



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**RADICADO:** 73001 33 33 006 2017 00062 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD  
**DEMANDANTE:** JHIMY OLIMPO CAMPUZANO QUINTERO  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA  
**ASUNTO:** NULIDAD DE AJUSTE AL MANUAL DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 182 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD promovió JHIMY OLIMPO CAMPUZANO QUINTERO en contra del MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA.

#### 1. PRETENSIONES

En el escrito de demanda se solicitó:

*“... Se proceda a decretar la nulidad del acto administrativo Decreto No.027 del trece (13) de enero de 2016, “POR MEDIO DEL CUAL SEA AJUSTA EL DECRETO 099 DE JUNIO 1 DE 2015, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTO EL NUEVO MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO 2484 DE DICEMBRE 2 DE 2014 PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA GLOBAL DE PERSONAL DE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIAN DE MARIQUITA” por expedirse con violación directa al marco constitucional y el bloque de legalidad integrado por la Ley 909 de 2004 y el decreto ley 785 de 2005, falsa motivación, infracción a las normas en que debía fundarse, expedición irregular del acto administrativo acusado, al considerarse que el artículo 82 del Decreto Ley 1042 de 1978 “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones” o era justificación para indicar que el alcalde era competente de ajustar el manual de funciones con discrecionalidad absoluta sin realizar el técnico pertinente, establecido en el inciso 3 del artículo 32 del Decreto – Ley 785 del 17 de marzo de 2005 y sin contar con las facultades que deben ser otorgadas por el Concejo Municipal conforme lo establece el numeral 7 del artículo 315 de la constitución política”*

#### 2. HECHOS

Como fundamento de las pretensiones, se expusieron los siguientes hechos:

**2.1.** El Municipio de San Sebastián de Mariquita profirió el 13 de enero de 2016, el Decreto No. 027 *“por medio del cual se ajusta el Decreto 099 del 01 de junio de 2015, por medio del cual se adoptó el nuevo manual específico de funciones y competencias laborales de conformidad con el Decreto 2484 de diciembre 2 de 2014 para los empleos de la planta global de personal de la alcaldía del Municipio de San Sebastián de Mariquita”*

**2.2.** Que el artículo 32 del Decreto 785 de 2005, señala que para proferir una modificación al manual específico de funciones es necesario adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones, sin embargo la justificación emitida por la entidad territorial fue que *“a las competencias de las profesiones propuestas para adicionar, están relacionadas con el propósito del cargo y las funciones, asegurando de ésta manera principios de equidad e igualdad”*, sin la elaboración de un estudio técnico que los justifique.

**2.3.** Que el Alcalde Municipal no se encontraba facultado por el Concejo Municipal de conformidad con lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política para realizar la expedición de éste tipo de modificación o ajuste al manual de funciones de la entidad territorial.

### **3. CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

A efectos de sustentar su *causa petendi*, el actor señaló vulneración de los artículos 2, 4 y 315 de la Constitución Nacional, ley 909 de 2004, Decreto – Ley 785 de 2005 y normas aplicables a la situación expuesta, aduciendo que:

Afirma el demandante que el Decreto 027 del 13 de enero de 2016, fue expedido con violación directa de las normas superiores en las cuales debía fundarse en razón a que la entidad accionada desconoció los requisitos que debía cumplir para realizar alguna modificación o ajuste al manual específico de funciones, y tampoco contó con las facultades otorgadas por el Concejo Municipal.

Señala el actor que el acto acusado está viciado por falsa motivación por cuanto el Alcalde Municipal de San Sebastián de Mariquita fundamenta su competencia en el Decreto 1042 de 1978, cuando dicha norma solo es aplicable a las entidades del orden nacional.

Como vicios o cargos de nulidad respecto del acto administrativo demandado, el actor señala los siguientes:

#### **3.1. Violación directa al marco constitucional y el bloque de legalidad integrado por la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 785 de 2005**

Frente a la Constitución Política se refiere a los artículos 2º, 4º y 315, atinentes a los fines esenciales del Estado, la supremacía de la Constitución y las atribuciones de los alcaldes, respectivamente.

En cuanto a la ley 909 de 2004, invoca el artículo 46 referente a la reformas de plantas de personal, y respecto a la Ley 785 se refiere al artículo 32 relativo a la expedición, adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones, para lo cual se requiere adelantar los correspondientes estudios.

### **3.2. Falsa motivación – el acto administrativo acusado se funda en valoraciones y calificaciones apartadas a la realidad.**

Argumenta dicho cargo en el entendido que el Alcalde del Municipio de San Sebastián de Mariquita expidió el acto acusado fundándose en situaciones de hecho y de derecho apartadas de la realidad, aislándose de la facultades que tiene, sin el estudio que lo justifica técnicamente, afirmando el actor que la norma en que se fundamentó no aplica para entidades territoriales.

### **3.3. Infracción a las normas en que debía fundarse.**

Manifiesta el accionante que el Alcalde del Municipio de San Sebastián de Mariquita para la expedición del acto administrativo demandado no se ciñó a los lineamientos establecidos en la Constitución Política, la Ley 909 de 2004 y el Decreto – Ley 785 de 2005.

### **3.4. Expedición irregular del acto administrativo acusado.**

Señala el demandante que el representante legal de la entidad territorial expidió el Decreto 027 del 13 de enero de 2016, de forma irregular ya que contravino lo establecido en el artículo 315 de la constitución política, el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 32 de la Ley 785 de 2005.

## **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **4.1. Municipio de San Sebastián de Mariquita (Fls. 60-66).**

A través de apoderado judicial, el ente territorial accionado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda aduciendo que el acto demandado se fundamentó en los Decreto 785 de 2005, 1042 de 1978 y el artículo 315 de la Constitución Nacional, donde se señala que la modificación del Manual de funciones es una facultad discrecional, por cuanto son atribuciones que le corresponden al alcalde, lo que significa que lo puede ajustar sin ningún estudio previo ya que éste solo se requiere cuando se va determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

Agrega el apoderado que el establecimiento de la planta de personal y del manual de funciones, es competencia exclusiva del alcalde, quien puede modificar o ajustar la planta de personal y el manual específico de funciones por simple decreto, sin que se requiera estudio técnico que lo justifique, ya que este solo se requiere cuando se va efectuar una reestructuración de la administración o se va determinar la estructura de la misma.

Señala el profesional que el alcalde municipal no necesita del Concejo Municipal facultades para expedir el Decreto 027 de 2016, ya que las mismas son propias del alcalde municipal.

Culmina señalando que el acto acusado se ajusta a la Constitución Política, al Decreto 785 del 2005, ley 136 de 1994 y 190 de 1995.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **5.1. Parte demandante.**

Inicia su escrito el accionante haciendo referencia a las potestades administrativas, como la posibilidad de la administración de adoptar unilateralmente decisiones para reglar circunstancias o situaciones de terceros, y por su parte indica que las facultades regladas se ejercen con sujeción estricta a normas anteriores y superiores que definen de manera precisa y estricta el campo de acción de las autoridades.

Aduce que los límites surgen del fin, no pueden ser personales del funcionario, guardando consonancia con fines relacionados con el servicio, pues si es extraño corre el riesgo de desaparecer del universo administrativo.

Manifiesta el accionante que la facultad para la modificación del manual de funciones de los entes territoriales se encuentra enmarcada dentro de las facultades regladas que tienen los servidores públicos, por lo que el Alcalde Municipal de San Sebastián de Mariquita con la expedición del decreto 027 de 2016, estaría vulnerando la Constitución, la Ley y demás normas en que debía fundarse.

Culmina su escrito reafirmando las manifestaciones efectuadas en el escrito de demanda.

### **5.2. Parte demandada:**

#### **5.2.1. Municipio de San Sebastián de Mariquita**

No presentó alegatos de conclusión.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **6. Problema Jurídico planteado**

Procede el despacho a determinar si, ¿el Decreto 027 del 13 de enero de 2016, por medio del cual se ajusta el Decreto 099 de junio 1 de 2015, por el cual se adoptó el nuevo manual específico de funciones y competencias laborales de la planta global de personal de la Alcaldía del Municipio de San Sebastián de Mariquita, se

encuentra viciado de nulidad por violación directa al marco constitucional y legal, **ii)** falsa motivación, **iii)** infracción a las normas en que debía fundarse y **iv)** expedición irregular del acto administrativo acusado?

## **7. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

### **7.1. Tesis de la parte accionante**

Considera la parte accionante que el acto demandado, decreto 027 del 13 de enero de 2016, fue expedido con violación directa al marco constitucional y legal, **ii)** falsa motivación, **iii)** infracción a las normas en que debía fundarse y **iv)** expedición irregular, bajo el entendido que la entidad territorial accionada desconoció la supremacía de la constitución, las atribuciones de los alcaldes, la incorrecta aplicación de normas, así como la falta de estudios para la expedición, adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones conforme lo señala la Ley 909 de 2004 y el Decreto – Ley 785 de 2005.

### **7.2. Tesis de la parte accionada**

#### **7.2.1. Municipio de San Sebastián de Mariquita.**

Señala que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad en atención a que el alcalde del Municipio de San Sebastián de Mariquita cuenta con la competencia de expedir el acto administrativo acusado y es facultad discrecional de realizar o no estudio previo para la adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones.

### **7.3. Tesis del despacho**

El Despacho considera que el acto enjuiciado fue expedido por el municipio de San Sebastián de Mariquita de forma irregular y con infracción de las normas en que debía fundarse, en atención a que profirió el mismo con base en una norma improcedente e incumplió la exigencia señalada en el artículo 32 del Decreto 785 de 2005, por lo que se declarará la nulidad del Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016.

La anterior tesis se sustenta en los hechos probados y consideraciones que a continuación se presentan:

## **8. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES**

<b>HECHOS PROBADOS</b>	<b>MEDIO PROBATORIO</b>
1. El Alcalde Municipal de San Sebastián de Mariquita ajustó el Decreto 99 de junio 1 de 2015, por medio del cual se adoptó el nuevo manual específico de funciones y competencias laborales.	<b>Documental:</b> Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016 (Fl. 4-8).

2. El Municipio de San Sebastián de Mariquita adelantó estudio para realizar modernización administrativa en el año 2017	<b>Documental:</b> Estudio de modernización administrativa 2017 (Fl. 6-128 C3).
3. El Municipio de San Sebastián de Mariquita adelantó estudio de cargas laborales en el año 2017	<b>Documental:</b> Estudio de cargas laborales 2017 (fl. 129-217 C3).
4. El Decreto 785 de 2005 es la norma aplicable para la modificación de manuales de funciones de entidades de orden territorial y para ello requiere razones objetivas debidamente documentadas.	<b>Documental:</b> Oficio del 19 de noviembre de 2018 suscrito por el Director de Desarrollo Organizacional de la Función Pública (fl. 1 C 3)

## 9. DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció el medio de control de nulidad, conforme al cual toda persona puede solicitar por sí o por medio de su representante que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, la cual procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011).

En el mismo sentido, el medio de control puede interponerse con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro y excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; cuando se trate de recuperar bienes de uso público; cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y cuando la ley lo consagre expresamente.

El mencionado instrumento jurídico procesal se torna en improcedente en aquellos eventos en los cuales de la demanda se desprenda que la parte actora persigue el restablecimiento automático de un derecho.

Dicho medio de control, tiene por finalidad específica salvaguardar el orden jurídico, garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente, esto es, velar por la aplicación del principio de legalidad que debe regir todas las actuaciones administrativas, sin que con ello se persiga el reconocimiento de derechos particulares o subjetivos, lo cual le permite a las partes solicitarle al juez la verificación del respeto a las normas superiores en que debía fundarse, la veracidad de sus motivos, la ausencia de vicios en su expedición, la competencia de quien lo ha expedido y que en su ejercicio no se hayan desviado las atribuciones que la ley le confiere.

Sobre el particular, en reciente pronunciamiento el Consejo de Estado señaló:

*“(...) El medio de control de Nulidad Simple tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico, la vigencia de la jerarquía normativa y el aseguramiento del principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza; razón por la que este mecanismo jurídico procesal se encuentra consagrado en interés general para que prevalezca la supremacía de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona contra actos administrativos de contenido general y abstracto (...)”*

En ese orden de ideas, el Despacho procederá a realizar el control de legalidad del acto administrativo demandado, esto es, el Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016 expedido por el Alcalde Municipal de San Sebastián de Mariquita “*POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL DECRETO 099 DE JUNIO 1 DE 2015, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTÓ EL NUEVO MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO No. 2484 DE DICIEMBRE 2 DE 2014 PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA GLOBAL DE PERSONAL DE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIAN DE MARIQUITA*” con el único fin de confrontarlo con el orden jurídico y establecer si se ajusta a este o no, conforme a las causales de nulidad que fueron expuestas por la parte demandante.

## **10. ADOPCION Y AJUSTE DE MANUALES DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES**

Señalan los numerales 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, que son funciones de los Concejos Municipales:

*“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

*(...)*

*3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

*(...)*

*6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;...”*

Entre tanto, de la lectura del numeral 7 del artículo 315 Superior, es facultad de los Alcaldes:

*“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

*(...)*

*7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes...”*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Subsección B, sentencia proferida el 05 de julio de 2018 en el proceso radicado 211674005001-23-33-000-2016-01082-010900-18, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

En tal sentido, a los primeros les corresponde determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; mientras que los segundos están facultados de manera exclusiva para crear, suprimir, fusionar empleos y señalar sus funciones especiales, siempre y cuando ello no comporte una modificación en la estructura orgánica de la Administración Municipal o a las funciones de sus diversas dependencias, caso en el cual sí debe mediar previa autorización del Concejo Municipal.

Sobre el tema, el H. Consejo de Estado señaló:

*“Es así como en el caso concreto se evidencia que la modificación de los empleos de las dependencias, es una función que constitucionalmente le corresponde al Alcalde y por tal razón no requería ser revestido de facultades para ejercerla, como sí las hubiera necesitado para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, como por ejemplo, suprimir la Secretaría de Hacienda y otorgarle unas funciones diferentes a las que le corresponden.*

*En otras palabras, el Alcalde actuó en ejercicio de su competencia constitucional y legal y por este aspecto no aparece el vicio que se le quiere atribuir al proceso de reestructuración.*

*Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que si bien del artículo 315 numeral 7 de la Constitución se podría suponer que el Alcalde Municipal debe sujetar sus decisiones tendientes a modificar la planta de personal de la Administración Municipal a lo señalado por el Concejo Municipal mediante un Acuerdo, lo cierto es que no es así.*

*(...)*

*Así las cosas, la Constitución reviste de competencia a los Concejos Municipales para establecer la estructura de la administración municipal, al igual que para determinar las funciones de las diferentes dependencias de la administración local. Sin embargo, puede otorgar facultades pro tempore al Alcalde Municipal para que realice las funciones constitucionales encomendadas.*

*Entonces, la función del Alcalde Municipal se limita a crear, suprimir o fusionar empleos dentro de la planta de personal de la administración municipal sin necesidad de que otra autoridad lo revista de competencia para hacerlo. En cambio, el Concejo Municipal en virtud del mandato constitucional anteriormente enunciado debe determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.”<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, el otorgamiento de facultades pro tempore únicamente serían necesarias en los eventos que el Alcalde pretenda ejercer atribuciones propias de los Concejos Municipales, que conforme el numeral 3 del artículo 313 Superior son delegables, por un tiempo determinado y sobre temas concretos. Así por ejemplo, no podría un Alcalde establecer y/o modificar la estructura de la administración municipal, que puede implicar supresión de cargos, y las funciones de sus dependencias, sino

<sup>2</sup> Sentencia del 2 de mayo de 2013, radicado interno 1225-10, CP Dr. Luís Rafael Vergara Quintero. En igual sentido se puede consultar, además de las providencias a que se hace referencia en el pie de página 4 de este proveído, sentencia de la Sección Segunda, Subsección B, del 3 de diciembre de 2009, radicado interno 1336-08, CP Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, por mencionar algunas de tantas.

media autorización mediante Acuerdo del respetivo Concejo

Ahora, en lo que respecta a manual de funciones y competencias, el Decreto 1042 de 1978, ***“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”***, señala:

***“ARTÍCULO 82. Del manual de funciones y de requisitos mínimos. Modificado por el Artículo 1 del Decreto 2367 de 1996. La descripción de la naturaleza general de las funciones que corresponde a cada empleo y la determinación de los requisitos mínimos exigidos para su ejercicio, se hará mediante manual general expedido por decreto del Gobierno Nacional.***

*Corresponde a cada uno de los Jefes de los Organismos a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, adoptar, adicionar, modificar o actualizar mediante resolución interna, el manual específico de funciones y requisitos de los empleos de su planta de personal, de acuerdo con el manual general. El Manual específico no requerirá refrendaciones por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.*

*El Establecimiento de las plantas de personal y las modificaciones efectuadas a éstas, requerirán en todo caso, de la presentación del respectivo manual específico de funciones y requisitos”.*

Por su parte, el Decreto 785 de 2005 ***“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”*** en cuanto al manual de funciones señala:

***“ARTÍCULO 29. Ajuste de las plantas de personal y manuales específicos de funciones y de requisitos. Para efectos de la aplicación del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de que trata el presente decreto, las autoridades territoriales competentes procederán a ajustar las plantas de personal y los respectivos manuales de funciones y de requisitos, dentro del año siguiente a la vigencia de este decreto.***

*Para ello tendrán en cuenta las nuevas denominaciones de empleo, la naturaleza general de las funciones de los mismos y las competencias laborales exigibles, en relación con las funciones que tenía establecido el empleo anterior.*

(. . .)

***ARTÍCULO 32. Expedición. La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante acto administrativo de la autoridad competente con sujeción a las disposiciones del presente decreto.***

*El establecimiento de las plantas de personal y las modificaciones a estas requerirán, en todo caso, de la presentación del respectivo proyecto de manual específico de funciones y de requisitos.*

*Corresponde a la unidad de personal de cada organismo o a la que haga sus veces, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de requisitos y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto”.*

En consecuencia, el Decreto 1042 de 1978 regula el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de entidades **del orden nacional**, y la adopción, adición, modificación o actualización del manual de funciones y requisitos se realiza mediante resolución interna por parte del jefe de la entidad u organismo, mientras que el Decreto 785 de 2005, regula el mismo aspecto pero en el **orden territorial** agregando que se requiere adelantar estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de requisitos.

### 11. CASO CONCRETO.

En el asunto bajo estudio se demanda la legalidad del Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL DECRETO 099 DE JUNIO 1 DE 2015, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTO EL NUEVO MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO No. 2484 DE DICIEMBRE 2 DE 2014 PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA GLOBAL DE PERSONAL DE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIAN DE MARIQUITA"*, aduciendo **i)** una violación directa al marco constitucional así como la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 785 de 2005, **ii)** falsa motivación, **iii)** infracción a las normas en que debía fundarse y **iv)** expedición irregular del acto administrativo acusado, coincidiendo todos los argumentos expuestos en cada uno de los cargos, en que la entidad territorial accionada desconoció la supremacía de la Constitución, las atribuciones de los alcaldes, la incorrecta aplicación de normas – Decreto 1042 de 1978 -, así como la falta de estudios para la expedición, adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones conforme lo señala la Ley 909 de 2004 y el Decreto – Ley 785 de 2005.

El acto administrativo demandado dispone:

*"(...)*

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Ajustar el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta global de personal de la alcaldía de san Sebastián de Mariquita adoptado mediante Decreto No. 099 de junio 1 de 2015, para los siguientes casos:*

**AJUSTAR EL NUCLEO BASICO DE CONOCIMIENTOS DE LOS SIGUIENTES CARGOS:**

**JEFE DE OFICINA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTES. NIVEL DIRECTIVO, CODIGO 006, GRADO 001.**

*Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico de Conocimiento en:*

*Deportes, Educación Física y Recreación.*

*Comunicación Social, Periodismo y Afines.*

*Lenguas modernas, Literatura, Lingüística y Afines.*

*Diseño.*

*Música.*

*Otros programas asociados a Bellas Artes.*

*Publicidad y Afines.*

*Administración.*

*Contaduría Pública.*

*Economía.*

**JEFE DE OFICINA DE PLANEACION Y SISTEMAS DE INFORMACION. NIVEL DIRECTIVO, CODIGO 006, GRADO 001.**

*Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico de Conocimiento en:*

*Ingeniería Química y Afines.*

*Ingeniería Civil y Afines.*

*Ingeniería Industrial y Afines.*

*Arquitectura y Afines.*

*Otras Ingenierías.*

*Administración.*

*Contaduría Pública.*

*Economía.*

**SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTES. NIVEL DIRECTIVO, CODIGO 020, GRADO 02.**

*Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico de Conocimiento en:*

*Derecho y Afines.*

*Administración.*

*Ciencias Políticas.*

*Contaduría Pública*

*Relaciones Internacionales*

*Formación Relacionada con el campo Militar o policial*

(...)"

De la normatividad transcrita en precedencia y la decisión de la administración que se adoptó en el acto administrativo que se demanda, cabe afirmar que el Decreto del que se solicita su nulidad es de carácter general, por lo que el mismo resulta enjuiciable a través del ejercicio del medio de control de nulidad simple.

Ahora bien, corresponde estudiar si éste fue expedido con desconocimiento de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (Art. 137 L. 1437/2011).

En primer término, debe indicarse que los actos administrativos entendidos como la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos gozan de presunción de legalidad, bajo ese presupuesto se supone que el acto ha sido expedido por funcionario en el ejercicio de competencias previamente conferidas, sujeto a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, fundado en el cumplimiento de las funciones previstas en la ley y conforme con la realización de los fines institucionales de que se trata, presunción que puede desvirtuarse, en tanto que admite prueba en contrario, correspondiendo al actor dicha carga.

En ese orden tenemos que la nulidad de un acto administrativo por violación de la norma superior en que debía fundarse, supone la infracción de una norma superior al acto mismo, si bien, todas las causales de nulidad de un determinado acto administrativo se enmarcarían dentro de esa definición, para que específicamente se configure debe entenderse que la norma en que debía basarse hace referencia a su ámbito sustancial, es decir a aquella que regula la materia de que el mismo trate, que también abarca la inconstitucionalidad del acto administrativo, en razón del principio de primacía constitucional.

Por su parte, la causal de nulidad denominada expedición en forma irregular, se configura en aquellos eventos en los cuales no se da cumplimiento a las formalidades previstas en la ley o el reglamento para la expedición del acto, tendientes a garantizar la veracidad del mismo, la igualdad de los intereses, sus derechos, la publicidad, tales como la firma de funcionario que lo profirió, el cumplimiento de trámites previos, como es el caso de la solicitud de conceptos, la

motivación del acto cuando deba hacerse expresa, entre otros, no obstante sólo tendrán la vocación de viciar de nulidad un determinado acto, las irregularidades que son relevantes para su contenido, es decir aquellas que inciden en el sentido de la decisión.

Ahora bien, con respecto a la falsa motivación como causa de anulación de un acto administrativo, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sostenido que se configura cuando el mismo contiene razones engañosas, simuladas y/o contrarias a la realidad, bajo el entendido que la motivación de un acto implica la manifestación de la administración para justificar la decisión que se adopta, la cual debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

Al respecto ha señalado la citada Corporación, que la falsa motivación puede presentarse en dos modalidades, a saber<sup>4</sup>:

La falsa motivación de hecho, que se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela como inexistente.

En esta modalidad, el Consejo de Estado<sup>5</sup> señala que si cualquiera de los hechos que adujo la Administración para adoptar una decisión no es desvirtuado en forma comprobada, el acto acusado deberá permanecer incólume, pues ese hecho se convierte en pilar del acto administrativo y tales motivos de hecho son respaldo eficiente en la expedición de dicho acto administrativo. Si ello no ocurre, el acto se podrá anular porque cualquiera de los hechos así indicados ya no sirven de respaldo de la decisión.

Y de otro lado la falsa motivación de derecho, que se configura cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. Ello dentro del criterio según el cual, frente al contenido de la motivación, ésta no puede ser arbitraria, y debe corresponder a verdaderas razones, que deben ser plasmadas de manera detallada en el correspondiente acto.

Dicho lo anterior, asume relevante para este Despacho señalar que el Decreto enjuiciado, 027 del 13 de enero de 2016, no afectó la estructura de la administración, ni modificó o suprimió dependencias y/o secretarías, como tampoco el rol funcional asignado a éstas dentro de la estructura, se limitó a ajustar el núcleo básico de

<sup>3</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Subsección "A", C.P. Dra. CLARA FORERO DE CASTRO, proferida el 19 de marzo de 1998, en la Radicación número: 10051, Actor: JAIME ALBERTO LARA ARJONA, Demandado: Procuraduría General De La Nación.

<sup>4</sup> Tesis sostenida entre otras, en las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 17 de febrero de 2000, expediente 5501, C.P. Dr. MANUEL S. URUETA AYOLA. Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia de 9 de octubre de 2003, Exp. 16718, C.P. Dr. GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR.

<sup>5</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dra. MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ, proferida el 3 de mayo de 2001, en la Radicación número: 70001-23-31-000-1994-4626-01(13053), Actor: José Raúl Carrascal Córdoba y/o Centrosistemas De Colombia, Referencia: Acción De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho.

conocimiento de tres cargos: jefe de oficina de cultura, turismo y deportes, jefe de oficina de planeación y sistemas de información y secretaría de tránsito y transporte bajo la justificación que las competencias de las profesiones propuestas para adicionar, están relacionadas con el propósito del cargo y las funciones, asegurando principios de equidad e igualdad.

En este punto, y teniendo en cuenta que el acto administrativo acusado contiene un ajuste al manual de funciones y competencias del Municipio de San Sebastián de Mariquita, es necesario clarificar que conforme la norma superior, la competencia para adelantar dicho procedimiento está en cabeza del representante legal de la entidad territorial, esto es, del señor alcalde municipal, pues conforme lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 315 ibídem, es una atribución del alcalde, "*señalar las funciones especiales de las dependencias*", y así lo ratifica el Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>6</sup>, por tanto, no requiere de autorización o aprobación por parte del órgano colegiado, Concejo Municipal, conforme lo afirma el accionante.

Cosa diferente sería en lo que respecta a la determinación de funciones de dependencias como consecuencia de la modificación a la estructura de la administración municipal, donde el burgomaestre sí requiere autorización del concejo municipal para adelantar el proceso de reorganización o reestructuración de cargos, y por ende de funciones derivadas de dicho proceso.

Así las cosas, analizada la facultad que tienen los alcaldes para fijar el manual de funciones especiales de los diversos empleos de la administración municipal, sin necesidad de contar con facultades del Concejo, es conveniente hacer, en aras de la claridad, una sucinta alusión a la normatividad aplicable y la exigencia de contar con estudios previos.

En primer lugar, observa el Despacho que dentro de los considerandos del acto enjuiciado se indica que la adopción, modificación, adición o actualización del manual específico de funciones y requisitos de los empleos, se hace con fundamento en el artículo 82 del Decreto 1042 de 1978, norma que a juicio del Despacho, es inaplicable al presente asunto, toda vez que su campo de aplicación lo es para ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, pero no respecto a las entidades territoriales, pues para éstas se estatuyó en forma especial el Decreto 785 de 2005, y así lo hizo saber el Departamento Administrativo de la Función Pública cuando indicó que "*el marco normativo aplicable para la modificación de los manuales de funciones de las entidades del orden territorial es el contenido en el Decreto 785 de 2005*"<sup>7</sup>.

Así las cosas, es claro que ésta última norma contiene las disposiciones aplicables en el presente asunto, y no la señalada por el municipio de San Sebastián de Mariquita,

---

<sup>6</sup> Folio 1 cuaderno No. 3

<sup>7</sup> Ibidem

como erradamente lo señaló en el acto administrativo acusado, luego es evidente que prospera el cargo relativo a la infracción de las normas en que debería fundarse el acto enjuiciado.

En segundo lugar, analizada la disposición pertinente, artículo 32 del Decreto 785 de 2005, es claro que la entidad territorial a través de la oficina de personal, área de talento humano o quien haga sus veces, le corresponde adelantar los estudios previos para la elaboración, modificación o adición del manual de funciones y requisitos, y ello tiene su razón de ser en la necesidad de tener soporte de las razones y motivos que conllevaron a determinar la necesidad de realizar dicho ajuste, pues no se trata de una facultad discrecional o subjetiva del representante legal de la entidad territorial, como lo señaló la entidad accionada en el escrito de contestación de demanda.

En este sentido, es procedente recordar que la función pública en oficio del 19 de noviembre de 2018, suscrita por el Director de Desarrollo Organizacional<sup>8</sup> informó que toda modificación al manual debe obedecer a razones objetivas debidamente documentadas por el área de talento humano de la entidad y la autoridad competente para adoptarlas es el representante legal, que en el caso bajo estudio es el Alcalde Municipal.

Igualmente señaló la autoridad que es deber verificar que la disciplina académica o profesión pertenezca al respectivo Núcleo Básico del conocimiento – NBC– señalado en el manual específico de funciones y competencias laborales, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo o el área de desempeño, luego el requisito de formación académica depende del contenido funcional del empleo.

En tal sentido, y bajo los argumentos señalados en el escrito de demanda, esto es, que el ajuste al manual de funciones es una facultad discrecional, es claro que la entidad territorial no adelantó el señalado estudio para la expedición del acto acusado, Decreto 027 del 13 de enero de 2016, por no considerarlo necesario ni obligatorio, ya que en su sentir, dicha obligación de adelantar estudio lo es únicamente para determinar la estructura de la Administración Municipal.

Ahora, visto el material probatorio obrante en el proceso, la documental allegada hace referencia al estudio de modernización administrativa para rediseño estructural 2017<sup>9</sup> y estudio de cargas laborales 2017<sup>10</sup> pero en nada se refiere al aludido estudio para la expedición del acto administrativo enjuiciado, proferido en el año 2016.

Así las cosas, al estar debidamente demostrado que la entidad territorial demandada expidió el acto administrativo enjuiciado sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, ya que no cuenta con el estudio previo exigido por

---

<sup>8</sup> Ver folio 1 cuaderno No. 3

<sup>9</sup> Ver folios 6-128 cuaderno 3

<sup>10</sup> Ver folios 129 a 217 del cuaderno 3.

el artículo 32 del Decreto 785 de 2005, cuando el mismo es de tal relevancia para su contenido, es claro que fue expedido de forma irregular, por tanto dicho cargo también tiene vocación de prosperidad.

Por otra parte, la entidad territorial tampoco justificó las razones por las cuales consideró necesario o procedente ajustar el núcleo básico de conocimiento de los cargos de Jefe de Oficina Cultura, Turismo y Deporte, Jefe de Oficina de Planeación y sistemas de Información y Secretaría de Tránsito y Transporte, pues tan solo se limitó a señalar que la expedición del acto acusado obedeció a una facultad discrecional, pero en ningún momento explicó las razones o motivos que conllevaron a modificar el manual de funciones, ni el porqué de la modificación del título profesional del Núcleo Básico de Conocimiento – NBC-, cuando bien es sabido que toda decisión de la administración obedece a una razón de ser o a un objetivo específico, aspectos desconocidos en el presente asunto.

En consecuencia, los argumentos acabados de señalar son suficientes para acceder a las pretensiones de la demanda, y como consecuencia de ello declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

## 12. RECAPITULACIÓN

En virtud de lo señalado, se accederá a las pretensiones de la demanda y como consecuencia se declarará la nulidad del Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016, como quiera que el acto acusado fue expedido de forma irregular y con infracción de las normas en que debía fundarse por parte del Municipio de San Sebastián de Mariquita.

## 13. COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

En el presente caso se observa que el medio de control es el de nulidad, por lo que su carácter es público, en tanto se actúa en interés general, en aras de proteger el orden constitucional y legal, en consecuencia, y pese a que las pretensiones de la demanda fueron despachadas favorablemente, no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del Decreto No. 027 del 13 de enero de 2016, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas.

**CUARTO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**CUARTO:** Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES  
JUEZ

