



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinticinco (25) de junio dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 33 33 007 2016 00487 00
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
DEMANDANTE: ANA MERCEDES GÓMEZ TELLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA

Se dicta sentencia de primera instancia en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovido por **ANA MERCEDES GÓMEZ TELLO**, contra el **MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA**.

ANTECEDENTES

La señora ANA MERCEDES GOMEZ TELLO, presentó demanda el 5 de diciembre de 2016¹, la cual correspondió a este juzgado, siendo admitida el 6 de marzo de 2017².

En audiencia inicial, celebrada el 13 de febrero de 2018³, se surtieron las etapas procesales de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., en la cual se citaron como hechos relevantes, los siguientes:

"5.3. FIJACIÓN DE HECHOS OBJETO DE PRUEBA

Teniendo en cuenta lo anterior, esto es, que no hubo consenso respecto de los hechos 7 y 8 serán objeto de acreditación.

Para fijar el litigio se extractará del libelo únicamente los hechos RELEVANTES.

1. La demandante fue nombrada por el municipio de Castilla La Nueva en provisionalidad para ejercer el cargo de carrera administrativa denominado TECNICO ADMINISTRATIVO CODIGO

¹ Fol. 514 cuaderno 3

² Fol. 517 cuaderno 3

³ Según consta Folios del 540 al 543 y CD a folio 545 del cuaderno 3

367 GRADO 02 mediante el Decreto 010 del 11 de enero de 2013, sin ser objeto de sanción disciplinaria alguna.

2. Que posteriormente a su nombramiento el municipio demandado le reasignó funciones para desempeñarse en otras oficinas de la misma alcaldía y finalmente el 14 de julio de 2015, la trasladó a la Oficina de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario.

3. Manifiesta que la Secretaría de Hacienda y Administrativa del municipio de Castilla La Nueva le comunicó a la actora el día 07 de julio de 2016 que su cargo fue suprimido.

4. Indica que el municipio de Castilla La Nueva, mediante Decreto 079 del 17 de febrero de 2016, mantuvo uno de los cargos de Técnico Administrativo, nombrando a la señora ANA MARIA VALLEJO ESPAÑA quien se encontraba vinculada en provisionalidad.

5. Que el retiro del servicio de la demandante se efectuó en contravención de las conclusiones del Estudio Técnico elaborado para efectos de la reestructuración Administrativa del municipio de Castilla La Nueva de fecha 01 de febrero de 2016".

De igual manera, en la referida audiencia se fijó el litigio en los siguientes términos:

"Se contrae a determinar si los actos administrativos demandados mediante los cuales se efectuó la reestructuración administrativa de la administración central del Municipio de Castilla La Nueva y se suprimió el cargo desempeñado por la señora ANA MERCEDES GOMEZ TELLO fueron expedidos con violación al debido proceso y falsa motivación y como consecuencia de ello debe ser reintegrada o si por el contrario le asiste razón a la parte demandada en sus argumentos y deben ser negadas las pretensiones.

Para tal efecto, la nulidad se orientará al estudio de legalidad de los actos acusados".

Posteriormente, en la audiencia de pruebas, celebrada el 08 de agosto de 2018⁴ conforme a lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A., se practicaron las pruebas decretadas, se cerró el debate probatorio y se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarse innecesaria, concediéndose el termino de diez (10) días para que, por escrito, las partes presentaran alegatos de conclusión y el Ministerio Publico rindiera el concepto de fondo.

⁴ Según consta en el Acta visible a folios 553-554 y CD a folio 555 del cuaderno 3

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante

Dentro del término de ley, la parte actora⁵, presentó sus alegaciones finales, señalando que se probó que fue nombrada en provisionalidad por el ente demandado en el cargo de Técnico Administrativo Código 367, Grado 02; que el 14 de julio de 2015, la entidad la trasladó a la Oficina de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario (Inspección de Policía y Tránsito) y que el 7 de julio de 2016, la demandada le comunicó la supresión del cargo que desempeñaba.

Refirió, que se probó en el proceso que le fue suprimido el cargo con violación del ordenamiento jurídico y desde luego con vulneración de sus derechos, entre otras razones, por infracción de las normas en las cuales debió fundar la expedición del oficio mediante el cual le comunicó la supresión del empleo; igualmente el acto administrativo de supresión carece de motivación, esto es el oficio de fecha 7 de julio de 2016, negándosele, además, la oportunidad de tener claridad y precisión de los elementos de juicio necesarios para asumir la defensa de sus derechos.

Dijo, que con la supresión del cargo y su retiro irregular, se infringieron las normas contenidas en los artículos 125 de la Constitución Política y 25 de la Ley 909 de 2004, pues no existía sanción disciplinaria o penal en su contra.

Señaló, que el proceso de reestructuración administrativa que dio origen a la supresión de su cargo fue ilegal pues se vulneraron las normas que lo regulan, ya que no existe prueba alguna que evidencie la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela de Administración Pública, conforme se exige en la Ley 909 de 2004, en el Decreto 019 de 2012 y otras disposiciones.

Resaltó, que la ejecución de la reestructuración administrativa, desatendiendo las necesidades del servicio infringe igualmente la Ley 909 de

⁵ Folios del 556 al 570 del cuaderno 3

2004, pues la supresión de su cargo solo fue un pretexto para que la administración municipal le asignara las funciones que desempeñaba a la Inspectora, denotándose con las declaraciones vertidas en el proceso que el servicio se ha visto limitado en dicha oficina.

Indicó, que con su retiro la Alcaldía de Castilla la Nueva incurrió en una desviación o abuso de poder, pues, se trató de una depuración de funcionarios por motivos post electorales, situación que se probó con los testimonios de los señores VICTOR JULIAN MORENO SIERRA y CRISTIAN DAVID MARTINEZ.

Parte demandada

El MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA⁶, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, señaló que los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a la normatividad, toda vez que la supresión del cargo que ocupaba la demandante, obedeció a la baja carga laboral conforme lo arrojó el Estudio Técnico.

Dijo, que la parte actora no probó que el cargo que desempeñaba, lo ocupará otra persona, situación que fue corroborada con los testimonios.

Argumentó que los actos administrativos demandados, se encuentran motivados con el Estudio Técnico de Rediseño Institucional, y que la demandante no ostentaba una estabilidad laboral reforzada que impidiera la desvinculación del cargo, estando en provisionalidad.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES

Tramitada la instancia sin que se vislumbre vicisitud alguna que invalide lo actuado y por encontrarse reunidos los presupuestos procesales de rigor, se procede a emitir el fallo que en derecho corresponda.

⁶ Folios 571-575 *ibídem*.

Tal como fue fijado en la audiencia inicial celebrada el 13 de febrero de 2018, el problema jurídico en el presente asunto, se contrae en determinar, si los actos administrativos demandados, mediante los cuales se efectuó la reestructuración de la administración central del municipio de Castilla La Nueva y se suprimió el cargo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 02, desempeñado por la demandante, fueron expedidos con violación al debido proceso y falsa motivación, y si como consecuencia de ello, deberá ordenarse su reintegro, o si por el contrario le asiste razón a la entidad demandada en sus argumentos y deberán ser negadas las pretensiones.

Para resolver el problema jurídico planteado, se seguirá el siguiente derrotero:

NOMBRAMIENTO PROVISIONAL

La provisión transitoria de empleos de carrera administrativa es una figura que se da cuando el cargo queda vacante temporal o definitivamente, el nombramiento provisional procede de manera excepcional y únicamente cuando no exista servidores de carrera que puedan ser encargados (Decreto 4968 de 2007 y artículo 25 de la Ley 909 de 2004), cuya nulidad es la de garantizar la eficiencia en la función administrativa y propender por alcanzar los fines esenciales del Estado que son propósitos constitucionalmente previstos.

PROCESO DE RESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUPRESIÓN DE CARGOS

La Ley 909 de 2004 en su artículo 41, literal l), enlistó como causal de retiro del servicio de quienes desempeñen empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, por supresión del empleo, siempre que dicha actuación se encuentre justificada por la necesidad de modificar la planta de personal, fundado en un estudio técnico, en el que se encuentren debidamente justificadas las decisiones y en aras de mejorar el servicio de la administración.

Sobre las reformas de planta de personal, el artículo 46 de la

misma ley, señala la importancia que su fundamento sea por razones del servicio o de modernización, basado en estudios técnicos que así lo justifique, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 46. Las reformas de plantas de personal 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, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública."

La norma transcrita prevé que las reformas de la planta de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva, tanto de orden nacional como territorial, deben motivarse en necesidades del servicio o de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, que deberán ser elaboradas por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y la ESAP.

Así mismo, el Decreto 1227 de 21 de abril de 2005, por medio del cual se reglamentó parcialmente la Ley 909 de 2004, prevé la misma exigencia del instrumento técnico como soporte de las modificaciones a las plantas de personal que demuestren la necesidad del servicio o las razones de modernización de la administración⁷, a su turno el artículo 96 de dicha norma, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 96. *Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:*

⁷ 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.

96.1. *Fusión, supresión o escisión de entidades.*

96.2. *Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*

96.3. *Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*

96.4. *Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*

96.5. *Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*

96.6. *Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*

96.7. *Introducción de cambios tecnológicos.*

96.8. *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.*

96.9. *Racionalización del gasto público.*

96.10. *Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.*

PARÁGRAFO 1. *Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.*

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales”.

Respecto al contenido del estudio técnico, el artículo 97 ibídem, obliga a que el mismo este basado en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen al menos los siguientes aspectos: i) Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; ii) Evaluación de la prestación de los servicios, y iii) Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Por lo anterior, es claro que la modificación de las plantas de personal es una actuación legal y reglamentada, en la cual la ley señala tanto la oportunidad como el procedimiento, y es deber de la administración actuar dentro de un estricto marco legal, pues sus actuaciones en este caso están desprovistas de discrecionalidad, sin desconocer las garantías

constitucionales y los derechos que amparan la estabilidad laboral reforzada.

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 previos elaborados de acuerdo con los parámetros legales apuntados, de manera que no solamente se trata de requisitos formales, pues de lo contrario sería nulo todo acto administrativo que sea expedido de manera irregular e legal.

Ahora bien, respecto a las atribuciones otorgadas a los Alcaldes la norma Constitucional en su artículo 315 numeral 7, estableció:

"(...) 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. (...)"

La norma transcrita otorga a los Alcaldes la función de suprimir los empleos de sus dependencias, sin autorización previa de otra autoridad, caso distinto es que la administración lo que pretenda es modificar la estructura de la administración municipal, como lo es el caso que nos ocupa, para lo cual, la Constitución Política en el numeral 6º del artículo 313, le asigna a los Concejos Municipales por medio de Acuerdos, la función de *"Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos..."*

De acuerdo con las normas constitucionales transcritas, es claro que la modificación o reestructuración de la planta de personal de las administraciones municipales, es una función que se les atribuye a los Alcaldes, de acuerdo con lo que determine el respectivo Concejo Municipal, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran, previo estudio técnico, que respalden las razón, motivo y sustento técnico de la reestructuración administrativa.

NOMBRAMIENTO PROVISIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA

El nombramiento provisional procede de manera excepcional y únicamente cuando no exista servidores de carrera que puedan ser encargados según el contenido normativo contenido en el Decreto 4968 de 2007 y el artículo 25 de la Ley 909 de 2004, cuya finalidad es la de garantizar la eficiencia en la función administrativa y propender por alcanzar los fines esenciales del Estado que son propósitos constitucionalmente previstos.

El empleado con nombramiento provisional tiene, por regla general, los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera, es una de las categorías de los empleados del Estado y solo procede cuando en la planta de personal no haya empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado.

La supresión de empleos es una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público¹, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

En este sentido se debe entender que, la administración por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios inscritos en el escalafón de la carrera administrativa y mucho menos la vinculación de los empleados nombrados en provisionalidad, como en el caso de la demandante.

¹ Sentencia de 1 de octubre de 2009, Rad. 0610 de 2008, Actor: Edgar Dussán. Magistrado Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve y Sentencia de 3 de mayo de 2007, Rad. 6811-2005, Actor: Adenis Vásquez. Magistrado Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

Ahora bien, sobre la falta o falsa motivación de los actos demandados que alega la demandante, se advierte, que se hace indispensable que se demuestre que los estudios técnicos no atienden a las necesidades del servicio, sino que carecen de una motivación razonable y proporcional o que simplemente no existe.

Conceptualmente, la **falsa motivación**⁸, para el Consejo de Estado se traduce en aquel error de hecho o de derecho que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto. A su turno, la **falta de motivación**, bien puede interpretarse como el vicio formal denominado **expedición irregular**⁹, que particularmente acontece cuando se emite el acto administrativo sin sujeción a un procedimiento y a unas fórmulas determinadas, referido no solo a su mera condición exterior, sino a la inobservancia de las exigencias expresas de la ley para ciertos actos.

Al respecto, tratándose de los actos administrativos proferidos en virtud de una reestructuración administrativa, el Consejo de Estado ha reiterado que una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron la supresión de cargos no se fundaron en necesidades del servicio o en modernización de la administración, sino en un interés ajeno a estos colectivos, la constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo¹⁰.

CASO CONCRETO

Atendiendo a los lineamientos fijados por la jurisprudencia y los preceptos Constitucionales, estudiará el despacho, de conformidad con las pruebas aportadas y practicadas en el plenario, si la supresión del cargo que

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCION A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil trece (2013). Radicación número: 13001-23-31-000-2007-00052-01(0105-12). Actor: ANTONIO JOSÉ MARTÍNEZ MADERO. Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

⁹ El artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causales de nulidad de los actos administrativos, contempla los vicios formales: de infracción de las normas en las que deben fundarse, expedición por funcionario u organismo incompetente y expedición irregular y como vicios materiales: su emisión con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 05001-23-31-000-2002-03012-01(2919-13)

desempeñaba la señora ANA MERCEDES GALLO TELLO en el Municipio de Castilla la Nueva – Meta, se produjo, con violación al ordenamiento jurídico y a sus derechos del debido proceso y de defensa.

Pruebas que obran en el expediente

1. Oficio del 7 de julio de 2016, por medio del cual se le comunica a la demandante la supresión del empleo Técnico Administrativo, Código 367, Grado 02, por la causal de retiro consagrada en el literal “L” del Artículo 41 de la Ley 909 de 2004 (fol.18 cuaderno 1).

2. Copia del Acuerdo No. 01 de 7 de enero de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Castilla la Nueva, *“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE CASTILLA LA NUEVA, PARA REALIZAR EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* (fls. 112 -113 cuaderno 1).

3. Copia del Decreto 076 de julio 7 de 2016, expedido por el Alcalde de Castilla la Nueva, *“Por el cual se establece la Estructura Organizacional de la Administración Central del Municipio de Castilla la Nueva y se señalan las funciones de sus dependencias”*, según el cual, la Inspección de Policía y Tránsito hace parte de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario, y determina las funciones de dicha secretaría (fls. 31 al 47 cuaderno 1).

4. Copia del Decreto No. 077 de 7 de julio de 2016 *“Por el cual se establece la Planta de Personal del Nivel Central del Municipio de Castilla la Nueva”*, que en su artículo primero suprime un empleo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 2 y en su artículo segundo establece que la planta global contará con 5 cargos con igual denominación (fls. 48 – 49 cuaderno 1).

5. Copia del Decreto No. 078 de 7 de julio de 2016, *“Por el cual se Distribuye la Planta de Personal del Nivel Central del Municipio de Castilla la Nueva”*, en el cual se asigna para la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario un cargo de Técnico Administrativo, Código 367,

Grado 01 (fls. 51 al 53 cuaderno 1).

6. Copia del Decreto 079 del 7 de julio de 2016, *"Por el cual se incorpora los funcionarios del Municipio de Castilla la Nueva a la Planta de Personal del Nivel Central"*, donde se observa que la señora ANA MARÍA VALLEJO ESPAÑA fue incorporada en provisionalidad como Técnico Administrativo, Código 367, Grado 01 (fls. 54 al 57 cuaderno 1).

7. Copia del Decreto 081 de 7 de julio de 2016, *"Por el cual se establece el procedimiento para proveer, de manera transitoria los encargos en empleos de carrera administrativa en el Municipio de Castilla la Nueva"* (fol. 58 al 60 cuaderno 1).

8. Copia del Certificado suscrito por la Subsecretaria Administrativa y Gestión Documental de Castilla la Nueva, donde consta que la demandante laboró en dicho municipio desde el 11 de enero de 2013 hasta el 7 de julio de 2016, en el cargo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 02, en la Secretaría Social y en la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario (fls. 61-62 cuaderno 1).

9. Copia del oficio del 13 de julio de 2015, por medio del cual se le comunica a la demandante que el empleo que actualmente desempeña será reubicado en la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario (Inspección de Policía y Tránsito) (fl. 63 cuaderno 1).

10. Copia del certificado de antecedentes de la demandante, que evidencia que esta no cuenta con sanciones ni inhabilidades (fol. 64).

11. Copia de la Resolución Administrativa No. 226, *"Por medio del cual se conforma un grupo de trabajo para elaborar el estudio técnico y actos administrativos que soporten la reforma organizacional de la Alcaldía de Castilla la Nueva"* (fl. 65 cuaderno 1)

12. Copia del oficio de 2 de febrero de 2016, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Castilla la Nueva solicita al Director Territorial de la ESAP dar respuesta positiva a la solicitud para la reestructuración (fl. 66 cuaderno 1).

13. Copia del oficio de 16 de febrero de 2016, respuesta al oficio anterior referido, donde el Director Territorial de la ESAP informa que no es posible brindar asistencia técnica en el proceso de reestructuración institucional (fl. 67 cuaderno 1).

14. Copia del contrato de prestación de servicios No. DC-047-2016, suscrito el 1º de marzo de 2016, entre el municipio de Castilla la Nueva y la Corporación Compartir Futuro, con el objeto de *"Asesoría y acompañamiento jurídico, técnico, administrativo y financiero para el proceso de modernización de la estructura organizacional de la administración central del Municipio de Castilla la Nueva, Meta"* (fls. 68 y 76-77 cuaderno 1).

15. Copia del Acta de Control Interno del municipio de Castilla La Nueva No 001 de 12 de marzo de 2016, tema *"Socialización y aprobación cronograma del proceso de modernización de la estructura organizacional de la Administración Central del Municipio de Castilla La Nueva"* (fls. 83-84 cuaderno 1).

16. Copia del Acta de Control Interno del municipio de Castilla La Nueva No 002 de 28 de marzo de 2016, tema *"Aprobación del Instrumento de Medición de cargas de trabajo y análisis de procesos y del Cronograma de Aplicación del mismo"* junto con sus anexos (fls. 85 al 103 cuaderno 1).

17. Copia del Acta de Control Interno del municipio de Castilla La Nueva No 003 de 25 de abril de 2016, tema *"Revisión y aprobación por parte del Grupo Técnico para la Modernización de la estructura organizacional del análisis de carga laboral, análisis financiero y análisis externo del proceso de modernización de la estructura organizacional de la Administración Central del Municipio de Castilla La Nueva"* (fls. 103 reverso-104 cuaderno 1).

18. Copia del Acta de Control Interno del municipio de Castilla La Nueva No 004 de 31 de mayo de 2016, tema *"Revisión y aprobación por parte del Grupo Técnico para la Modernización de la estructura organizacional, el análisis de capacidad institucional y análisis de procesos"* (fls. 105-106 cuaderno 1).

19. Copia del Acta de Control Interno del municipio de Castilla La Nueva No 005 de 2 de junio de 2016, tema "*Presentación de propuesta y consolidación de la nueva Estructura Organizacional del Municipio de Castilla La Nueva*" (fls. 106 reverso-107 cuaderno 1).

20. Copia del Acta No. 006 de junio 27 de 2016, sobre la reunión que tuvo por objeto "*Presentación de propuesta y consolidación de la planta de personal de la Administración Central del Municipio de Castilla la Nueva*", en la que se aprueba la planta de personal conformada por 77 empleos, entre ellos 5 cargos de Técnico Administrativo, código 367, Grado 02 y se exponen los cargos que son suprimidos, un total de 11, entre los cuales se encuentra un cargo de Técnico Administrativo, código 367, Grado 02. En la misma acta se adquiere el compromiso de elaborar los Actos Administrativos correspondientes a la estructura administrativa aprobada. (fls. 108- 109 cuaderno 1).

21. Copia de la hoja de vida de la demandante y declaración juramentada de la misma (fls. 116 -118 cuaderno 1).

22. Copia del Decreto No. 010 del 11 de enero de 2013, "*Por medio del cual se hacen unos nombramientos provisionales en la planta de personal del Municipio de Castilla la Nueva*", que en su artículo décimo realiza el nombramiento a la demandante en el cargo de Técnico Administrativo, código 367, Grado 02, por el término de 6 meses (fls. 119 al 121), y Acta de posesión (fol. 122 cuaderno 1).

23. Copia del oficio de 20 de junio de 2013, que autoriza la prórroga por 6 meses de los nombramientos provisionales (fls. 124-125 cuaderno 1).

24. Copia de los soportes de estudios y experiencia de laboral de la demandante (fls.128 al 137 cuaderno 1).

25. Copia del Decreto No. 061 del 11 de julio de 2013 "*Por medio del cual se hacen unas prórrogas a unos nombramientos provisionales en la Planta de Personal globalizada del Municipio de Castilla la Nueva*", que

en el artículo décimo nombra a la demandante provisionalmente por el término de 6 meses (fls.146 al 148 cuaderno 1).

26. Copia del Decreto No. 006 de 10 de enero de 2014, "*Por medio del cual se hacen unas prórrogas a unos nombramientos provisionales en la planta de personal Globalizada del Municipio de Castilla la Nueva*", que es su artículo décimo prorroga el nombramiento provisional de la demandante por el término de 6 meses (fls.154 al 156 cuaderno 1).

27. Copia del Decreto No. 079 de 10 de julio de 2014, "*Por medio del cual se hacen unas prórrogas a unos nombramientos provisionales en la planta de personal Globalizada del Municipio de Castilla la Nueva*", que es su artículo octavo prorroga el nombramiento provisional de la demandante (fl.165 rev.-167 cuaderno 1).

28. Copia de la Resolución administrativo No. 586 de 1º de agosto de 2016, "*Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de liquidación de prestaciones sociales a un ex funcionario de la Alcaldía de Castilla la Nueva*", que ordena el pago de la liquidación laboral a la demandante (fls. 193 al 197 cuaderno 1).

29. Copia del Certificado laboral y de prestaciones sociales de la demandante (fls. 201 al 203).

30. Copia del estudio previo del proceso contractual para el proceso de reestructuración de la planta de personal (fls. 207 al 219 cuaderno 2).

31. CD que contiene el proyecto del manual de funciones de junio de 2016, "*Por el cual se modifica y actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del Municipio de Castilla la Nueva*", Decreto de reincorporación, en el que no se incluye a la demandante, Estudio Técnico para el Rediseño Institucional del Municipio de Castilla la Nueva, y proyectos de los decretos demandados (fl. 237 cuaderno 2).

32. Copia del Estudio Técnico para el Rediseño Institucional del Municipio de Castilla la Nueva (Meta) (fls. 238 al 283 cuaderno 2).

33. Formato de análisis de carga de trabajo de la demandante (fol. 323 cuaderno 2).

34. Copia física del proyecto del manual de funciones de junio de 2016, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA- META"* (fls. 398 al 510 cuaderno 3).

35. Copia del certificado laboral de fecha 4 de octubre de 2017, expedido por el Secretario Privado de la Alcaldía de Castilla La Nueva, mediante la cual indica. *"Que la señora **ANA MARIA VALLEJO ESPAÑA**, identificada con cédula de ciudadanía No 40.613.370 expedida en Florencia, Caquetá, se encuentra vinculada con el Municipio de Castilla La Nueva, Meta, mediante contrato a término indefinido, desde el día quince (15) de Enero de dos mil quince (2015), a la fecha, inclusive, desempeñándose en el cargo de **TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CÓDIGO 367, GRADO 01**"* (fl. 182 anexo 1).

36. Copia del Decreto No. 014, de fecha 15 de enero de 2015, por medio del cual se hace el nombramiento provisional de la señora ANA MARÍA VALLEJO ESPAÑA (fol. 183 anexo 1).

Analizado el acervo probatorio que milita en el proceso, se tiene que la señora ANA MERCEDES GOMEZ TELLO, fue nombrada en provisionalidad, en el cargo de TECNICO ADMINISTRATIVO, CODIGO 367, GRADO 02 dependiente de la SECRETARÍA SOCIAL, del Municipio de Castilla la Nueva mediante Decreto 010 de enero 11 de 2013¹¹.

A partir del 14 de julio de 2015 la demandante, fue nombrada en provisionalidad, en el cargo de TECNICO ADMINISTRATIVO, CODIGO 367, GRADO 02 de la SECRETARIA DE GOBIERNO Y DESARROLLO COMUNITARIO del Municipio de Castilla la Nueva.

¹¹ Fol 4 al 9 Art. 10 – anexo 1 del expediente.

Se tiene que mediante Acuerdo N° 001 de enero 07 de 2016, el Concejo Municipal de Castilla la Nueva, autorizó al Alcalde para implementar una nueva estructura administrativa del nivel central del Municipio de Castilla la Nueva, con el fin de fortalecer la capacidad administrativa e institucional y mejorar la gestión Municipal, la modernización acorde con las nuevas competencias, responsabilidades y enfoque para la administración pública del Municipio, con fundamento en los numerales 4 y 7 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia (fls. 22 al 24).

Además, en ese mismo acuerdo, previo los debates reglamentarios, facultó al Alcalde¹² para *"REALIZAR EL PROCESO DE RESTRUCTURACION Y MODERNIZACIÓN DEL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL..."*

Mediante Resolución N° 226 de marzo 10 de 2016, se conformó un grupo de trabajo para la elaboración del estudio técnico y actos administrativos que soporten la reforma organizacional de la Alcaldía de Municipio de Castilla la Nueva.

Luego, el 01 de marzo de 2016 la alcaldía del Municipio de Castilla la Nueva suscribió contrato de prestación de servicios N° DC-047-2016¹³, con la CORPORACION COMPARTIR FUTURO, con el objeto de *"ASESORIA Y ACOMPAÑAMIENTO JURIDICO, TECNICO ADMINISTSRATIVO Y FINANCIERO PARA EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL MUNICIPO DE CASTILLA LA NUEVA, META "*.

Es dable mencionar, que la jurisprudencia del H. Concejo de Estado¹⁴ ha señalado que el cumplimiento de la obligación de realizar los estudios técnicos previos, como sustento para realizar el proceso de reestructuración y modernización de la planta de personal de los entes territoriales, puede ser elaborado por la respectiva autoridad, por la Escuela

¹² Fol. 25 según Certificación expedida por el presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de Castilla la Nueva.

¹³ Fol. 76 -77 cuaderno 1

¹⁴ Sentencia – consejo de estado. Sección segunda – subsección A. C.P ANA MARGARITA OLAYA FORERO-DTE. LUZ E.R. DEMANDADO MUNICIPIO DE ENVIGADO - ANTIOQUIA05001-RADICADO N° 23-31-000-1998-01480-01(7404-05)

Superior de Administración Pública, por firmas especializadas en la materia o profesionales en administración pública, siempre que estén debidamente acreditados.

Ahora bien, siguiendo con el proceso de modernización de la estructura organizacional de la administración central del Municipio de Castilla la Nueva en el presente asunto, el Alcalde del Municipio expidió el Decreto N° 076 de julio 076 de 2016¹⁵ *"por el cual se establece la estructura organizacional de la Administración Central del Municipio de Castilla la Nueva y se señalan las funciones de su dependencias"*, entre las funciones que se señalaron en el literal d) son las de crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos respectivos.

Luego, mediante Acuerdo N° 0077 de julio 07 de 2016 (fls. 48 – 49 cuaderno 1), el Alcalde procedió a suprimir unos de cargos, entre los cuales se encontró en el artículo 1, **el cargo de Técnico Administrativo código 367, grado 02** y estableció nueva planta de personal del Nivel central del Municipio, así mismo mediante Acuerdo 0078 se distribuyó la planta de personal antes mencionada, en el cual se estableció entre otros, UN CARGO DE TÉCNICO ADMINISTRATIVO CÓDIGO 367, GRADO 01 DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO Y DESARROLLO COMUNITARIO¹⁶, dependencia para la que laboraba la demandante.

El 07 de julio de 2016, se notificó a la señora ANA MERCEDES GOMEZ TELLO, la supresión del cargo que desempeñaba (fl. 19 cuaderno 1).

Finalmente, mediante Decreto N° 079 de julio 07 de 2016 se incorporaron los funcionarios del Municipio de Castilla la Nueva, a la Planta del Personal del Nivel Central, en el que se evidencia que efectivamente el cargo que desempeñaba la demandante fue suprimido.

El Municipio de Castilla la Nueva es una entidad de orden territorial, por lo cual no resulta obligatoria la aprobación del estudio técnico

¹⁵ Fol. Del 31 al 47 cuaderno 1

¹⁶ Fol. 52 reverso I cuaderno 1

por el Departamento Administrativo de la Función Pública, ni se impone la obligación de que este sea realizado por la ESAP, como lo señala la demandante.

Se evidencia entonces, que la demandante no manifestó otro reparo frente a los estudios técnicos que fueron realizados para la reestructuración administrativa del Municipio de Castilla la Nueva, así como tampoco prueba que el estudio técnico se elaboró en contraposición a la normativa que lo regula y con observancia de los requisitos necesarios para su elaboración idónea.

Además, es importante recordar que le corresponde a la parte demandante, alegar y demostrar la inexistencia o insuficiencia del estudio técnico, porque de lo contrario se entiende que tal exigencia ha sido superada por la administración, en este sentido, el Consejo de Estado¹⁷, se ha pronunciado señalando además, que dicha carga no se puede trasladar al demandado, así:

"Es decir, las razones que motivan la supresión de cargos se deben deducir de un documento mediante el cual se acredita la necesidad del servicio que sirve de causa a la decisión de la administración de: o bien reducir los cargos de la planta de personal (simple supresión de cargos) o bien modificar la estructura orgánica de la entidad municipal (reestructuración orgánica).

*Pues bien, conforme a lo anteriormente expuesto, se resalta que una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron una supresión de un cargo no se fundaron en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración, sino por otro interés ajeno a éstos colectivos, **lo constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo.***

Pero, cuando no se está alegando expresamente ninguno de estas dos situaciones fácticas - se repite, la inexistencia o la insuficiencia del estudio técnico- se presume que tal exigencia legal ha sido superada por la administración, por cuanto al no existir por parte del demandante la negación de existencia del referido estudio, no se le puede trasladar la carga de prueba al demandado para demostrar la existencia del mismo."

17 Sección Segunda - Subsección "A", CP: Ana Margarita Olaya Forero, 26 de octubre de 2006, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-01480-01(7404-05), Actor: Luz Elena Restrepo

En este orden de ideas, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la manera idónea para demostrar un vicio en la expedición del acto administrativo de supresión del cargo por reestructuración administrativa, bien sea por falsa motivación o falta de la misma, o por desviación de poder, es acreditar que las razones en las que se fundó la misma, no existen o son insuficientes para concluir la necesidad del servicio, en este sentido, se debe verificar la realización del estudio técnico del que hace referencia el Decreto 1227 de 2005, y que este además, cumpla con los requisitos de Ley, pues, se insiste, este es el fundamento y antecedente de la expedición de los actos administrativos de reestructuración administrativa.

Es importante, destacar que el retiro del servicio por supresión del cargo en provisionalidad, es una causal de retiro que contempla la Ley 909 en el artículo 41, literal L, y es ajena al comportamiento del empleado que ejerce el cargo, o de su buena conducta o actividad desarrollada, pues como se ha venido explicando, la supresión del cargo ejercido por la demandante, obedece a una reestructuración administrativa, que se insiste, tiene como sustento técnico y legal la realización de un estudio técnico que es obligatorio, y que en principio, debe obedecer a razones del servicio o mejoramiento, y que dado el caso, son susceptibles de ser desvirtuados ante el Juez Administrativo. En este sentido, en nada influye que la hoy demandante no tuviera en su contra procesos y/o sanciones disciplinarias como lo señala la parte actora.

Así las cosas, al no haber más reparos frente al estudio técnico que soportó la reestructuración administrativa, el Despacho considera que el Municipio de Castilla la Nueva, cumplió con las exigencias legales mencionadas anteriormente, pues la supresión del cargo ocupado por la señora ANA MERCEDES GÓMEZ TELLO, estuvo motivada, fundándose en las necesidades del servicio, toda vez que de la lectura del estudio técnico específicamente en el numeral 9.3 cuadro de resumen de cambios propuestos –secretaría de gobierno y desarrollo comunitario, se propuso la supresión de un cargo Técnico Administrativo, Código 367, Grado 02, con ocasión *“una carga laboral baja y adicionalmente se considera que la Inspectora puede cubrir la atención de todo el despacho.”*

Ahora bien, contrario a lo manifestado en repetidas ocasiones por la parte demandante, para este Despacho no existe duda que el cargo en el que se desempeñaba fue suprimido, teniendo en cuenta que en el Decreto 077 del 7 de julio de 2016, se suprimió un cargo de Técnico Administrativo, Código 367, Grado 02, el cual corresponde al de la hoy actora y que lo mismo fue recomendado por el estudio técnico, tal como se dijo anteriormente.

Finalmente, frente a lo manifestado por la señora GÓMEZ TELLO sobre la incorporación de ANA MARÍA VALLEJO ESPAÑA en su cargo después de la reestructuración, porque según su parecer, dicho cargo se mantuvo en la planta de personal, se demostró que la señora VALLEJO ESPAÑA fue incorporada en el empleo **TÉCNICO ADMINSTRATIVO, CÓDIGO 367, GRADO 01**, el cual venía desempeñando desde el 15 de enero de 2015, según Decreto 014 de la misma fecha¹⁸, por lo que no le asiste razón a la demandante.

En ese orden de ideas, no se demuestra que hayan sido vulnerados los derechos laborales de la demandante y como quiera que no se logró desvirtuar la legalidad de los actos administrativos acusados, se denegarán las pretensiones de la demanda.

COSTAS

Por haberse negado las pretensiones de la demanda, se condenara en costas a la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P.; para el caso, las agencias en derecho, bajo los parámetros del Acuerdo 1887 de 2003 emanado de la Sala Administrativa del C.S. de la J, al tenor del art. 6-III-3.1.2¹⁹, se fijan en \$ 82.217,56, que corresponde al 1% del valor de las pretensiones señaladas en la demanda²⁰.

¹⁸ Fol. 182 del anexo 1

¹⁹ ART. 6.- Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: (...)
III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (...)

3.1.2. Primera Instancia (...)

Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

²⁰ Fol. 16 de la demanda - Cuantía por el valor de \$8.221.756

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL 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, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS a la parte actora. Se fijan las agencias en derecho en la suma de OCHENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS DIECISIETE PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS (\$82.217,56).

TERCERO: NOTIFICAR la presente sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del proceso, **previa devolución del remanente** por concepto de gastos ordinarios del proceso, si a ello hay lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



CLARA PIEDAD RODRIGUEZ CASTILLO
JUEZ