



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, veinticinco (25) de septiembre dos mil veinte (2020)

Radicado	08001-33-31-010-2003-00175-00
Acción	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Municipio de Sabanalarga
Demandado	Carmen López Guerrero
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

El municipio de Sabanalarga (Atl.), a través de apoderado, ha ejercitado acción de nulidad y restablecimiento del derecho, formulando las siguientes

1. PRETENSIONES

“1. Que es nulo el Decreto No. 00123 de Diciembre 26 de 2000, proferido por el Alcalde (E) del municipio de Sabanalarga, mediante el cual se nombra a la señora CARMEN LOPEZ GUERRERO, en el cargo de Docente Municipal.

2. Que como consecuencia de la nulidad declarada y a título de restablecimiento (sic) del derecho, se ordene que la señora CARMEN LOPEZ GUERRERO, devuelva al municipio de Sabanalarga, los salarios, prestaciones sociales, gastos relativos con la protección a la seguridad social y cualquier reconocimiento que se le haya cancelado.

3. Que se declare que la señora CARMEN LOPEZ GUERRERO, no tiene ningún derecho que le haya reconocido el municipio de Sabanalarga, por haberla nombrado y posesionado como docente, ni que pertenece al régimen especial de carrera administrativa docente”.

2. CAUSA PETENDI

2.1 Fundamentos de hecho

Los diseñados en el escrito genitor, el despacho los sintetiza, así:

Mediante Acuerdo No. 011 de agosto 23 de 2000, el Concejo Municipal de Sabanalarga facultó al Alcalde de esa entidad territorial para modificar la estructura de la administración, otorgándole, entre otras, esa posibilidad respecto de la planta de personal.

A través de Decreto No. 00-0055 de noviembre 20 de 2000, el representante legal del referido municipio, creó cien (100) plazas docentes.

Mediante Decreto No. 00-0056 del 20 de noviembre de 2000, se convocó a concurso de méritos para proveer los referidos cargos.

Por Decreto No. 00123 del 26 de diciembre de 2000, se nombró a la señora Carmen López Guerrero en el cargo de docente municipal. En las motivaciones de ese acto administrativo, se indicó que existía disponibilidad presupuestal para atender las erogaciones generadas con ocasión de la creación de los empleos creados y los nombramientos respectivos.

De la revisión de la planta de personal del municipio demandante, contenida en el Decreto 00-53 del 28 de noviembre de 2000, se advertía que en la Secretaría de Educación existían 311 cargos docentes, de los cuales 120 correspondían a nuevas plazas, circunstancia que contraviene el Decreto 00-0055 de 2000, pues únicamente creó 100 cargos.

En vista de esa situación, se revisó la planta docente de años anteriores, verificándose la existencia de un anexo del Decreto 049 de 1999, el cual estableció el número de 123 docentes, así: 46 rurales y 77 urbanos.

A fin de constatar si las plazas docentes creadas y las que venían funcionando, contaban los recursos suficientes en el presupuesto de gastos del sector educación durante la vigencia 2001, se procedió a cuantificar los salarios, prestaciones sociales y seguridad social, para atender los compromisos laborales de los 311 docentes establecidos en el Decreto 00-0053 durante la vigencia fiscal de 2001, cuya sumatoria ascendía a \$2.549.095.715, de los cuales únicamente se verificó la existencia de apropiación, por la suma de \$1.152.530.267, circunstancia que ocasionó un déficit presupuestal de \$1.396.565.448, superior al 52% del rubro del referido año.

Por lo tanto, la disponibilidad presupuestal otorgada por el Jefe de Presupuesto para efectuar el nombramiento contenido en el Decreto No. 00123, cuya nulidad se solicitó, corresponde a los antiguos docentes y no a los nuevos cargos creados a través de Decreto 0055 de 2000, lo cual se corrobora también a partir del cotejo de las apropiaciones presupuestales de las vigencias fiscales de los años 2000 y 2001.

2.2 De Derecho

Fueron citadas como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículos 122, 209 y 345
- Ley 115 de 1994 artículo 1106
- Decreto 111 de 1996: artículo 71

3. TRÁMITE PROCESAL

Inicialmente, la demanda fue dirigida al H. Tribunal Administrativo del Atlántico, correspondiendo su conocimiento al H. magistrado, doctor Hernando Duarte Chinchilla, quien se declaró impedido mediante auto del 26 de febrero de 2003 (fls. 88 a 89), manifestación que fue aceptada en proveído de la misma fecha (fls. 90 a 91).

El 6 de marzo de 2003, el H. magistrado, doctor Luis Eduardo Cerra Jiménez, en desarrollo del trámite del proceso ordinario, admitió la demanda (fls. 92 al 97).

En proveído del 29 de febrero de 2008 (fl. 108), el Juzgado Décimo Administrativo de Barranquilla avocó el conocimiento del presente asunto.

Posteriormente, con ocasión de la redistribución de procesos ordenada mediante Acuerdo No. PSAA 12-9199 del 1° de febrero de 2012, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el expediente fue asignado al Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla, el cual mediante auto del 3 de agosto de 2012 (fl. 109), avocó el conocimiento.

Mediante proveído del 8 de octubre de 2012 (fl. 110), se ordenó requerir al ente territorial demandante, a fin de que realizara la consignación correspondiente, por concepto de expensas judiciales; empero, ante la conducta omisiva del actor en el cumplimiento de esa carga procesal, por auto del 15 de septiembre de 2014 (fl. 112), se le requirió nuevamente.

El 3 de octubre de 2014, se ordenó la remisión del proceso a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Barranquilla, para su reparto entre los Juzgados de Descongestión (fl. 113).

A través de auto del 20 de octubre de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión, al cual fue redistribuido el asunto, aprehendió el conocimiento de la litis (fl. 114).

Por auto del 6 de noviembre de 2014 (fl. 115), se ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en auto del 6 de marzo de 2003, proferido por el H. Tribunal Administrativo del Atlántico.

El 16 de abril de 2015, se ordenó emplazar a la demandada (fl. 120), a quien mediante decisión del 18 de junio de 2015, se le designó curador ad-litem (fl.125).

Acorde a lo previsto en el Acuerdo No. 155 del 23 de julio de 2015, a través del cual se ordenó la redistribución de procesos, el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Barranquilla, avocó el conocimiento del asunto (fl. 126).

En virtud del Acuerdo PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que dispuso la transición entre los despachos de descongestión y los permanentes, el Juzgado

Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla, aprehendió el conocimiento de la litis (fls.127 a 128).

Mediante providencia del 30 de noviembre de 2016 (fl. 129), se ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 18 de junio de 2015, en lo relativo a la designación de curador ad-litem.

El 27 de enero de 2017 (fl. 133), se ordenó remitir el proceso al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, el cual en auto del 22 de marzo de 2017, asumió el conocimiento del proceso (fl. 134).

A través de proveído del 11 de mayo de 2017 (fl.136), se requirió al curador ad-litem designado, a fin de que se posesionara.

Por auto del 13 de junio de 2018 (fl. 137), se designó nuevamente curador ad-litem a la demandada; sin embargo, dado que no se posesionó, por auto del 8 de abril de 2019, fue relevado, designándosele reemplazo (fl. 139).

El 19 de septiembre de 2019 (fl. 142), se relevó al curador ad-litem y se nombró nuevo auxiliar de la justicia, quien tampoco se posesionó, razón por la cual el 23 de enero de 2020 (fl 144), fue relevado.

Teniendo en cuenta que la correspondencia dirigida a los curadores ad-litem designados, fueron devueltas el 13 de febrero de 2020, se procedió a relevarlos y designar reemplazos (fl.156).

El 7 de julio de 2020, ante la negativa de los curadores ad-litem designados para posesionarse, se dispuso relevarlos y designarles reemplazo. Posteriormente, mediante auto el 27 de esos mismos mes y año, se ordenó requerirlos, con el propósito de que manifestaran la aceptación o dimisión del cargo.

El 5 de agosto de 2020, nuevamente, se relevó a los curadores ad-litem y se designó terna.

En auto del 18 de agosto de 2020, se ordenó oficiar al Municipio de Santa Lucía, a fin de que remitiera copia digitalizada del contrato de prestación de servicios profesionales de la abogada Jennifer Farfán Almanza, quien fuere nombrada como curador ad-litem.

El proceso se fijó en lista del 19 de agosto al 1° de septiembre de 2019.

El 4 de septiembre de la cursante anualidad, se prescindió del periodo probatorio y se corrió traslado a los sujetos procesales para que alegaran de conclusión, derecho del cual no hicieron uso los apoderados de las partes.

4. POSICIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES

4.1 Demandante

Según el introductorio, con la expedición del Decreto 00123 de 2000, se vulneraron de manera flagrante los artículos 122 y 345 de la Constitución Política, pues el nombramiento contenido en ese acto administrativo, carecía de disponibilidad presupuestal previa, razón por la cual mal pudo obligarse el municipio de Sabanalarga a efectuar una erogación no incluida en el rubro de gastos del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal del año 2001.

4.2 Demandado

La curadora ad-litem aceptó algunos hechos y negó otros. Como razones de la defensa, señaló que el acto administrativo demandado, satisfizo los presupuestos legales, fácticos y jurídicos dispuestos en el Decreto 2277 de 1979 y las Leyes 29 de 1989 y 115 de 1994.

Aseveró que su representada cumplió con los requisitos exigidos para acceder al cargo de docente municipal, lo cual permitía concluir que el Decreto 123 de 2000, fue expedido en legal forma.

Propuso las siguientes excepciones: i) Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones; ii) Habérsele dado a la demanda trámite diferente al que corresponde; iii) Cumplimiento cabal de las obligaciones de la demandada para acceder al cargo docente, conforme al Decreto 123 de 2000; y iv) Genérica.

4.3 Ministerio Público

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

5. CONSIDERACIONES

5.1 Validez procesal

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal, sin que se advierta causal de nulidad susceptible de invalidar lo actuado.

5.2 Excepciones

5.2.1. Ineptitud de la Demanda por Indebida Acumulación de Pretensiones

Se adujo que la parte actora acumuló indebidamente las pretensiones de la demanda, pues desconoció que la revocatoria directa no procede contra actos administrativos de carácter particular.

Sea lo primero señalar que, la pretensión principal de la demanda, se circunscribió a la nulidad del Decreto 00-00123 del 26 de diciembre de 2000, *“POR LA CUAL SE NOMBRA UN DOCENTE.”*. A título de restablecimiento del derecho, se solicitó la devolución de los salarios, prestaciones sociales y gastos relativos a la seguridad social, así como cualquier otro valor cancelado a la señora Carmen López Guerrero.

De la lectura integral del fundamento de la presente excepción, se advierte que la curadora ad-litem se refirió a la revocatoria directa; empero, en los aspectos fácticos del libelo introductorio, nada se dijo respecto a la revocatoria directa del nombramiento cuestionado, pues como se acotó en precedencia, la actora en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, controvierte la legalidad de un acto de carácter particular y concreto.

Si bien la revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la administración como el administrado, para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley o se distancien del interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona, de autos no fluye que el ente territorial demandante, hubiese utilizado a este mecanismo; por el contrario, acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa, a fin de obtener la nulidad de la decisión contenida en el Decreto No. 00-00123 de 2000.

Por tanto, la excepción analizada no tiene vocación de prosperar.

5.2.2 Haberle dado trámite diferente al que corresponde.

Señaló que el ente territorial no cuestiono la legalidad del decreto mediante el cual el Concejo Municipal de Sabanalarga, ordenó ampliar el número de plazas de docentes para el año 2000; sin embargo, por vía jurisdiccional pretende cuestionar los derechos de la señora Carmen López Guerrero, obtenidos previo cumplimiento de las exigencias legales para acceder el cargo de docente municipal.

Al respecto, se advierte que la excepción se limitó a enunciar el acto administrativo que, en sentir de la representante judicial de la demandada, debía demandarse; empero, se omitió exponer los argumentos para sustentar lo afirmado; incluso, únicamente se hizo referencia tangencial al *“acto administrativo donde el Concejo de Sabanalarga ordenó ampliar el número de plazas de docentes de esa población en el año 2000.”*, circunstancia que impide al despacho analizar la excepción propuesta.

En todo caso, nótese que a pesar de que la excepción se refiere al trámite dado a presente demanda, en últimas, se direccionó a la individualización del acto administrativo demandado, lo cual en nada se relaciona con la vía procesal ejercitada en esta oportunidad por el ente territorial demandante.

Por lo anterior, no prospera la excepción.

5.2.3 Cumplimiento cabal de las obligaciones de la demandada para acceder al cargo docente conforme al Decreto 123 de 2000

Dado que el fundamento de esta excepción atañe al fondo de la materia litigiosa, su estudio se abordará al analizar la controversia.

5.2.4 Genéricas

Indicó que se proponga cualquier medio exceptivo que se demuestre en el transcurso del proceso.

Dado que no se propuso discusión acerca de la existencia de algún asunto de carácter previo, ni se advierten hechos que prueben la existencia de alguna excepción de fondo que deba ser declarada de oficio por el despacho, se declara no probada la misma.

5.3 Acto Administrativo acusado.

La parte actora pretende que se declare la nulidad del siguiente acto administrativo:

- Decreto No. 00-00123 del 26 de diciembre de 2000, *“POR LA CUAL SE NOMBRA A UN DOCENTE.”*

5.4 Problema jurídico

De conformidad al marco fáctico planteado en el escrito genitor, el problema jurídico en el presente asunto, se contrae a dilucidar si es nulo el Decreto 00123 del 26 de diciembre de 2006, a través del cual la Alcaldía Municipal de Sabanalarga nombró a la señora Carmen Elena López Guerrero en el cargo de docente de esa entidad territorial, pues según se afirmó, dicho acto administrativo carecía de disponibilidad presupuestal suficiente; o, por el contrario, si la presunción de legalidad de esa decisión, debe permanecer incólume.

5.5 Caso concreto

El Municipio de Sabanalarga, ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en punto a obtener la nulidad del Decreto No. 00-00123 del 26 de diciembre de 2000, *“POR EL CUAL SE NOMBRA A UN DOCENTE”*. A título de restablecimiento del derecho, solicitó la devolución de salarios, prestaciones sociales, gastos relativos a seguridad social y cualquier otro reconocimiento cancelado a la señora Carmen Elena López Guerrero.

Al expediente se allegaron los medios de convicción que a continuación se relacionan:

- Decreto 00-00123 de diciembre 26 de 2000, proferido por el Alcalde del municipio de Sabanalarga, mediante el cual nombra en propiedad a la señora

Carmen Elena López Guerrero en el cargo de docente municipal de Sabanalarga (fl. 19).

- Certificación expedida por el Jefe de Presupuesto de esa entidad territorial, adiada 10 de noviembre de 2000, en la cual hizo constar que, revisados los rubros del presupuesto, existía disponibilidad para la convocatoria al concurso de docentes, adelantado por esa entidad territorial. (fl. 20).

- Aviso de convocatoria a concurso abierto para proveer 100 cargos de docentes en el municipio de Sabanalarga (fl. 21).

- Aviso de entrega de formularios de inscripción (fl.22).

- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 90 expedido por el Jefe de Presupuesto del municipio de Sabanalarga, en cuyo contenido se indicó que en el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 2001 cuyo contenido se indicó que en el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 2001 - inversión urbana-, existía disponibilidad presupuestal, por valor de \$802.700.000, para el pago de docentes (fl. 23).

- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 91 emitido por el Jefe de Presupuesto, en el cual se informó que el presupuesto de gastos, - inversión rural- para la vigencia fiscal de 2001, se destinó la suma de \$349.830.267, para el pago de docentes (fl.24).

- Acta de Posesión No. 89, del señor Adalberto Mercado Morales como Alcalde Municipal de Sabanalarga (fl.30).

- Decreto No. 00-0055 por medio del cual se crean 100 plazas de docentes para el municipio de Sabanalarga. (fl. 31).

- Decreto No. 00-0056 del 20 de noviembre de 2000, por medio del cual se convoca a concurso abierto de méritos, para proveer cien (100) vacantes de cargos docentes de los distintos planteles educativos del referido ente territorial (fls. 32 a 35).

- Decreto 049 del 14 de septiembre de 1999, por medio de la cual se reestructura la Planta de Personal de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga. (fls. 36 a 47).

- Decreto 053 del 28 de noviembre de 2000, por medio de la cual se reestructura la Planta de Personal de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga. (fls. 48 a 54).

- Decreto 0061 del 14 de diciembre de 2000, a través del cual se expide y adopta el Presupuesto de Rentas, Gastos y Plan de Inversiones del municipio de Sabanalarga para la vigencia fiscal del año 2001 (fls. 55 a 77).

- Fotocopia de la sentencia de tutela No. T-224 de 2002 (fls. 78 a 85).

Conforme se registró en precedencia, el argumento medular de la demanda, se circunscribe a que el Alcalde del municipio de Sabanalarga, al expedir el Decreto 00123 de 2000, desconoció las previsiones contenidas en los artículos 122 y 345 Superiores, pues realizó el nombramiento de la docente, señora Carmen Elena López Guerrero, sin contar con la disponibilidad presupuestal previa, resultando, a la postre, obligado a efectuar una erogación con cargo al tesoro municipal, no incluida en el presupuesto de la vigencia fiscal del año 2001.

Doctrinariamente se ha considerado que el acto administrativo está constituido por requisitos de existencia y de validez. Los primeros, se relacionan con la manifestación de la voluntad de la administración materializada en una decisión, lo cual significa que jurídicamente el acto se origina una vez es expedido por la respectiva autoridad. Según la H. Corte Constitucional, *“la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz”*¹. A su turno, los presupuestos de validez se refieren a la adecuación del acto administrativo al ordenamiento jurídico. Es decir, esta se determina porque la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos (acto administrativo) fue expedida conforme con ciertos elementos, que, de no concurrir, lo vician de nulidad.

Al referirnos a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente. O lo que es igual, se refiere al valor que tiene el acto administrativo al confrontarlo con los preceptos legales.

En ese sentido, es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo que para la validez del acto, se tienen como requisitos que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, que su expedición sea regular y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud.

Ahora, con relación a la disponibilidad presupuestal el artículo 345 de la Carta Política, dispone:

“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

¹ Sentencia C-069 de 1995; M.P Dr. Hernando Herrera Vergara.

Por su parte, el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹³, establece:

“ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86. 179/94, art. 49”. (Se subraya)

De conformidad a las normas transcritas en precedencia, es claro para el despacho que toda decisión de la administración que afecte apropiaciones presupuestales, como sucede en el caso bajo estudio, debe contar previamente con certificado de disponibilidad presupuestal que garantice la existencia del presupuesto para atender el respectivo gasto.

En el *sub examine*, el municipio demandante censuró que el Decreto 00123 de 2000, mediante el cual el Alcalde (E) de Sabanalarga nombró en propiedad a la señora Carmen Elena López Guerrero para desempeñar el cargo docente en educación básica, carecía de disponibilidad presupuestal, requisitoria cuya omisión, en su parecer, conlleva a la declaratoria de nulidad del mismo.

En relación con los efectos generados por la ausencia de disponibilidad presupuestal en la expedición de los actos administrativos, de manera inveterada, el H. Consejo de Estado ha precisado:

“3. Efectos de la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal respecto de la validez de los actos.

Además de que el demandante no acreditó la falta del certificado de disponibilidad presupuestal o del registro respectivo, dicha exigencia es puramente adjetiva, y su carencia no afecta la validez del acto, como ha tenido ocasión de pregonarlo reiteradamente esta Sala en múltiples fallos, dentro de los cuales basta citar la providencia del 3 de abril de 2008, C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, número único 08001-23-31-000-2001-(01916)-01 en el cual se dijo:

“como la ley 443 de 1998 no contempló como requisito para la supresión de cargos la disponibilidad presupuestal para el pago de las indemnizaciones, y la ley prima sobre su reglamentación, se concluye que la disponibilidad presupuestal no es requisito para la supresión de cargos y su inexistencia al momento de la supresión no puede acarrear la nulidad del acto por expedición irregular”

En el mismo sentido en la Sentencia de 4 de diciembre de 2008. C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, número único 08001-23-31-000-1998-(00837)-01 en la que se expresó:

“Aun cuando no se hubiera expedido la disponibilidad presupuestal previamente como lo indica el artículo 16 del Decreto 1223 de 28 de julio de 1993, para nada incide en la legalidad del Decreto acusado, ni se quebrante dicha norma. La citada disposición es clara al indicar que la disponibilidad presupuestal tiene por objeto sufragar los gastos que causen las indemnizaciones, de manera que no es un elemento de formación del acto de supresión, razón por la cual el cargo impetrado se despacha desfavorablemente.”²

De manera sistemática el Consejo de Estado fijó los alcances de la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal y del registro del siguiente modo:

“Por tanto, considera la Sala, que cuando el numeral 6º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, hace alusión al certificado de disponibilidad presupuestal, lo establece como un requisito previo, accidental al acto administrativo que afecte la apropiación presupuestal, el cual, debe entenderse como a cargo del servidor público, cuya omisión, en los casos en que se requiera, genera responsabilidad personal y pecuniaria según indica el inciso final del mismo artículo 49 ya citado. En este sentido, no

² En el mismo sentido las sentencias del 2 de diciembre de 1999, radicación 15751. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda; 24 de octubre de 2002, radicación 220199. C.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro; 26 de enero de 2006, radicación 505403, C.P. Dra. Ana Margarita Olaya; 26 de octubre de 2006. radicación 740405, C.P. Dra. Ana Margarita Olaya

constituye entonces requisito de existencia ni de perfeccionamiento del contrato, pues se trata de un acto de constatación presupuestal propio de la administración, que como se indicó, es de carácter previo inclusive a abrir la licitación, concurso o procedimiento de contratación directa.”

(...)”

Criterio que también se sostuvo en sentencia del 31 de enero de 2019, C.P. Dr. Cesar Palomino Cortes, en la cual se razonó sobre el tema, así:

“41. Los requisitos de existencia del Acto Administrativo, conlleva entonces la aparición de elementos subjetivos como objetivos, de tal manera que para que nazca el acto como tal se necesita de un órgano que lo profiera, una declaración de ese sujeto, un objeto sobre el cual recae tal declaración, un motivo por el cual se realiza, la forma que ella tiene y la finalidad que persigue, lo cual, de observarse, resultarían ser comunes a todos los actos jurídicos estatales.

(...)

43. Por su parte, para que el acto administrativo se reputé como existente se requiere de un órgano que lo profiera, de la declaración de voluntad, de que se precise el objeto o contenido del acto, del respeto por las formas y la observancia de los motivos y sus fines. 44. Para efectos de resolver el caso sub examine, tal como se abordará más adelante, resulta preciso recabar sobre tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

45. Es así como el órgano, entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos.

46. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales.

47. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse vician el acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto,

verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma”.

Acorde esos derroteros, cabe señalar que el certificado de disponibilidad presupuestal no se erige en requisito de existencia del acto administrativo, pues se trata de una exigencia previa a la expedición del aquél, cuyo objetivo es garantizar la existencia de la apropiación presupuestal disponible, libre de afectación y suficiente; es decir, su carencia, en nada, afecta la existencia y validez del mismo.

En gracia de discusión, de no aceptarse lo anterior, la ausencia de disponibilidad presupuestal echada de menos, tampoco fluye demostrada, toda vez que en autos milita certificado emitido por el Jefe de Presupuesto del municipio de Sabanalarga (fl. 20), en el cual se consignó lo siguiente:

“Que revisados los rubros del Presupuesto municipal de códigos 020701010102 y 020702010102 de los Sectores de Educación Inversión Urbana y Rural respectivamente, correspondientes al Pago de Docentes, Prestaciones Sociales, Seguridad Social y Aportes Patronales; si existe Disponibilidad Presupuestal para la convocatoria al concurso de Docentes Municipales en el municipio de Sabanalarga.

Se expide la presente certificación a los Diez (10) días del mes de Noviembre de 2000”. (Subrayado fuera de texto)

De igual manera, militan sendos certificados de disponibilidad presupuestal Nos. 90 y 91 (fls. 23 a 24), expedidos por el Jefe de Presupuesto del municipio de Sabanalarga, en los cuales indicó el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 2001, en el rubro pago de docentes, así:

Inversión Urbana

<i>Capítulo</i>	<i>Subcapítulo</i>	<i>Artículo</i>	<i>Detalle</i>	<i>Saldo disponible</i>
20701	207010102	Pagos docentes	Prestaciones sociales seguridad social y aporte patronal (incluidas 100 nuevas plazas)	\$802.700.000.00

Inversión Rural

Capítulo	Subcapítulo	Artículo	Detalle	Saldo disponible
20702	207020102	Pagos docentes	Personales (incluidas 100 nuevas plazas)	\$349.830.267.00

Además, se advierte que a través del Decreto 00-0056 del 20 de noviembre de noviembre de 2000, se convocó a concurso abierto para proveer cien (100) plazas docentes, contempladas en la planta personal (fls 32 - 35). Dichos cargos fueron creados mediante Decreto 00-0055 (visible a folio 31).

De lo anterior, es posible concluir que el certificado de disponibilidad presupuestal para la creación de las plazas docentes aludidas echado de menos en el sub-lite, sí existía.

Al margen de lo expuesto, el Órgano Vértice de esta jurisdicción en sentencia³ del 23 de febrero de 2012, al analizar un caso de similares contornos fáctico – jurídicos, en el cual una docente que también participó en el concurso de méritos adelantado por el municipio de Sabanalarga en virtud del Decreto No. 00-0056 del 20 de noviembre de 2000, cuyo nombramiento había sido revocado por la Secretaría de Educación esa entidad territorial, abordó lo relativo al principio de la confianza legítima, respecto al cual señaló:

“Con base en el anterior argumento, la Sala considera necesario referirse al principio de la confianza legítima, y para el caso es pertinente citar al tratadista Pedro J. Coviello, quien al referirse al mismo, manifestó:

“La protección de la confianza legítima es el instituto de derecho público, derivado de los postulados del Estado Social de derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos), comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocatoria o derogación provoca un daño antijurídico en los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de esos componentes, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de

³ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. 23 de Febrero de dos mil doce (2012). Radicación Número: 08001-23-31-000-2002-00386-01(4538-05). Actor: Angélica Sánchez Meléndez. Demandado: Municipio De Sabanalarga

tratarse de un acto (de alcance individual o general)..."

Tal definición sirve, sin lugar a duda, para tutelar la seguridad de las expectativas legítimas y de los derechos aparentes en cuya formación defectuosa ha intervenido la administración, generando para los coasociados la idea equivocada, aunque adquirida de manera honesta, de ser titulares de derechos, debida y regularmente adquiridos conforme a la ley.

En ese orden se puede decir que, en el caso de la docente Sánchez Meléndez, se lograron identificar varios aspectos en que se funda la doctrina para desarrollar el tema de la confianza legítima, como son:

- i) Una conducta o decisión de la administración que produjo un razonable y justificado surgimiento de la confianza del asociado;*
- ii) Que esa confianza generada en la docente estuvo revestida de una "legitimidad", en cuanto actuó convencida de que se sometía a un concurso válido y legalmente convocado; y*
- iii) La actora no solo obró en armonía con la confianza que se le dio, sino además actuó siempre de buena fe exenta de culpa, es decir de manera honesta, prudente, diligente y cuidadosa de las pautas que la Administración trazó en el concurso público que superó". (Se destaca)*

En el asunto que nos concita, el nombramiento docente de la señora Carmen López Guerrero, contenido en el Decreto 00123 del 26 de diciembre de 2000, fue obtenido luego de someterse a la voluntad de la administración, superando todas las etapas propias del concurso de méritos para ocupar una de las cien (100) plazas docentes, generándose en ella la plena convicción de que se inscribía en un concurso válido y ajustado al ordenamiento jurídico, lo cual se ratifica si se tiene en cuenta que no se acreditó mala fe de aquélla frente al concurso, como tampoco que haya tenido alguna injerencia en la elaboración del presupuesto del municipio de Sabanalarga, en favor de sus intereses personales para obtener el cargo.

Con base en las razones precedentes, dado que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo demandado, resulta imposible acceder a las pretensiones de la demanda, como así se expresará en la parte resolutive de esta sentencia.

6. COSTAS

Dado que no se demostró aptitud temeraria, desleal ni dilatoria, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Denegar las súplicas de la demanda, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

CUARTO: Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ

Firmado Por:

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 015 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA

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:

9e7ac7ba0251b5b84db854ce99347ed5d0736976d41c8724e7b40f03cf4a38b

2

Documento generado en 25/09/2020 09:25:00 a.m.