determinada del poder público desarrolle funciones propias de otra, esto en virtud del principio de colaboración armónica.⁵

Otro criterio se refiere a la organización territorial del Estado en su conjunto, es decir, si este funciona como un todo total, o unas partes que integran un todo: Estado Unitario o Estado Federal. El Estado Unitario puede desconcentrar o hasta descentralizar algunas funciones de orden administrativo entre las distintas unidades territoriales que conforman un Estado determinado, sin embargo, sus funciones vitales, referidas a la potestad legislativa y judicial, si se encuentran aglutinadas en un solo centro, por lo regular, la capital del país. Por otro lado, el modelo de Estado Federal, pese a orientarse de acuerdo a unos parámetros centralizados, transfiere plenamente ciertas funciones estatales como las legislativas y judiciales. En Colombia, el Estado es unitario y descentralizado solo en el orden administrativo, por ende, sus entidades territoriales (municipios,

⁵ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

departamentos etc.) solo les está autorizado desempeñar funciones ejecutivas, es decir, aquellas que pertenecen a la rama administrativa del poder público.⁶

La descentralización administrativa del Estado unitario se da en aras de brindar una respuesta vehemente y satisfactoria a necesidades locales. En Colombia, se mantiene la fórmula de centralización política y descentralización administrativa, es decir, el poder central conservar para sí ciertas atribuciones exclusivas como la función legislativa y judicial, empero, distribuye la función administrativa hacia diferentes entidades territoriales.⁷

De esta manera, aparece el concepto de autonomía de las entidades territoriales referido a la capacidad que tienen los departamentos, distritos y municipios de darse autoridades propias mediante elección popular de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, manejar su propio presupuesto para responder a necesidades locales, participar de las rentas nacionales y ejercer funciones administrativas.⁸

5.3 CONCEPTOS DE ESPECIAL RELEVANCIA

Sin lugar a dudas, conceptos como la jerarquía normativa, función administrativa, desconcentración, delegación, descentralización, descentralización especializada o por servicios, y descentralización territorial pueden contribuir a un entendimiento integral de la problemática aquí planteada.

⁶ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

⁷ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

⁸ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

5.3.1 Jerarquía normativa. La jerarquía normativa hace referencia a la posición que ocupa o el valor que tiene una norma dentro de un determinado ordenamiento jurídico. Comúnmente, el nivel jerárquico de una norma se define por el nivel de autoridad que ostenta la entidad, organismo o funcionario que la profiere. En ese sentido, las decisiones normativas adoptadas por las autoridades del orden nacional tienen mayor relevancia que aquellas decisiones normativas proferidas por autoridades del orden territorial. En miras de entender el concepto de jerarquía normativa, vale la pena clasificar las normas del orden nacional según su valor jerárquico así: Constitución Política, Tratados, Leyes Estatutarias (congreso) Leyes Orgánicas (congreso) Leyes Ordinarias (congreso) Decretos con fuerza de ley (ejecutivo) Decretos (ejecutivo) y Resoluciones (entidades administrativas del orden nacional como ministerios, superintendencias, departamentos administrativos etc.). Por debajo de las anteriores normas, están las normas expedidas desde el orden territorial, que atendiendo al nivel de prevalencia pueden clasificarse así: Ordenanzas Departamentales, Decretos con Fuerza de Ordenanzas Departamentales, Decretos, Resoluciones, Acuerdos Municipales, Decretos con Fuerza de Acuerdo, Decretos, y Resoluciones.⁹

5.3.2 Función administrativa. La función administrativa tiene como propósito garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, esto a través de un conjunto de acciones ejecutadas por funcionarios públicos y particulares autorizados (página 48). Al respecto, el artículo 209 constitucional, consagra:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

⁹ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

5.3.3 Desconcentración administrativa. El concepto de desconcentración hace alusión a la creación de dependencias administrativas que representan a entidades del orden nacional en lugares diferentes a la sede del poder central. Esto no implica que las entidades del orden nacional transfieran a sus dependencias la potestad de dirección, orientación y organización. La ley 489 de 1998, en su artículo 8 define el concepto de la siguiente manera:

“La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación...”

5.3.4 Delegación. La delegación consiste en que una autoridad o entidad confía el desarrollo de sus funciones a otra autoridad o entidad. Este acto debe constar por escrito, y allí aparecerán consignadas la identidad del delegante (quien encarga) y el delegatario (encargado) así como también las funciones delegadas. De acuerdo al artículo 211 de la Constitución Nacional, en la delegación el delegante se exime de responsabilidad, ya que, a partir de la firma del acto, esta empieza a recaer sobre el delegatario.¹⁰

5.3.5 Descentralización administrativa. Se puede definir como la transferencia completa de funciones, competencias y recursos a entidades administrativas, independientes y autónomas, que en ejercicio de sus atribuciones actúan en nombre propio y bajo su responsabilidad. Además, de tener competencias propias,

¹⁰ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

las entidades descentralizadas manejan y poseen recursos, y se dan sus propios reglamentos, autoridades y directivas. Hay dos tipos de descentralización administrativa, una especializada o por servicios y otra, territorial.¹¹

5.3.6 Descentralización especializada o por servicios Se otorgan competencias y funciones a una entidad descentralizada, independiente y autónoma, con recursos propias, para que realiza actividades especializadas, ya sean el sector de prestación de servicios, industrial, empresarial etc. Ejemplos de tales entidades son Ecopetrol o La Escuela de Administración Pública (ESAP).¹²

5.3.7 Descentralización territorial. Transferencia de funciones, competencias, y facultades de gobierno a entidades territoriales. Esto implica que estas últimas manejen recursos propios, participen de las rentas nacionales, y se den sus propias autoridades. Ejemplos de estas entidades descentralizadas son los municipios, departamentos, regiones y distritos.¹³

¹¹ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

¹² GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

¹³ GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf]. [Citado Diciembre 5 de 2016]

6. FUSIÓN, ESCISIÓN, SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

En primer lugar, cabe advertir que la fusión, supresión y creación de entidades es competencia casi exclusiva del Congreso de la República. Sobre dicha facultad del congreso, el numeral 7 del artículo 150 constitucional, reza lo siguiente:

Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

De otra parte, el numeral 16 artículo 189 de la Constitución Política, autoriza al presidente para introducir cambios a la estructura y forma de los Ministerios, Departamentos Administrativos, y demás entidades administrativas nacionales, esto atendiendo a lo que ordene la ley. A su vez, el numeral 15 del mismo artículo, le confiere al presidente la facultad de crear o suprimir entidades administrativas nacionales.¹⁴

Vale la pena traer a colación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 51 de la ley 489 de 1998, cuyo enunciado facultaba al presidente la república para fusionar entidades administrativas del orden nacional. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-702 de 1999, manifiesta que la facultad constitucional que se le concede al presidente de modificar, crea o suprimir entidades administrativas del orden nacional, está subordinada a la ley, contrario

¹⁴ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 130.

lo que sucede con el senado, organismo que solo se encuentra atado al imperio de la Constitución Política.¹⁵

La ley 790 de 2002 otorga facultades extraordinarias al presidente de la república para suprimir y fusionar departamentos administrativos, fijar objetivos institucionales y estructura formal de los ministerios, dividir entidades administrativas del orden nacional, reajustar competencias y funciones administrativas, crear nuevas entidades, organismos e instituciones administrativas que reemplacen en el cumplimiento de ciertas funciones a las entidades suprimidas etc.¹⁶

De acuerdo a la ley 790 de 2002 artículo 2, la fusión está sometida al cumplimiento de ciertas causales: (a) que la entidad receptora tenga capacidad institucional para asumir las funciones de la entidad fusionada (b) Cuando por razones de sostenibilidad fiscal se haga imperioso la necesidad de fusionar entidades (c) Cuando el costo que acarree mantener la entidad prestadora de un servicio no se justifica con relación al nivel de beneficio prestado a la comunidad (d) Cuando ya haya otra entidad que desarrolle las mismas funciones que la entidad a fusionar y (e) Cuando producto de la fusión se prevenga la liquidación de la entidad fusionada.¹⁷

En este punto, conviene recordar que las facultades extraordinarias concedidas al presidente por parte de la Ley 790 de 2002, tiene un carácter temporal y están limitadas a un objeto o materia específica fijado legalmente, es decir, la cabeza nacional del ejecutivo solo puede fusionar, modificar y crear entidades

¹⁵ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 130.

¹⁶ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 130-131.

¹⁷ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 132.

administrativas en virtud de una reserva legal, y no por mandato directo de la Constitución Política.¹⁸

Posteriormente, se expide la Ley 1444 de 2011, que aparte de revertir las fusiones ministeriales realizadas durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, otorgó facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reorganizar y restituir ministerios. No sobra destacar que, en razón de tal reforma, el ministerio del interior se escindió del ministerio de justicia, el ministerio de salud del de trabajo, y el ministerio de ambiente del de vivienda. Otro cambio sustancial fue la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, unidad administrativa perteneciente al Ministerio de Defensa, descentralizada, con autonomía presupuestal y administrativa.¹⁹

Respecto de la escisión de personas jurídicas de derecho público, está el artículo 3 de la Ley 222 de 1995 cuyo enunciado declara que una sociedad se escinde sin necesidad de disolverse cuando destina parte de su patrimonio a la creación de otra u otras sociedades o cuando disolviéndose destina la mitad o una parte de su patrimonio a la formación de otra u otras sociedades. Desde luego, la escisión debe estar fundamentada en una autorización legal y su ejecución implica la reforma de los estatutos. Ahora bien, la fusión se da de manera distinta, pues consiste en que una entidad es absorbida por otra, y en consecuencia de ello desaparece.²⁰

En el nivel departamental y municipal, las escisiones, fusiones, liquidaciones y supresiones deberán estar autorizadas mediante ordenanzas o acuerdos municipales. En lo que corresponde al régimen jurídico que rige este tipo de actos, el doctrinante Iván Darío Gómez Lee, comenta lo siguiente:

¹⁸ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 131.

¹⁹ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 132-133.

²⁰ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 135.

El contenido de las normas comerciales de fusión, escisión y liquidación resulta plenamente aplicable a empresas de servicios públicos domiciliarias, sociedades de economía mixta, y en general, a cualquier entidad que tenga un régimen de derecho privado. Incluso, para una entidad pública convencional sometida al derecho administrativo, en el evento de su liquidación, es plausible que no pierda de vista los lineamientos del Código de Comercio, como quiera que este es un marco jurídico de garantía hacia los socios y terceros, en el evento de la transformación empresarial.²¹

La fusión, escisión, supresión y liquidación de entidades públicas acarrea importantes consecuencias fiscales. Las juntas directivas o asambleas de accionistas deben ser muy cuidadosas en estudiar distintas situaciones y aspectos antes de adoptar una decisión determinada, porque cualquier paso en falso podría afectando la estabilidad financiera y económica de la entidad. De hecho, el gestor fiscal de cualquier empresa estatal tiene la responsabilidad civil de responder por los daños que causare al fisco en ejercicio de sus funciones, es decir, si propicia una mala inversión o si compromete negativamente el patrimonio de la entidad, deberá resarcir el perjuicio pagando o devolviendo el monto perdido por el Estado. Vale la pena aclarar que el gestor fiscal no está en la obligación de responder por las expectativas generadas en razón de una inversión, a no ser que su actuación haya sido flagrantemente negligente o descuidada. Ahora bien, si la actuación es dolosa, lo anterior no obsta, para que se castigue de manera ejemplar al funcionario o servidor corrupto.²²

6.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LIQUIDACIONES

La Ley 573 de 2000 revistió al presidente de la república de las facultades extraordinarias mencionadas en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, para

²¹ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 135.

²² GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 135-136.

que emitiera normas con fuerza de ley sobre unas materias específicas; El Decreto-ley 254 de 2000, regula todo lo referente a liquidaciones de entidades del nivel nacional; Artículo 19 de la Ley 35 de 1993, sobre liquidación de entidades sometidas al control y vigilancia de la superintendencia financiera; El decreto 770 de 2006, reglaba lo atinente al trámite y procedimiento de enajenación de activos de las entidades financieras públicas; artículo 12.2.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010 respecto de normas del sector financiero y otras disposiciones; Decreto 663 de 1993; Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; Artículos 61 y 121 de la Ley 142 de 1994, que regulan lo concerniente a liquidaciones de empresas que han adoptado la decisión de liquidar; Decreto 2211 de 2004, regla todo el asunto de manejo y tratamiento de empresas que han sido sometidas a posesión y procesos de liquidación; Ley 708 de 2001, sobre utilización de bienes públicos en proyectos de vivienda de interés social; Decreto Ley 1615 por el cual se ordenó la supresión de TELECOM.²³

²³ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, página 137.

7. SOBRE EL DEBER FUNCIONAL

Sin lugar a dudas, la materialización de los fines del Estado depende de la buena disposición de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes. Así las cosas, el deber funcional hace referencia a la obligación del funcionario de ejecutar ciertas actividades que están enlazadas con la consecución de fines estatales. El Artículo 5 del Código Único Disciplinario establece la obligatoriedad del deber funcional, tras pretextar: *“Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.”*

Ahora bien, no sobra resaltar que el artículo 23 del mismo Código Único Disciplinario evidencia las distintas formas de faltar al deber funcional: incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, incursión en prohibiciones, y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses.²⁴

Desde una perspectiva más amplia, el deber funcional no solo implica el cumplimiento estricto de una actividad o función parte del funcionario, sino que también sugiere una actuación acorde a los principios, derechos y valores constitucionales. Así lo sugiere el doctor Alejandro Ordoñez Maldonado, cuando afirma:

“...el deber funcional tampoco debe restringirse a las puntuales tareas que competen al agente del Estado, sino que además se extiende al respeto de los principios y deberes constitucionales y legales que exigen una respuesta ética frente a las expectativas generales de la sociedad con relación a sus agentes”²⁵

²⁴ ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria: De la Ilicitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilicitud. Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C, 2009., p. 29.

²⁵ ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria: De la Ilicitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilicitud. Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C, 2009., p. 30.

A partir del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, queda claro el deber especial que recae sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, quienes además de pagar por violar la constitución y la ley, también responden por faltar o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. De otra parte, el inciso segundo del artículo 123 constitucional, establece que son tres los regímenes jurídicos que supeditan y conminan la actuación de los funcionarios públicos: la Constitución, la Ley y el Reglamento o Manual de Funciones.²⁶

En virtud de esa responsabilidad especial, los funcionarios públicos tienen relativamente limitados algunos derechos y libertades. En ese sentido, los funcionarios deben soportar las siguientes restricciones: (a) Participación limitada en actividades de partidos políticos (b) Restricción a la libertad de locomoción durante la jornada laboral (c) prohibición del derecho a la huelga cuando se trate de funcionarios adscritos a entidades prestadoras de servicios públicos esenciales (d) Imposibilidad de prestar asesorías que tengan relación con las funciones que se desempeñan, incluso hasta un año después de retirado del cargo (e) Subordinación del ejercicio de la docencia al cumplimiento de las horas laborales (f) Prohibición de estar ocupando a la vez dos empleos públicos, o estar recibiendo de manera simultánea rentas del tesoro público (g) Libertad de expresión limitada en lo referente a difundir sin autorización información de la administración (h) la Fuerza Pública estará excluida del derecho de asociación sindical.²⁷

La desviación al deber funcional puede tener implicaciones que van más allá de la responsabilidad disciplinaria del funcionario. El prevaricato por acción enunciado en el artículo 413 del Código Penal, dispone que aquel funcionario que al proferir resolución, concepto o dictamen se aparte flagrantemente de la ley, incurrirá en

²⁶ ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria: De la Ilícitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilícitud. Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C, 2009., p. 31.

²⁷ ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria: De la Ilícitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilícitud. Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C, 2009., pp. 31-32.

conducta punible. De otra manera, el artículo 414 de la misma normatividad, tipifica el delito de prevaricato por omisión, que consiste en aquella conducta del funcionario pública encaminada a no cumplir con sus deberes institucionales.²⁸

²⁸ CANCINO MORENO, Antonio José. Delitos Contra la Administración Pública. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986., página 147.

8. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

La máxima autoridad del municipio está en cabeza del Alcalde Municipal, acompañado de los asesores de despacho. Los asesores de despacho son: Consejera para las Mujeres y Equidad de Género, Asesor para la contratación pública, Asesora para proyectos estratégicos, Asesora para la gestión efectiva, Asesor para las TICS, Asesor Gobernanza. Después, aparecen las secretarías de despacho, que cumplen diversas funciones relacionadas con la cartera de cada administración: Secretaría Administrativa, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Infraestructura y Alumbrado Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Sal y Ambiente, Secretaría del Interior, Secretaría de Planeación, y Secretaría Jurídica. A su vez, cada una de estas secretarías está apoyada por sus respectivas subsecretarías.²⁹

De otra parte, están los institutos descentralizados: Área Metropolitana de Bucaramanga, Cuerpo Oficial de Bomberos, Caja de Previsión Social de Bucaramanga, Empresa de Aseo de Bucaramanga (EMAB), Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial (IMEBU), Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU), Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT), Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU), Instituto de Salud de Bucaramanga (ESE-ISABU), Metrolínea, Dirección de Tránsito de Bucaramanga.³⁰

También hacen parte de la Administración Municipal, las respectivas oficinas de Oficina de Control Interno Disciplinario, Oficina de Asuntos Internacionales, Oficina de Control Interno de Gestión, Unidad Técnica de Servicios Públicos, Oficina de

²⁹ ALCALDIA DE BUCARAMANGA.. Gabinete Público. [Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gabinete-publico/>], [Citado Diciembre 5 de 2016]

³⁰ ALCALDIA DE BUCARAMANGA.. Gabinete Público. [Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gabinete-publico/>], [Citado Diciembre 5 de 2016]

Prensa y Comunicaciones, Tesorería y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.³¹

Igualmente, el Concejo Municipal y sus 19 concejales hacen parte de la administración municipal. La Contraloría Municipal y la Personería ejercen las respectivas funciones de control fiscal y disciplinario de las distintas oficinas de la Alcaldía Municipal y sus Institutos Descentralizados.³²

³¹ ALCALDIA DE BUCARAMANGA.. Gabinete Público. [Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gabinete-publico/>], [Citado Diciembre 5 de 2016]

³² ALCALDIA DE BUCARAMANGA.. Gabinete Público. [Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gabinete-publico/>], [Citado Diciembre 5 de 2016]

9. ESTRUCTURA DE LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE BUCARAMANGA

9.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El 22 de noviembre de 1938 nace la Caja de Previsión Social de Bucaramanga gracias al acuerdo municipal No 042 del Concejo Municipal de Bucaramanga. En sus albores tenía la finalidad de brindar ciertas prerrogativas a sus beneficiarios, tales como recompensas de retiro, auxilios de enfermedad, Pensiones de Jubilación, Seguros de Jubilación, Subvención de Funerales y Entierros de los empleados.³³

Posteriormente, la Caja de Previsión Social de Bucaramanga fue reduciendo y especializando sus funciones, hasta quedar hoy siendo apenas la responsable de administrar las cesantías retroactivas de los servidores públicos de la alcaldía de Bucaramanga, sus institutos descentralizados y también organismos de control fiscal y disciplinario.³⁴

9.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La Visión de la entidad es convertirse en una entidad líder respecto a la administración de recursos financieros provenientes de las cesantías del régimen de retroactividad y recaudos de estampillas, brindando así un servicio cualificado a los afiliados. En el portal web oficial de la entidad, aparece la siguiente misión institucional:

Administrar adecuadamente las cesantías del régimen de retroactividad de los empleados y trabajadores del Municipio de Bucaramanga y sus entes

³³ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Reseña Histórica. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/resena>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

³⁴ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Reseña Histórica. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/resena>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

descentralizados afiliados, buscando plenitud en la satisfacción de sus necesidades mediante un excelente esquema de servicio y la mejora continua, dentro de los alcances misionales y estratégicos de la entidad. Optimizar el recaudo de Estampillas de Previsión Social Municipal, apalancando el pago de cesantías generando una disminución del pasivo por cesantías.³⁵

La Caja de Previsión Social de Bucaramanga está compuesta por siete dependencias: Dirección General, Subdirección Administrativa, Subdirección Oficina Jurídica, Oficina de Control Interno, Subdirección Financiera, Oficina de Atención a la Ciudadanía, y Tesorería.³⁶

La *dirección general* es la encargada de trazar o definir las políticas, acciones, procesos y procedimientos de la entidad. Las actividades que se propongan desde esta oficina, deben tener como finalidad la de materializar de manera eficaz y eficiente los fines de la entidad. Así las cosas, Las funciones de dirigencia que ejerce la dirección general son las referidas a: ejecutar las directrices adoptadas por la Junta Directiva; Ordenar el Gasto; Coordinar el Fondo Cuenta de Cesantías; Controlar, dirigir y vigilar la gestión que hagan todas las dependencias de la entidad; Nombramiento, promoción y relevo de funcionarios de la entidad, someter a escrutinio y evaluación ante la Junta Directiva, proyectos referidos a temas reforma del estatuto interno, estructura administrativa, manual de funciones y procedimientos, y planta de personal.³⁷

De otra parte, la *Subdirección Administrativa* coadyuva a la dirección general en todo lo correspondiente a formulación de proyectos conjuntos de mantenimiento y administración de talento humano, carrera administrativa, procesos de capacitación, gestión documental etc.; La *Subdirección Jurídica*, se empeña en

³⁵ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Misión. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/mision>] [Citado Diciembre 5 de 2016]

³⁶ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Acuerdos Junta Directiva 2016. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/acuerdosjunta2016>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

³⁷ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Dirección General. [Disponible en: http://www.cpsmbga.gov.co/direccion_gral] [Citado Diciembre 5 de 2016]

brindar asistencia jurídica a la dirección general, asesorándole en todos los asuntos que tengan relación con normatividad, constitución y jurisprudencia; La *Oficina de Control Interno* está encargada de evaluar la eficacia, idoneidad y eficiencia de los diferentes procesos de control de las actividades administrativas desarrolladas por la Caja de Previsión Social de Bucaramanga; La *Subdirección financiera* tiene bajo su responsabilidad el manejo del presupuesto, las finanzas y todos los documentos contables de la entidad; La *Oficina de Atención a la Ciudadanía* tiene como finalidad asesorar, acompañar y asistir a la dirección general en el diseño de estrategias para el mejoramiento continuo de los procesos de atención al ciudadano; y la *tesorería general* que es la oficina responsable de recibir los recaudos por estampillas, pagar la nómina, pagar las cesantías parciales y definitivas de los afiliados, llevar la contabilidad de ingresos y egresos etc.³⁸

³⁸ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/>] [Citado Diciembre 5 de 2016]

10. LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA Y PLANTA DE EMPLEADOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

10.1 ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LAS COMPETENCIAS DEL CONCEJO MUNICIPAL Y ALCALDÍA MUNICIPAL DE REFORMAR LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y MODIFICAR SU PLANTA DE EMPLEADOS

El artículo 313 Numeral 6 de la Constitución Política de Colombia sobre la función de los concejos municipales de determinar la reestructuración administrativa de entidades descentralizadas, enuncia lo siguiente:

Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.³⁹

Desde un punto de vista exegético, el artículo es claro en señalar que la estructura administrativa del gobierno municipal debe estar definida por el Concejo Municipal, y que la intervención del alcalde se limita a la iniciativa, más no a la facultad de determinar la forma de organización de la administración pública municipal, sus entes, divisiones y establecimientos.

De otra parte, en lo que corresponde a la atribución de reestructurar las entidades descentralizadas, el artículo 315 numeral 4 de la Constitución Política respecto a

³⁹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 313. Numeral 6 [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

las funciones de los alcaldes municipales, dispone: “*Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*”⁴⁰

Respecto a lo anterior cabe señalar que, la interpretación correcta del artículo constitucional debe remitirse a toda la disposición normativa, y no tan solo al primer fragmento, pues leyéndose en conjunto, la norma regla el carácter condicionante de los acuerdos municipales en lo referente a la potestad del alcalde de suprimir y fusionar entidades administrativas.

El mismo artículo 315 numeral 7, sobre funciones de las alcaldías municipales, entorno a la modificación de la planta de empleados y fijación de salarios o estipendios de entidades descentralizadas, pretexto:

Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.⁴¹

Ya el numeral 7 del artículo 315 suscita cierta confusión, dado que enuncia la potestad de las alcaldías municipales de crear, suprimir o fusionar los empleos de entidades administrativas. Ahora bien, en miras de aclarar posibles disyuntivas, controversias y dudas, tal cuestión merece una interpretación sistemática de la norma constitucional, en la cual se parta de un cotejo entre varias disposiciones constitucionales aparentemente contradictorias, y a partir de allí ir descubriendo la voluntad del constituyente. En ese sentido, no es descabellado pensar que la facultad de crear, suprimir o fusionar los empleos de entidades administrativas en cabeza de las alcaldías municipales, está supeditada a lo enunciado por el numeral 6 del artículo 313 constitucional, y al numeral 4 del artículo 315.

⁴⁰ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 315. Numeral 4 [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

⁴¹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 315. Numeral 7 [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

A su vez, la Ley 1551 de 2012 artículo 29 Numerales 3 y 4, en consonancia a los anteriores preceptos constitucionales, enmarca la potestad de las alcaldías de reestructurar entidades administrativas y definir la planta de empleados, bajo los siguientes términos:

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos...Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política...4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado...Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que, sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.⁴²

Así las cosas, según análisis apenas somero de las disposiciones constitucionales y normativas, se alcanza a evidenciar sin mucho titubeo, que la competencia de las alcaldías municipales de reformar la estructura administrativa de las entidades descentralizadas y modificar su planta de empleados, está supeditada a la previa expedición de un acuerdo municipal en el cual el Concejo fije las facultades extraordinarias de las que pretenda revestir al alcalde. Tanto el enunciado del numeral 4 como numeral 7 del artículo 315, enuncian la autorización de un acuerdo municipal. La Ley 1551 de 2012 termina por despejar cualquier duda al respecto, pues también señala la obligatoriedad del acuerdo municipal previo autorizando en términos precisos y taxativos, las facultades extraordinarias del

⁴² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html] [Citado Diciembre 5 de 2016].

alcalde de reformar la estructura administrativa de entidades descentralizadas y modificar la planta de empleados.⁴³

Cabe apuntar aquí que el carácter específico de la ley, de alguna manera, esclarece cuestiones nubladas por el carácter general de los enunciados constitucionales. Desde luego, esto sucede con el artículo 29 numerales 3 y 4 de la Ley 1551 de 2012, que señala de manera literal y contundente la relación de dependencia que hay entre la facultad del alcalde de suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, y la necesidad de una previa autorización del concejo municipal mediante la expedición de un acuerdo que además deberá reunir ciertos requisitos formales.

10.2 APORTES JURISPRUDENCIALES

La Sentencia 370 de 1999 del Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, precisa que, en virtud de la autonomía de las entidades territoriales, cada administración local, puede decidir la conformación de las plantas de empleados de las entidades descentralizadas. Sin embargo, el procedimiento de reforma del personal de planta debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución Política y la Ley, es decir, el trámite lo ejecuta la alcaldía o la gobernación, pero previa aprobación del respectivo concejo o asamblea. Tal jurisprudencia, lo estipula en los siguientes términos:

La conformación de las plantas de personal a nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes.⁴⁴

⁴³ GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, páginas 129-135.

⁴⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 1999. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. [Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-370-99.htm>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

Allí la Corte Constitucional, no realiza un análisis que vaya más allá del mero examen exegético de la norma y simplemente se limita a transcribir lo estipulado en el texto constitucional, agregándole la consabida interpretación judicial del caso. Por ello, en primera instancia el máximo tribunal constitucional no reconoce ninguna competencia independiente y autónoma, que le permita al alcalde municipal reformar la estructura orgánica de las entidades administrativas sin necesidad de tener una previa aprobación del Concejo Municipal.

Respecto de la supresión o liquidación de entidades descentralizadas por parte de autoridades locales, en cuanto resulta muy esclarecedora, vale la pena citar la sentencia C-735 de 2007 del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, cuyo contenido postula:

En el orden territorial, la competencia para adaptar a la organización y condiciones de las entidades territoriales el procedimiento de liquidación de las entidades u organismos públicos que aquellas decidan suprimir o disolver y liquidar, contenido en el Decreto ley 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, de ser necesario, puede ser ejercida por la asamblea departamental o el gobernador y por el concejo municipal o el alcalde, respectivamente, según el mecanismo que escoja la asamblea o el concejo municipal, entre los equivalentes a los del orden nacional que ha señalado esta corporación. Así, conforme a la Constitución las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden otorgar facultades extraordinarias a los gobernadores y a los alcaldes, respectivamente, para ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponden a aquellos y el ejercicio de dicha competencia en el orden territorial por parte de dichos órganos estará sujeto a la Constitución y a la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 287 superior sobre el principio de autonomía territorial.⁴⁵

⁴⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-735 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-735-07.htm>] [Citado Diciembre 5 de 2016.]

Ya en sentencia C-735 de 2007, La Corte Constitucional es más específica en su análisis hermenéutico, pues de manera implícita admite que las facultades extraordinarias otorgadas por el Concejo Municipal al alcalde están referidas a la posibilidad de modificar cuestiones sustanciales en la estructura orgánica de las entidades administrativas del orden descentralizado. Ahora bien, en cuanto a la existencia de una potestad independiente y autónoma del alcalde, la Corte continúa conformándose con el criterio anterior, luego considera que la posibilidad de cambiar la estructura interna de las entidades administrativas está en todo momento supeditada a la previa anuencia del Concejo Municipal, que mediante acto administrativo fija las condiciones formales para ello y enuncia las facultades extraordinarias.

Ahora bien, el Consejo de Estado en fallo de 20 de octubre de 2014 Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, puntualiza aún más la interpretación correcta que debe hacerse de los artículos 313 Numeral 6 y 315 numerales 4 y 7 de la Constitución Política, correspondientes a las competencias de Concejos Municipales y Alcaldías, de suprimir y reformas entidades administrativas del orden descentralizado. Sostiene, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, que cuando la supresión de un cargo de carrera administrativa no implique un cambio orgánico en la estructura de la entidad, la alcaldía no requiere de previa aprobación del concejo municipal mediante acuerdo municipal, así, este ente fallador reitera que en caso de reestructuración sustancial de la entidad si es necesaria la previa aquiescencia del concejo municipal que reviste al alcalde de facultades extraordinarias y taxativamente descritas.⁴⁶

Ya en pasada jurisprudencia, sin reconocerlo explícitamente, el Consejo de Estado, reconoció la competencia del alcalde de modificar la planta de empleados y reajustar salarios de entidades administrativas, siempre y cuando haya una

⁴⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo 20 de Octubre de 2014. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez A. [Disponible en: [http://190.24.134.67/documentos/boletines/160/S2/05001-23-31-000-2002-03012-01\(2919-13\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/160/S2/05001-23-31-000-2002-03012-01(2919-13).pdf)] [Diciembre 5 de 2016].

previa aprobación del concejo municipal, en la cual deben fijarse los aspectos orgánicos, estructurales y administrativas que subordinan tales competencias y atribuciones. En ese sentido, cabe citar el Fallo 3429 de 1996, mediante el cual, el máximo tribunal de lo contencioso administrativa, precisa lo siguiente:

La Constitución de 1991 introdujo en estas materias una clara distinción. Si bien produjo como ya se hizo notar, el precepto contenido en el numeral 3 del Artículo 197 de la derogada Carta, señaló funciones propias al alcalde y estableció en favor de éste la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y de fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, lo que antes estaba atribuido al concejo, en otras palabras, el concejo perdió las facultades de establecer las plantas de personal y la de fijar los salarios, las que ahora corresponden al alcalde, dentro de los señalamientos que previamente y de manera general haya hecho el Concejo en cuanto a organización administrativa, funciones generales de las dependencias, escalas salariales y categorías de empleos y presupuestos para gastos de personal.⁴⁷

Entonces la cuestión de competencias quedaría resuelta por cuenta de la jurisdicción administrativa. En general, la facultad de cambiar la planta de empleados y fijar emolumentos está atribuida al alcalde, y solo de manera excepcional, el primer mandatario debe contar con la aquiescencia del Concejo municipal, es decir, únicamente en el caso que la modificación acarree cambios sustanciales en la naturaleza, espíritu, y visión de la entidad administrativa. De allí, que se salvaguarden dos importantes elementos de la administración público, uno referido a la máxima democratización del gobierno, y otro, a la independencia y autonomía de los gobiernos, en el sentido, de poder ejecutar auténticos actos discrecionales de poder.

⁴⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo 3429 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

10.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y CAMBIO DE PLANTA DE EMPLEADOS

El Acuerdo 002 de 2016 emitido por la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social de Bucaramanga introdujo los siguientes cambios: (1) Supresión de 10 cargos entre los cuales se cuenta subdirector administrativo, subdirector financiero, y subdirector oficina asesora jurídica. (2) reestructuración orgánica de la entidad y nueva fijación salarial.⁴⁸

El artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia, le concede al Concejo Municipal la facultad de determinar la estructura orgánica de las entidades administrativas descentralizadas y definir la planta de empleados. Ahora bien, el artículo 315 numerales 4 y 7 de la Constitución Política de Colombia, le otorgan al alcalde la atribución de suprimir y fusionar entidades administrativas descentralizadas, así como también modificar la planta de empleados, empero, sujetando tal facultad a una previa aprobación del Concejo Municipal mediante acuerdo.

La Ley 1551 de 2012 artículo 29 numerales 3 y 4, además de replicar lo enunciado en los artículos constitucionales, precisa que la aprobación del concejo municipal hace referencia al otorgamiento de facultades extraordinarias a favor del alcalde, cuestión que lo autoriza para introducir reformas a la estructura administrativa de una entidad determinada y cambios en su planta de empleados.

La Corte Constitucional, indica un procedimiento específico: las entidades territoriales están facultadas para reformar la estructura administrativa de las

⁴⁸ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Acuerdo de Junta Directiva No. 002 de 2016. [Disponible en: http://cpsm.gov.co/Normatividad_Archivo/Acuerdo%20Junta%20directiva/ACUERDO%20JUNTA%20No.%20002%20DE%202016.pdf] [Citado Diciembre 5 de 2016].

entidades descentralizadas, siempre y cuando consigan la aprobación previa del Concejo municipal. Esta corporación acuerdo reviste de facultades extraordinarias al alcalde municipal mediante acuerdo municipal. Por ejemplo, en sentencia C-735 de 2007, la Corte manifiesta además que la razón por la cual se hace perentoria la aquiescencia de concejo municipal, no es otra que la salvaguarda de la democracia y las garantías para la ciudadanía, en cuanto entre más autoridades políticas estén comprometidas en la adopción de una política o acción, mayor representatividad tiene el pueblo respecto a las decisiones de gobierno.

Por su parte, el Consejo de Estado, en fallo 20 de octubre de 2014, muestra que el procedimiento a seguir para reestructuración administrativa de entidades descentralizadas y cambio de planta de empleados, difiere de acuerdo a la incidencia de unos presupuestos sustanciales. Si las modificaciones a la planta de empleados infieren una reforma significativa en la estructura orgánica de la entidad, se hace necesario e inexorable la previa aprobación del concejo municipal. Si los cambios son apenas ajustes cosméticos, que en nada afectan a la estructura orgánica, el alcalde puede ejecutarlos a muto propio sin necesidad de recurrir a la consulta del concejo municipal.

11. CONCLUSIONES

-El Acuerdo N° 002-16 aprobado por la Junta Directiva no es el mecanismo viable para introducir una modificación en la estructura administrativa y planta de empleos de la Caja de Previsión Social Municipal de Bucaramanga, por cuanto la constitución, ley y jurisprudencia coinciden en exigir un procedimiento distinto, que incluye la aprobación previa del concejo municipal de Bucaramanga, en la cual se inscriban unas competencias específicas reconocidas al alcalde. En primera medida, cabe denotar que, en el caso de Bucaramanga, ni siquiera es el alcalde, la autoridad que decidió modificar la organización interna de la Caja de Previsión Social Municipal de Bucaramanga, sino la junta directiva de tal entidad. Ahora bien, las modificaciones hechas por la junta directiva, bien podrían calificarse como actos que transforman de manera sustancial la composición orgánica de la entidad administrativa, pues se suprimen ciertos cargos directivos que eran funcionales al cumplimiento efectivo de una misión y visión institucional predeterminada. Considero, que el Alcalde, pudo realizar estas modificaciones, pero previa aprobación del Concejo Municipal, esto en aras de democratizar más el ejercicio del poder público y en el sentido de responder de manera coherente y satisfactoria al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que pretexto la obligación que tiene la primera autoridad municipal de estar revestido de facultades extraordinarias señaladas en acuerdo municipal. No se trata de una simple variación cosmética de la composición interna de la entidad administrativa, sino de su reestructuración total. Así las cosas, la junta directiva de la Caja de Previsión Social de Bucaramanga estaría incumpliendo con los requisitos legales exigidos para realizar modificaciones orgánicas y estructurales de las entidades administrativas. Las consecuencias que podrían derivarse de ello, sería la nulidad del acto administrativo, el restablecimiento de los derechos de los perjudicados con la medida, la responsabilidad disciplinaria y penal de los servidores públicos comprometidos en dicha acción.

-Desde una perspectiva constitucional, no hay conflicto de competencias por cuanto en lo que corresponde a las atribuciones conferidas al alcalde, la Constitución es clara en consagrar que estas aluden a la facultad de suprimir o fusionar entidades descentralizadas o cambiar la nómina de empleados, mientras que las atribuciones que están en cabeza del concejo hacen referencia a la facultad de determinar la estructura orgánica de las entidades descentralizadas. De alguna manera, se establecen dos periodos, el primero ubicado en el momento en que la administración a través del concejo crea y determina la estructura administrativa de las entidades descentralizadas, y otro, localizado en el momento en que la representación de la entidad territorial (alcaldía) decide reestructurar esas entidades descentralizadas y requiere la anuencia del concejo municipal.

-Desde una perspectiva legal, la cuestión se vislumbra de una manera más clara, pues la ley 1551 de 2012, dispone taxativamente, que las competencias de reforma de la estructura orgánica de las entidades descentralizadas, son competencia de la alcaldía, siempre y cuando haya un previo acuerdo municipal expedido por el concejo, que revista al alcalde de facultades extraordinarias.

-La Corte Constitucional mantiene una misma línea jurisprudencial, en la cual sostiene que, si bien las alcaldías están facultadas para aplicar reestructuraciones a las entidades descentralizadas, tal competencia o atribución aparece subordinada a la aprobación previa del concejo municipal, corporación encargada de fijar los parámetros, pautas y términos a los que se debe ceñir el alcalde en caso de revestírsele con facultades extraordinarias para hacer las consabidas reestructuraciones.

-El gran aporte del Consejo de Estado fue precisar una importante diferencia conceptual. No todas las supresiones o modificaciones que pretenda hacer el alcalde a las entidades centralizadas deben contar con la anuencia del concejo municipal. Precisa el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, que solo a

aquellas reformas que afecten de manera significativa la estructura orgánica de la entidad descentralizada tienen que someterse a la aprobación previa proferida mediante acuerdo municipal.

-Resulta muy claro, que el acuerdo aprobado por la junta directiva de la Caja de Previsión Social de Bucaramanga, que incluye la supresión de tres cargos directivos, causa una afectación sustancial en la estructura orgánica y funcional de tal entidad descentralizada. Por tanto, tal determinación no debió adoptarse desde una sola instancia, sino también estar sometida a la consideración y escrutinio del concejo municipal.

-Se puede observar que la cuestión aquí planteada va resolviéndose de manera progresiva. En primera medida, aparece una interpretación sistemática del texto constitucional, que obliga a interpretar la potestad del alcalde de reformar la estructura de las entidades administrativas como una facultad o atribución supeditada a una previa aprobación del Consejo Municipal. Posteriormente a ello, se expide la Ley 1551, que despeja cualquier duda respecto de la necesidad de un acuerdo previo emitido por el Concejo Municipal, y además de ello, impone ciertas reglas formales de carácter imperativo que condicionan las facultades extraordinarias de los alcaldes de modificar la estructura orgánica y funcional de las entidades administrativas. En conclusión, la jurisprudencia del Consejo de Estado, precisa que los alcaldes si poseen la facultad de modificar la estructura interna de entidades administrativas del orden municipal, siempre y cuando estos cambios no denoten transformaciones sustanciales.

-Realmente el alcalde municipal si tiene una competencia excepcional de modificar la estructura interna de las entidades administrativas del orden descentralizado sin necesidad de contar con la previa aprobación del Concejo Municipal. Sin embargo, tal atribución se limita a los casos de cambio de planta de empleos y a otros asuntos que no impliquen la transfiguración radical y sustancial de las entidades.

En sí, el alcalde si está facultado para introducir modificaciones en la estructura interna de las entidades administrativa, empero, si los cambios que pretenda realizar el primer mandatario municipal sugieren una alteración sustancial y significativo del orden administrativo, tal atribución aparece limitada por la previa aprobación del Concejo Municipal.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA DE BUCARAMANGA. Gabinete Público. [Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gabinete-publico/>], [Citado Diciembre 5 de 2016]

BARRETO ARDILA. Hernando. Lecciones de derecho penal. Bogotá D.C. Segunda Edición. 2011.

CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Información General. [Disponible en: <http://www.cpsmbga.gov.co/>] [Citado Diciembre 5 de 2016]

CANCINO MORENO, Antonio José. Delitos Contra la Administración Pública. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986., página 147.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (02, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En: Diario Oficial. Junio. No. 41.377.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1551. (06, julio, 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En: Diario Oficial. Julio. No. 48483. [Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html] [Citado Diciembre 5 de 2016].

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 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: Diario Oficial. Diciembre. No. 43.464.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo 20 de Octubre de 2014. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez A. [Disponible en: [http://190.24.134.67/documentos/boletines/160/S2/05001-23-31-000-2002-03012-01\(2919-13\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/160/S2/05001-23-31-000-2002-03012-01(2919-13).pdf)] [Diciembre 5 de 2016].

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Fallo 3429 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4319>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 313. Numeral 6 [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 1999. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. [Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-370-99.htm>] [Citado Diciembre 5 de 2016].

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-735 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-735-07.htm>] [Citado Diciembre 5 de 2016.]

CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Acuerdo municipal 015 de 2014. Bucaramanga. 2014

GOMEZ ARANGUREN, Gustavo. Derecho administrativo. Bogotá D.C.2002.

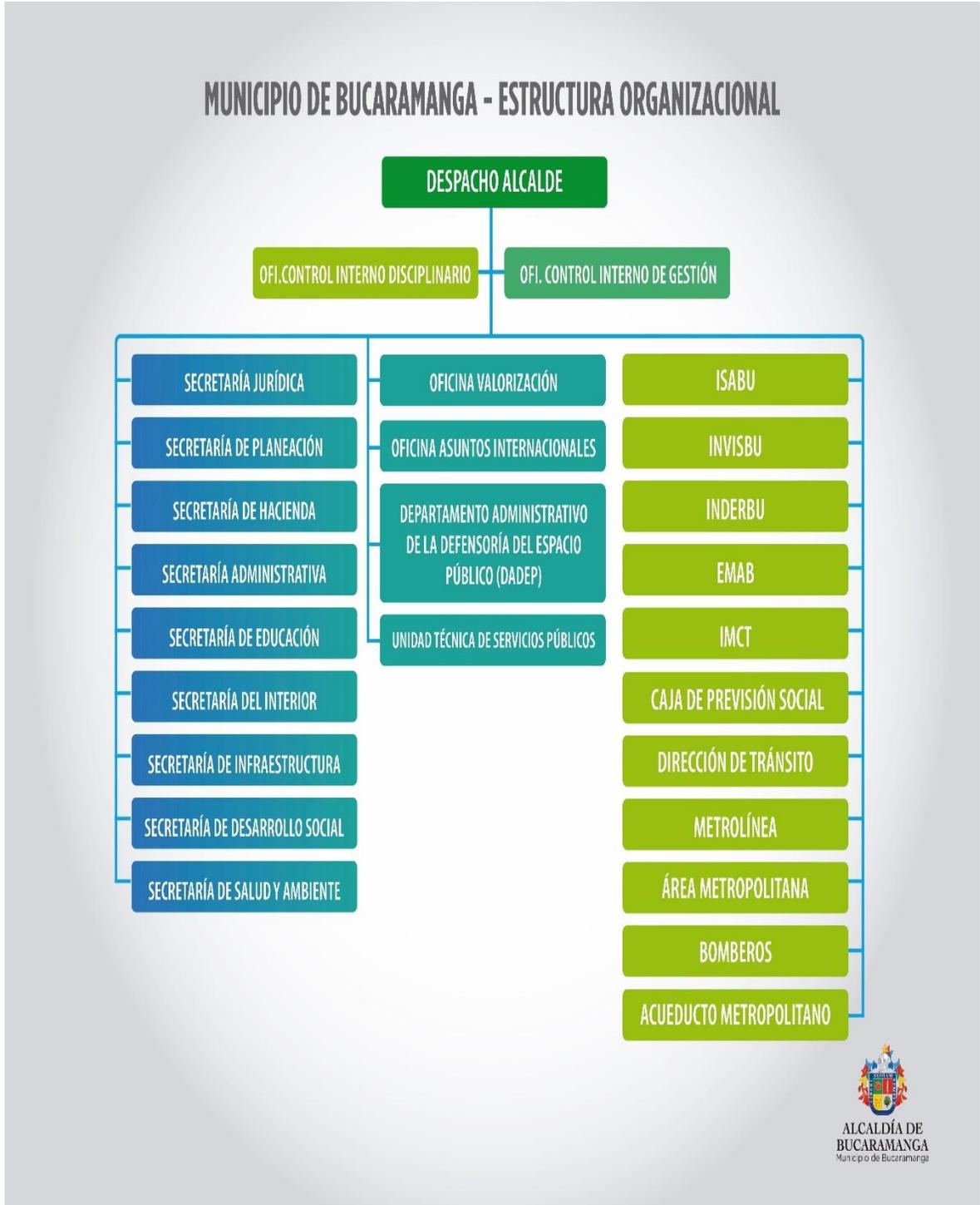
GOMEZ LEE, Iván Darío. Responsabilidad Fiscal y Gerencia de Recursos Públicos. Editorial Legis, Bogotá, 2014, páginas 129-135.

GUIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. Elementos básicos del Estado Colombiano. [Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf].
[Citado Diciembre 5 de 2016]

ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria: De la Ilícitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilícitud. Procuraduría General de la Nación, Bogotá D.C, 2009., p. 29.

ANEXOS

ANEXO A. Estructura Organizacional



ANEXO B. Organigrama caja de previsión social municipal

ORGANIGRAMA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL MUNICIPAL

