



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE: YESENIA OSPINA HENAO
ACCIONADO: MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO
EXPEDIENTE: 500013333002-2017-00186-00

Procede el Despacho a proferir sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la señora YESENIA OSPINA HENAO, interpone demanda en contra del MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - Vichada, pretende que se declare la nulidad del Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, con el primer acto acusado se suprimió el empleo desempeñado por la demandante y, con el segundo, fue notificada de la supresión del cargo antes mencionado (fol. 28-56 y 57).

1.2. Sustento fáctico

La fijación del litigio fue la establecida en la audiencia inicial, del 24 de julio de 2018, fase procesal que quedó en firme y sobre la cual no hay mérito para declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal (fol.134-137).

En la mencionada audiencia se evacuaron las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas, de las cuales hay lugar a resaltar la de fijación del litigio. En ella se determinó que:

“4.1. Hechos probados

- La señora YESENIA OSPINA HENAO tuvo vínculo legal y reglamentario con el municipio de Puerto Carreño (Vichada), y específicamente, en el empleo de auxiliar administrativo código 407, grado 05 de la planta globalizada de la alcaldía en mención, según Resolución No 186 del 16 de abril de 2015 y acta de posesión No. 23 del 16 de abril de 2015. (fol. 59 y 60 respectivamente)
- El municipio de Puerto Carreño, con el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, le informa a la señora Yesenia Ospina Henao, la notificación del Decreto No



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

0015 del 17 de enero de 2017, por medio del cual suprimió el empleo de auxiliar administrativo código 407, grado 04, de la Secretaría de Planeación, siendo efectivo el retiro a partir del 20 de febrero de 2017. (fol. 57)

- El Concejo municipal de Puerto Carreño, a través del Acuerdo No 32 del 8 de diciembre de 2015, en su artículo 6 estableció que el empleo de Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 05, se transformaba en Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04. (fol. 66-69)

4.2. Fijación de las pretensiones según el litigio

Se sintetizan en declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, con el primero suprimen el empleo y con el segundo la notificación de la supresión del cargo antes mencionado a la señora demandante. Como consecuencia de lo anterior se ordene reintegrar a la demandante al empleo en cita, a otro de igual o superior jerarquía, con el correspondiente pago de todos y cada uno de los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir.

4.4. Problema Jurídico

Se contrae a determinar si tanto el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, se encuentran viciados de nulidad, conforme a los cargos de nulidad que fueron planteados en el escrito de demanda, esto es, falsa motivación y desviación de poder. **Se notifica en estrados. Sin recursos.”**

2. ALEGACIONES DE LAS PARTES

2.1. Parte demandante: Hace resaltar la cantidad de veces que fue reubicada en la entidad demandada, toda vez que, éste empleo era de la planta global. Seguidamente la togada indica que el empleo desempeñado por su mandante se ubicó en diferentes dependencias de la alcaldía sin proceso específico, salvo la Secretaría de Planeación.

Considera la abogada de la señora Yesenia Ospina que se efectuó una persecución contra su mandante, en donde primo el interés particular del nuevo mandatario local, al suprimir los diez puestos de trabajo que estaban en provisionalidad. Pero, de todas formas, creo empleos en el nivel profesional. Sin olvidar que las funciones de la demandante fueron asignadas a la señora Zenaida Mejía. Discrepa de la competencia del alcalde para suprimir empleos, pues considera que esa función es propia del Concejo, órgano que no le otorgó facultades extraordinarias para ejecutar la supresión ante mencionada.

Después señala que los testimonios recaudados dejaron los siguientes puntos i) los cambios efectuados fueron únicamente al personal de la anterior administración, ii) un mal procedimiento y alcance del estudio de la ESAP, en el sentido de modernizar la planta global de la alcaldía



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Previamente a solicitar la estimación del libelo, pidió tener en cuenta su concepto de violación, el cual reafirma en esta fase procesal (fol. 161 a 166)

2.2. Parte demandada: De entrada realiza unas operaciones matemáticas, para concluir que se generó el fenómeno de la caducidad.

En seguida presenta seis razones por las cuales se torna la improcedencia del presente medio de control, ellas son i) Inexistencia del derecho tutelado, ii) inexistencia de vicios en el acto administrativo demandado, iii) inexistencia de derechos de carrera administrativa en el demandante, iv) inexistencia de las condiciones académicas o profesionales del demandante para los cargos, v) inexistencia del derecho a la estabilidad de cargo frente a la provisionalidad y vi) Cumplimiento de los requisitos de fondo y de forma en la expedición de los actos demandados, a su vez lo divide en la competencia, de las funciones de los empleos públicos, perfil para ocupar cargos, reestructuración de la administración ESAP.

Finaliza su intervención indicando que, es improcedente acceder a las pretensiones de la demanda, debido a que se demostró que el acto acusado fue motivado; el cargo ocupado por la demandante fue suprimido, por consiguiente, es imposible reintegrarla; en razón a lo precedente tampoco se puede conceder la indemnización; además, no hubo desmejoramiento en la prestación del servicio, ni la demandante tenía mejores condiciones como candidata al empleo profesionalmente hablando (fol. 167-180)

Ministerio Público: No emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar si tanto el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, se encuentran viciados de nulidad, conforme a los cargos de nulidad que fueron planteados en el escrito de demanda, esto es, falsa motivación y desviación de poder.

2. PRESUPUESTOS DEL PRESENTE MEDIO DE CONTROL

2.1. Competencia

Este Despacho Judicial es competente para conocer del presente asunto, en virtud del numeral 2° del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, pues la pretensión mayor no excede los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el lugar donde



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

laboró la demandante se encuentra en esta jurisdicción territorial, lo cual se aviene a lo previsto en el artículo 156 numeral 3° ibídem.

2.2. Ejercicio oportuno del medio de control

La señora YESENIA OSPINA HENAO recibió comunicación de supresión del empleo el 20 de enero de 2017, según el acto acusado a partir del 20 de febrero de 2017 se hacía efectivo el retiro del cargo; a su vez, agotó el requisito de procedibilidad entre el 15 de febrero de 2017 al 03 de abril de esa misma anualidad, e impetrando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 02 de junio del año en cita, por lo que presentó el libelo en tiempo, conforme a lo consagró el numeral 2 del literal d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por ende, no operó la caducidad (fol.57, 83 y 86), de paso, se despacha en forma desfavorable la propuesta de la entidad demandada.

2.3. Legitimación en la causa

Por ACTIVA: concurre a reclamar la señora YESENIA OSPINA HENAO, quien fue desvinculada del empleo en el MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - VICHADA, mediante el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017.

Por PASIVA: como parte demandada fue llamado a responder el MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - VICHADA, persona jurídica legitimada para comparecer al proceso.

3. CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: i) análisis probatorio; ii) análisis jurídico y jurisprudencial y iii) caso concreto, según lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

i) Análisis Probatorio

Para decidir este asunto, se tendrán en cuenta los siguientes medios de prueba:

Prueba documental

- Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 “*POR EL CUAL AJUSTA LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - VICHADA y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” (fol. 28-56)
- Decreto No 0016 del 17 de enero de 2017 “*POR EL CUAL AJUSTA Y COMPILA EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES*”



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO - VICHADA (fol.117 CD)

Contrato interadministrativo No 016 del 8 de septiembre de 2016, suscrito entre el Municipio de Puerto Carreño y la ESAP, cuyo objeto iba dirigido a:

“PRIMERA.-OBJETO: Aunar esfuerzos para asistir técnicamente al **Municipio de Puerto Carreño – Vichada**, a través de la asesoría y acompañamiento en la realización del Estudio Técnico de Rediseño Institucional.

SEGUNDA.-ALCALCE DEL OBJETO: Elaborar un estudio técnico basado en la medición de las cargas laborales de todos los procesos de la **Alcaldía del Municipio de Puerto Carreño – Vichada**, con el propósito de proponer la modificación a la estructura administrativa, a la escala salarial, a la planta de personal, cuya distribución se hará con base en el análisis de las hojas de vida y en el ajuste al Manual de Funciones y Competencias laborales.” (fol.117 CD)

- Hoja de vida de la demandante, compuesta por el formato establecido para ingresar al servicio público de empleo y las certificaciones de ausencia de sanciones disciplinarias y fiscales (fol.117 CD)
- Estudio técnico de rediseño institucional de la administración municipal de Puerto Carreño – Vichada – Documento consolidado 2016 (fol.117 CD)

Prueba testimonial

En la audiencia de fecha 2 de noviembre de 2018, en forma virtual con el municipio de Puerto Carreño, Vichada, se recibió las declaraciones de las siguientes personas:

- **NAYIBE YULIMA ESTRADA PORTILLA** tuvo dificultad al inicio de la diligencia, en razón a la falta de documento de identificación, por consiguiente, fue la segunda deponente en la diligencia en cita. Se identificó con un perfil profesional en contaduría pública, especializada en finanzas públicas y cursando maestría en administración; indicando que laboró para la entidad demandada en el año 2016, época en que conoció a la hoy demandante, agregando desconocer el empleo de la señora Yesenia Ospina Henao, aunque la vio desarrollar actividad en la oficina de contratación; a su vez, manifestó conocer el proceso de modernización, debido a que asistió a dos reuniones de estas con el personal de la ESAP. La abogada de la demandante la interrogó sobre su participación en el comité que hace parte del estudio técnico, pero ella indicó desconocer más allá de lo antes mencionado. El apoderado del ente territorial se abstuvo de preguntar (fls.155 CD).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- **CESAR ANTONIO MORENO RODRÍGUEZ** fue el último de los testigos de la diligencia programada, se presentó como arquitecto y haber laborado como Secretario de Planeación, en su condición conoció a la demandante y fue integrante del comité del estudio técnico para la modernización y profesionalización, elaborado por personal de la ESAP, con los cuales tuvo reunión en la calidad antes mencionada; adicionó que, laboró entre el 17 de octubre de 2016 al 17 de febrero de 2017, fecha que es coincidente con la salida de cuatro (4) empleados de esa dependencia, aunque él se retiró por asuntos personales. La profesional del derecho que representaba judicialmente en el proceso a la señora Yesenia Ospina procedió a interrogar al declarante sobre su participación en el comité en cita, el conocimiento del contrato interadministrativo entre el municipio y la ESAP, la guía metodológica y el manual de competencias laborales, pero este último, en cuanto a su vigencia. Tampoco preguntó la defensa del municipio.
- **MAYLER YURISAM VALVERDE CALDERÓN** también se presentó como profesional en comercio internacional y estar laborando en la Alcaldía desde el 10 de enero de 2015 en la oficina de control interno, agrego conocer a la demandante, específicamente como auxiliar administrativo, la cual salió de la administración por supresión del empleo, entre otros, por cierto venían de la administración anterior; además, indicó que ella no participó en el proceso de modernización. Seguidamente la defensa de la demandante, cuestionó a la testigo sobre el contrato interadministrativo entre la ESAP y la entidad demandada y el método estándar MECI. Nuevamente el abogado de Puerto Carreño se abstuvo de interrogar.
- **NANCY MATTAR CALDERÓN** fue la primera persona en declarar, e informó ser abogada y haber tenido vínculo con la administración local, en el empleo de Secretaria General, allí conoció a la señora Yesenia Ospina como empleada; siguió con la explicación del proceso administrativo de modernización, de éste, todos los que salieron estuvieron en la administración anterior, según la deponente. La abogada de la demandante preguntó por qué el señor alcalde había dejado de presentarse a la reunión convocada por él ese 20 de enero de 2017, a lo que contestó la exfuncionaria, ese día se había presentado un problema de orden público en el sector de Villa Gladys, además, respondió que los empleos suprimidos desaparecieron para dar paso a profesionales. El apoderado del municipio asumió el mismo comportamiento pasivo.

ii) **Análisis jurídico y Jurisprudencial**

El artículo 125 de la Carta Política de 1991 prevé:



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PAR.—Adicionado. A.L. 1/2003, art. 6º. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido.

Así las cosas, encuentra el Despacho que por regla general los cargos del Estado son de carrera y se excepcionan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley¹.

El tema del empleo público y la carrera administrativa viene con desarrollo legal, concretamente en la Ley 909² del 23 de septiembre de 2004, en su articulado se destacan los artículos 1, 3 y 23 dispone:

“Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

¹ El Artículo 5º de la Ley 909 de 2004 señala. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios: (...)

² Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Artículo 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

1., c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;

Artículo 23. Clases de nombramientos. Los nombramientos serán ordinarios, en período de prueba o en ascenso, sin perjuicio de lo que dispongan las normas sobre las carreras especiales.

Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley. Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el Título V de esta ley.”

El Decreto No 1227³ del 21 de abril de 2005, que en su artículo 7 ordena:

“**Artículo 7º. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1894 de 2012.** La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:

7.1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial.

7.2. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

7.3. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

7.4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente para el cargo y para la entidad respectiva.

7.5. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente, resultado de un concurso general.

7.6. Con la persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles, de acuerdo con el reglamento que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá realizarse proceso de selección específico para la respectiva entidad.”

Establece el Decreto No 785⁴ de 2005, en su artículo 20 lo siguiente:

“**Artículo 20.** Nivel Asistencial. El Nivel Asistencial está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

³ por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998.

⁴ por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Cód.	Denominación del empleo
407	Auxiliar Administrativo

El Consejo de Estado sobre la falsa motivación ha dicho⁵:

“La falsa motivación entonces ocurre cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica en la que debió fundamentarse el acto administrativo y las razones de esta índole que quedaron consignados en la decisión.⁶ En otros términos, esta causal de nulidad tiene su origen en la falta de veracidad de las razones de hecho y de derecho que sustentaron el acto y que contradicen las que sí corresponden con la realidad.⁷ Jurisprudencialmente, se afirmó que esta se configura cuando concurren los siguientes elementos⁸:

Además también se puede afirmar que los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son: i) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; ii) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y iii) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado.

Es claro, entonces, que para la configuración de la falsa motivación es preciso que se cumplan los presupuestos enunciados y, además, que quien alega la existencia de esta causal de nulidad le corresponde demostrarla; en tanto que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad.⁹”

A su vez, la misma Corporación en cita en relación a la causal de la competencia indicó¹⁰:

“Esta causal de nulidad se configura cuando el autor del acto administrativo no tenía el poder para emitirlo, dado que no estaba autorizado por la Constitución o

⁵ C.E - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D.C., trece (13) febrero de dos mil veinte (2020). - Radicación número: 13001-23-31-000-2008-00545-01(4108-13) - Actor: JAVIER LUIS MARTÍNEZ PATERNINA

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda. Procesos acumulados con los siguientes Radicados: 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034- 2016) Acumulados: 11001-03-25-000-2016-00025-00 (0052-2016) 11001-03-25-000-2016-00048-00 (0156-2016) 11001-03-25-000-2016-00064-00 (0271-2016) 11001-03-25-000-2016-00052-00 (0184-2016) 11001-03-25-000-2016-00047-00 (0155-2016) 11001-03-25-000-2016-00026-00 (0053-2016) 11001-03-24-000-2016-00002-01 (0310-2016). Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá, D.C. 23 de marzo de 2017.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 7 de junio de 2012. Expediente: 2006-00348.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B Radicación: 54001-23-31-000-2009-00182-01(3555-14). Actor: Carlos Mario David Pérez. Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C. 8 de septiembre de 2017.

⁹ Ver la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de octubre de 1999, Expediente: 3.443, consejero ponente Juan Alberto Polo Figueroa. En la providencia se indicó «tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos que explícita o implícitamente sustentan el acto administrativo respectivo, habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos».

¹⁰ CE - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D.C, enero veintitrés (23) del dos mil veinte (2020) - RADICACIÓN NÚMERO: 11001-03-25-000-2011-00718-00(2720-11) - ACTOR: MAURICIO EDUARDO MOLINA TRIMIÑO



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

la ley para tales efectos. Además, también puede darse porque el asunto particular de que se trate no corresponde a aquellos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o incluso el tiempo, le competía resolver¹¹.”

En relación a la causal de desviación de poder nuestro máximo órgano de cierre en esta jurisdicción ha indicado¹²:

“En este orden de ideas, esta causal se configura cuando el nominador dicta un acto que está dentro de sus atribuciones, observa las formalidades prescritas por la ley y se ajusta en sus términos a las normas superiores; sin embargo, al proferirlo, se tienen en cuenta motivos distintos de aquellos para los cuales se le confirió el poder, es decir, contrarios al buen servicio público a cargo de la entidad que representa. La desviación de poder se presenta, entonces, cuando la atribución de que está investido el funcionario se ejerce hacia un fin distinto del previsto en la ley.”

La Corporación en cita también ha efectuado análisis al tema del estudio técnico en los procesos de modernización de la planta de empleos así¹³:

“Evidentemente, la modificación de las plantas de personal es una actuación esencialmente reglada, en la cual la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, así las cosas, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal, pues sus actuaciones en esta materia están desprovistas de discrecionalidad.

En efecto, la medida debe ser razonable y proporcional dando prevalencia al interés general, para lo cual es preciso que esté justificada y basada en estudios técnicos elaborados de acuerdo con los parámetros legales antes vistos, de manera que no solamente se trata de un requisito meramente formal, sino que también debe presentarse como el sustento técnico para la modificación de la planta de personal.”

iii) Caso concreto

Se tiene que la señora YESENIA OSPINA HENAO identificada con la cédula de ciudadanía No 1.127.390.136 fue nombrada con carácter provisional en el empleo de Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 05 de la planta globalizada del municipio de Puerto Carreño – Vichada, según Resolución No 186 de abril 16 de 2015, siendo posesionada en esa misma fecha en cita, conforme al acta de posesión No 23 (fol. 59 y 60)

¹¹ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Séptima edición. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2016, pp. 548-549.

¹² CE - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). - Radicación número: 76001-23-31-000-2011-01138-01(4852-14) - Actor: CLAUDIA CARDONA CAMPO - Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - Referencia: DECLARATORIA INSUBSISTENCIA TÁCITA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

¹³ CE- SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017). - Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01337-01(4719-14) - Actor: CARLOS ALBERTO MOSQUERA JIMENEZ Y OTROS - Demandado: ALCALDE DE TURBO - ANTIOQUIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Con el Acuerdo No 32 del 06 de diciembre de 2015, el Concejo de Puerto Carreño – Vichada fijó la escala de remuneración en el municipio en cita, en su artículo 6 estableció las equivalencias, quedando transformado el empleo antes mencionado en Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04 (fol. 66-69)

El alcalde del municipio de Puerto Carreño – Vichada decidió suprimir el empleo de Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04 del área de proceso Secretaría General / Secretaría Planeación, nivel asistencial, conforme al Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017, artículo 1.

Con el oficio N S.G. 030 de 2017 del 20 de enero de 2017 se notificó a la demandante la supresión de su empleo, correspondiente al empleo Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04, Secretaría de Planeación

La demandante pretende en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la declaración de nulidad tanto del Decreto que suprimió el empleo como la comunicación, con el cual se le informó su desvinculación, para eso, presentó dos causales de anulación, como son falsa motivación y desviación de poder.

1. Análisis de la naturaleza del cargo que desempeñaba la demandante para el momento de su retiro.

Se tiene que YESENIA OSPINA HENAO tuvo vínculo legal y reglamentario, con nombramiento en provisionalidad del empleo Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04 de la planta globalizada del municipio de Puerto Carreño – Vichada, entre el 16 de abril de 2015 al 20 de febrero de 2017.

Por disposición del artículo 1 del Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017, el empleo tantas veces mencionado fue suprimido e informado con un oficio a la demandante.

El decreto en mención (acusado), determinó en su artículo 6, dentro del nivel asistencial que dejaba dos (02) empleos correspondientes al Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 04.

De lo anterior se puede colegir, i) El empleo que ocupaba la demandante es de carrera¹⁴ y ii) el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017, en su artículo 2 creó

¹⁴ Atendiendo al precepto constitucional ya invocado, (artículo 125 de la Constitución Política) que dispone que por regla general los empleos de las entidades del Estado son de carrera administrativa, salvo las excepciones expresamente consagradas por la ley.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

varios empleos, pero, dentro de ellos no estableció el que ocupaba la señora Yesenia Ospina.

2. Análisis de la motivación del acto demandado y de los cargos formulados.

La parte demandante enjuicia el acto administrativo que dio por terminado el nombramiento, para lo cual formula dos (2) cargos, así: i) Haber sido expedido mediante falsa motivación y, ii) Haber sido expedido con desviación de poder.

En relación al primer cargo de nulidad señaló que el estudio técnico, enrostraba fallas en el municipio, como era que, i) dejó de establecer un acto administrativo de distribución de los empleos; ii) ese documento fue sustentado en la Resolución No 381 del 1 de agosto de 2014, cuando debió asumir la Resolución No 210 del 4 de mayo de 2015 "... *MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO*"; iii) en el área o dependencia en la cual se encontraba adscrita su mandante, el informe encontró baja carga, pero se sugirió redistribuir funciones en la misma dependencia; iv) señala la demandante la inexistencia del empleo suprimido, pues, solo reconoce la nomenclatura del cargo con el que fue posesionada (Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 05), basada en el Decreto 785 de 2005 y Decreto 159 del 23 de octubre de 2013, y, v) considera conculcado el artículo 46 de la Ley 909, debido a que los actos acusados están lejos de las necesidades del servicio y /o razones de modernización de la administración.

En relación a la segunda causal propuesta, vuelve a reiterar que las dos causales en mención se generaron al expedir el Decreto 0015 del 17 de enero de 2017, al desvincular a su poderdante y siete más, del total de diez empleos suprimidos, todo con el propósito de vincular un número mayor de adeptos políticos, sin exceder los gastos en el rubro de planta de personal, aunque hayan sido más del nivel profesional.

Previamente a resolver las causales en mención, el Despacho observa que los sujetos extremos de la controversia, en forma tácita han mencionado la competencia.

En su concepto de violación, la demandante plantea que se debió someter al Concejo el estudio técnico que sirvió para suprimir los empleos decretados en el Decreto 0015 del 17 de enero de 2017, aunque aceptó que el alcalde tiene la competencia constitucional de suprimir empleos, situación reiterada en sus alegatos finales (fol.19-20 y 163 respectivamente)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En lo concerniente a la competencia del alcalde para suprimir empleos, el máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo ha dicho¹⁵:

“De lo anterior, se colige que el alcalde goza de facultades constitucionales y legales para no solo proveer algunos empleos de la administración municipal sino también para expedir los actos administrativos necesarios para regular los empleos de sus dependencias, señalarles funciones y asignar sus emolumentos, estos últimos, sin exceder los gastos de personal fijado en el presupuesto aprobado para su funcionamiento.”

Para el Despacho es claro, al igual que para la defensa del ente territorial que, el alcalde de Puerto Carreño, Vichada ejerció su poder constitucional y legal de ajustar y suprimir empleos dentro de planta global.

Ahora, en lo concerniente a la primera causal propuesta en su concepto de violación, correspondiente a la falsa motivación, la demandante arranca por la presunta inexistencia del estudio técnico, conforme lo exige el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, bajo el entendido que el documento denominado estudio técnico de rediseño institucional de la administración municipal de Puerto Carreño – Vichada – Documento consolidado 2016, se contempló para modificar orgánicamente las dependencias del municipio.

Es de recordar que, ese documento surgió del Contrato interadministrativo No 016 del 8 de septiembre de 2016, suscrito entre el municipio de Puerto Carreño y la ESAP, cuyo objeto contractual es textualmente:

“PRIMERA.-OBJETO: Aunar esfuerzos para asistir técnicamente al **Municipio de Puerto Carreño – Vichada**, a través de la asesoría y acompañamiento en la realización del Estudio Técnico de Rediseño Institucional.

SEGUNDA.-ALCALCE DEL OBJETO: Elaborar un estudio técnico basado en la medición de las cargas laborales de todos los procesos de la **Alcaldía del Municipio de Puerto Carreño – Vichada**, con el propósito de proponer la modificación a la estructura administrativa, a la escala salarial, a la planta de personal, cuya distribución se hará con base en el análisis de las hojas de vida y en el ajuste al Manual de Funciones y Competencias laborales.”

Pieza procesal que fue debidamente decretada en la audiencia inicial de fecha 24 de julio de 2018, aunque al municipio se le haya tenido por no contestada la demanda, pues, el CD fol.117 allegado por la demandada contiene todos los actos que componen los antecedentes administrativos del acto administrativo acusado.

¹⁵ CE- SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 54001-23-33-000-2014-00117-01(2848-15) - Actor: JORGE OSWALDO CRISTANCHO ARIAS - Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Tan cierto es ello que, la misma demandante acepta en su concepto de violación las anotaciones del estudio técnico, entre ellas se tiene:

“Ocupémonos ahora de lo que contrato interadministrativo dice es la base del estudio técnico y que en el documento en análisis encontramos en la página 75: **8.MEDICIÓN DE LAS CARGAS DE TRABAJO**. Nos dirigiremos directamente al numeral **8.6 SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS** por ser esta la dependencia en la cual se ubicaba mi representada al momento del levantamiento de la información.

(...)

Si debe decirse, que el análisis evidenció baja carga laboral en dos cargos del nivel asistencial y técnico, siendo la sugerencia realizar una redistribución de funciones al interior de la dependencia...” (fls.14)

De lo precedente se puede extraer con certeza la existencia del estudio técnico, en el cual evaluó los ítems que hoy desmerita la demandante, pero el trasegar de los distintos medios de pruebas, derriban las afirmaciones de la demandante, más, si el documento técnico e idóneo, con el cual se suprimió el empleo de la demandante se encuentra ajustado a la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005.

Aunado a que el Consejo de Estado va más allá de la palabra empleo y/o empleado, señalando que se debe entender por necesidades del servicio o razones de modernización de la administración así¹⁶:

“A su vez, el Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, reproduce la exigencia del instrumento técnico como soporte de las modificaciones a las plantas de personal que demuestren la necesidad de la adopción de la medida¹⁷. Igualmente, en el artículo 96 establece que se entiende que existen necesidades del servicio o razones de modernización de la administración, cuando los estudios técnicos así lo concluyan por alguna de las siguientes situaciones:

- Fusión, supresión o escisión de entidades.
- Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
- Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
- Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
- Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
- Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
- Introducción de cambios tecnológicos.
- Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
- Racionalización del gasto público.
- Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.”

¹⁶ CE- SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017). - Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01337-01(4719-14) - Actor: CARLOS ALBERTO MOSQUERA JIMENEZ Y OTROS - Demandado: ALCALDE DE TURBO - ANTIOQUIA

¹⁷ Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Del mencionado documento, el Despacho después de efectuar una revisión a su contenido, hace resaltar las particularidades que demuestra la inexistencia de las presuntas omisiones señaladas por la demandante.

En la página 20 del estudio técnico, correspondiente al acápite 2 análisis financiero, se anotó en el subcapítulo *GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y EFECTOS SOBRE LOS GASTOS GENERALES*, textualmente se indicó:

“Una vez efectuados los estudios técnicos correspondientes, la administración municipal determinó la necesidad de crear cargos para contribuir al cumplimiento de las competencias municipales que por Ley le son asignadas.

Finalmente, de acuerdo al análisis histórico de las finanzas municipales se estima que el Municipio no excedería estos límites en los años (2015-2018), por lo tanto estaría en capacidad de asumir la financiación de los cargos nuevos a crear.”

En cuanto al marco legal y normativo de la entidad, específicamente en el numeral 3.2 – planta de empleos, el estudio efectuado por la ESAP presenta en forma pedagógica una muestra de la planta distribuida en las dependencias y determinó el costo que tiene la planta actual, es así como en la página 38, se consignó como función principal de la demandante en la Secretaria de Planeación y Obras Públicas la de apoyo administrativo en la dependencia; más adelante, culmina este subcapítulo con las siguientes apreciaciones:

“Composición porcentual de la planta de empleos por niveles

Nivel Ocupacional	Número de cargos	porcentaje dentro de la planta
Directivo	7	13%
Asesor	0	0%
Profesional	10	18%
Técnico	17	30%
Asistencial	22	39%
TOTAL	56	

Existen varias apreciaciones frente a la conformación de la planta de empleos:

- La Secretaría General presenta el mayor número de empleos con un total de 27 empleos, representando el 44% de empleos de la planta, este número se equipara con las funciones y competencias de la dependencia, es decir, la dependencia asume un gran número de competencias que puede llegar a ser en mayor proporción al de empleados de la dependencia e incluso se estima que el 70% de las competencias municipales se desarrollan en esta secretaría
- Los empleos de la unidad funcional de servicios públicos se elimina una vez entre en operación la nueva empresa de servicios públicos, por lo tanto el nivel asistencial tendría que reducirse sustancialmente abriendo paso a profesionalizar algunos empleos que la administración requiere.
- La planta presenta un porcentaje predominante en el nivel asistencial llegado al 39% con 22 empleos, la relación está en que por cada 10 empleos 4 son del nivel asistencial, en parte se presenta este fenómeno por los empleos asistenciales de la unidad de servicios públicos.
- En contraposición se identificaron 10 empleos del nivel profesional llegando únicamente al 18% del total de empleos de la planta, ello quiere decir que se tiene



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

una debilidad del componente profesional, la administración moderna requiere profesionalizar las plantas de empleos, toda vez que es un medio de lograr mayores niveles de gestión efectiva en favor del logro de metas concretas.

- Para el caso del nivel técnico se observa que se tienen 17 empleos con un peso porcentual del 30%, esta proporción es normal, si se tiene en cuenta que este nivel está indicado para ejecutar funciones administrativas de mediana complejidad y asumir la ejecución de gran parte de los procesos de apoyo de la entidad, tal y como sucede en el Municipio de Puerto Carreño.
- El nivel directivo presenta 7 empleos con un peso porcentual del 13%, lo cual es razonable teniendo en cuenta el tamaño de la entidad y el número de dependencias que tiene, se debe recordar que a este nivel le corresponde la gestión estratégica de la entidad, el establecimiento de las políticas sectoriales y los mecanismos de ejecución de las mismas.
- Como conclusión se podría afirmar que desequilibrio entre los niveles profesional y asistencial, adicionalmente no existe relación de equilibrio entre las dependencias y el número de cargos de cada una de ellas, todo ello frente a las competencias sectoriales encomendadas a cada dependencia. En este punto del estudio y sin profundizar en la medición de las cargas de trabajo, se puede vislumbrar que se requiere de una reconfiguración de la planta a efectos de nivelar las cargas de trabajo y poder tener un esquema de gestión más armónico y aterrizado a las necesidades actuales de la entidad.” (fls.38-39)

En cuanto a la medición de cargas de trabajo en la dependencia donde desarrollaba actividades la demandante señaló:

“8. MEDICIÓN DE LAS CARGAS DE TRABAJO

(...)

8.6 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS

(...)

El análisis de la carga laboral identifica que para la ejecución de las competencias Municipales que debe desarrollar la Secretaría de Planeación y obras públicas, debe contar con cuatro cargos en planta y la prestación de servicios profesionales de un contratista.

No obstante es importante considerar que durante el levantamiento de las cargas laborales no se logró medir la carga del secretario de despacho y adicionalmente se evidenció baja carga laboral en dos cargos del nivel asistencia y técnico. Este resultado evidencia que el personal requerido sea inferior. No obstante, es necesario realizar una redistribución de funciones al interior de la dependencia porque contrario a ello existen cargos con sobre carga laboral. Tal es el caso del profesional universitario adscrito a la dependencia.

Como observación al análisis de la dependencia se requiere separar y diferenciar el proceso de planeación del proceso de obra pública porque de lo contrario no se podrá solucionar la actual problemática descrita, una solución estaría dada por la creación de una dependencia adscrita a la Secretaría que asuma la competencia de infraestructura y que libere la situación presentada con el área de planeación de tal forma que el secretario de planeación haga honor a su nombre y planifique el Municipio, dando las directrices y desarrollando las herramientas de gestión que apoyan la labor. Esa dependencia podría ser una Dirección que tenga un Director como responsable y tenga subordinación con el Secretario de planeación.” (fls.101)

Es decir, el estudio técnico en mención, se encuentra ajustados a los lineamientos legales y jurisprudenciales, por consiguiente, carece de prosperidad la causal de falsa motivación.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En cuanto a la mentada desviación de poder, pretende la demandante demostrarla con un documento identificado como publicación en una red social, correspondiente al Alcalde de Puerto Carreño de esa época, el cual ni siquiera permite un indicio sobre la conducta de abuso y/o desviación para decretar el empleo de la señora Yesenia Ospina Henao, pues, éste, se debe evaluar con otros medios de pruebas para poder catalogarse como un indicio, así lo ha entendido la jurisprudencia del órgano de cierre en esta jurisdicción al enseñar¹⁸:

“De otra parte, en relación con el valor probatorio que se le asigna a las publicaciones periodísticas, la jurisprudencia el Consejo de Estado ha sostenido que los recortes de prensa sólo constituyen evidencia de la existencia de la información, pero no de la veracidad de su contenido ya que se limitan a dar cuenta de la existencia de la afirmación de un tercero o sólo constituyen la versión de quien escribe.

Ahora, en atención a lo previsto por el artículo 242 del Código General del Proceso¹⁹, la relación cronológica entre las noticias publicadas y la decisión de insubsistencia no son un indicio necesario²⁰ de la supuesta injerencia que el gobernador tuvo en la determinación del nominador, pues para ello deben existir otros medios de convicción que permitan llegar a la certeza de la existencia de las referidas presiones y su relación de causalidad con la expedición del acto administrativo de retiro, pues no puede dejarse de lado que para que un hecho pueda ser considerado indicio debe estar debidamente probado en el proceso^{21, 22}”

Ahora, en cuanto a los testimonios en la causal de desviación de poder, son unánimes en señalar que fueron empleados del municipio de Puerto Carreño, Vichada, haber conocido a la demandante como empleada en la alcaldía en mención, haber sido desvinculada por el proceso de modernización, el estudio técnico lo desarrolló el personal de la ESAP conforme al contrato interadministrativo entre el ente territorial demandado y el establecimiento descentralizado por servicios, aunque la declarante Nayibe Estrada advirtió su retiro antes de finalizar el proceso de supresión de empleos. Es decir, ninguno de los testigos aporta elementos de la intención del señor alcalde de favorecer a los presuntos

¹⁸ CE - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). - Radicación número: 76001-23-31-000-2011-01138-01(4852-14) - Actor: CLAUDIA CARDONA CAMPO - Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - Referencia: DECLARATORIA INSUBSISTENCIA TÁCITA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

¹⁹ Artículo 242. Apreciación de los indicios. El juez apreciará los indicios en conjunto, teniendo en consideración su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso.

²⁰ PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de Derecho Probatorio*. Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá D.C. 2011, p: 633, define el indicio necesario como «aquel hecho que de manera infalible e inequívoca demuestra la existencia del hecho investigado.»

²¹ Artículo 240 del Código General del Proceso.

²² Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: Sentencia del 1º de marzo de 2006, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 25000-23-31-000-1998-10649-01(16587); Sentencia de 27 de junio de 1996, Rad. 9255, C.P. Carlos A. Orjuela G.; Sentencia de 25 de enero de 2001, Rad. 3122, C.P. Alberto Arango Mantilla; Sentencia de 6 de junio de 2002, Rad. 739-01, C.P. Alberto Arango Mantilla; Sentencia de 15 de junio de 2000, exp. 13.338, C.P. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 10 de noviembre de 2000, Radicación número: 18298, C.P. Ricardo Hoyos Duque y; Sentencia de 16 de enero de 2001, Rad. ACU-1753, C.P. Reinaldo Chavarro.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

simpatizantes políticos del mandatario local, como lo afirma la demandante en el libelo, todo lo contrario, la señora Mayler Valverde venía laborando desde el periodo anterior, toda vez que manifestó haber ingresado en el servicio público del municipio desde el 10 de enero de 2015, sin olvidar que la testigo es profesional.

Tampoco existe dentro del acervo probatorio el denominado acoso laboral descrito en los escritos dirigidos al Ministerio Público. Aunado a que la demandante permaneció laborando en el nuevo periodo constitucional del nuevo alcalde aproximadamente 13 meses, sin que se haya generado el conflicto político señalado en su concepto de violación.

Los criterios de valoración expuestos anteriormente, han sido delineados por el Consejo de Estado al indicar lo siguiente²³:

“Así, la doctrina ha definido que el testimonio de terceros tiene las siguientes características: i) es una declaración consciente de una persona, es un acto jurídico y no un simple hecho jurídico²⁴; ii) es un acto procesal, es indispensable que ocurra dentro del proceso²⁵; iii) es un medio de prueba judicial, es una prueba indirecta, histórica, representativa²⁶, personal²⁷ y; iv) consiste en la exposición de unos hechos ocurridos con anterioridad, es una declaración específica de ciencia o conocimiento²⁸.

Este último aspecto adquiere relevancia porque significa que el testimonio no puede ser considerado como una declaración de verdad, en tanto que lo dicho por el testigo puede serlo o no. Así, la concepción de que es una declaración de ciencia implica que lo relatado puede o no corresponder con la realidad de los hechos, lo que conlleva la obligación para el juez de estudiar su contenido bajo un riguroso análisis²⁹.

En efecto, el juez debe valorar la prueba acudiendo a la aplicación de la sana crítica, entendida esta como «la comprobación hecha por el operador jurídico que de acuerdo con la ciencia, la experiencia y la costumbre sugieren un grado determinado de certeza de lo indicado por la prueba³⁰». Este discernimiento le corresponde

²³ CE - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). - Radicación número: 76001-23-31-000-2011-01138-01(4852-14) - Actor: CLAUDIA CARDONA CAMPO - Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - Referencia: DECLARATORIA INSUBSISTENCIA TÁCITA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

²⁴ Páginas 33 y 36 *ibidem*.

²⁵ Página 36 *ib.*

²⁶ De acuerdo con Carnelluti el testimonio es la representación de un hecho pero no la de su percepción ni de su veracidad, que puede ser falsa. Por lo que afirmó que «el testimonio es un sí una declaración representativa y no una declaración de verdad». Carnellutti. La Prueba Civil, edición Arayú, Buenos Aires, 1955, núm. 23, pág. 105.

²⁷ De acuerdo con la doctrina, para que pueda hablarse de la existencia procesal del testimonio uno de los requisitos es que debe ser personal, lo que implica que no puede rendirse por conducto de apoderado o mandatario. Devís Echandía Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo II quinta edición, 1995, pág. 94.

²⁸ Al respecto ver Devís Echandía Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo II quinta edición, 1995, pág. 37.

²⁹ Respecto a la diferenciación entre declaración de verdad o de ciencia el autor expresó «la primera como aquella que se limita a representar lo verdadero (si es declaración de verdad) o lo que narra (si es declaración de ciencia y aunque no corresponda con la verdad». *Ibidem*, pagina 38.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 05001-23-000-2017-02571-01(3814-18). Actor: Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

efectuarlo de manera objetiva y atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el testigo³¹ conoció el hecho que interesa al proceso y, en conexidad con los demás medios de prueba aportados en forma válida dentro del proceso³².”

De lo expuesto anteriormente, se puede concluir la no prosperidad de la causal de anulación de desviación de poder, en razón a que la conducta del alcalde fue ajustada al ordenamiento jurídico, sin que se haya desvirtuado su comportamiento, como se dejó anotado antes, la publicación del pronunciamiento del alcalde sobre el fallido proceso ante el Concejo de Puerto Carreño, no demuestra nada; como tampoco lo hizo las declaraciones, pues, estas, dejaron claro la existencia y conocimiento de un proceso de modernización en la planta de empleos del municipio en cita, el cual suprimió empleos ineficaces para profesionalizar la administración y ser eficiente con los escasos recursos que recibe el municipio, los cuales fueron sustentados en el estudio técnico como lo exigen las normas legales arriba descritas, el cual por cierto, se había proyectado para el periodo 2015 al 2018 como se plasmó antes.

Es de recordar que el acto enjuiciado goza de presunción de veracidad y es a la parte demandante a quien corresponde desvirtuar los motivos de legalidad, lo cual no sucedió, pues está demostrado que el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017 fueron expedidos con motivación en el estudio técnico exigido en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, en concordancia de mejorar la prestación del servicio, al suprimir empleos del nivel asistencial, para el caso de la demandante y crear otros del nivel profesional, como lo había recomendado la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Ante la descripción de ese panorama, sólo queda declarar la respuesta negativa a las pretensiones de la demanda, comoquiera que, el Decreto No 0015 del 17 de enero de 2017 y el oficio No S.G.030/17 del 20 de enero de 2017, goza de la presunción de legalidad

SOBRE COSTAS

Demandado: Beatriz Elena Cardona Arango y otros. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C. 27 de mayo de 2019.

³¹ Al respecto la Corte Suprema de Justicia manifestó: « En relación con la prueba testimonial, el examen que de ella hace el fallador sobre si las declaraciones son o no responsivas, exactas y completas, o si resultan coincidentes en las circunstancias de tiempo, modo y lugar, para dar o no por acreditados los supuestos de hecho de la demanda, cuya estimación constituye el pilar del fallo atacado, dicho análisis debe corresponder a las circunstancias personales de cada testigo, y su entorno, evaluándolos en “*recíproca complementación de sus dichos a fin de determinar hasta donde han de ser pormenorizados los datos que cada [deponente] aporte*”³¹, los cuales permitan el convencimiento de la posesión deprecada». Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. SC19903-2017. Radicación: 73268-31-03-002-2011-00145-01. Magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona. Bogotá, D. C. 29 de noviembre de 2017.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación: 25000-23-42-000-2016-02966-01(PI). Actor: Leonardo González Márquez. Demandado: Roger José Carrillo Campo. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C. 19 de septiembre de 2018.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Teniendo en cuenta la nueva postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas³³, según la cual, se deben valorar aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de carácter laboral, que no causó expensas que justifique la imposición de costas, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA
JUEZ CIRCUITO**

JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.
Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

0c1497f1cefd2de70279d263ac4bed59345ee3d660417395713d5ff7b37881f

Documento generado en 11/03/2021 08:41:45 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**