

RECURSO AUTO RECHAZA SOLICITUD NULIDAD

remberto quiñones alban <rembertoqui@hotmail.com>

Mié 15/02/2023 6:28 PM

Para: Juzgado 01 Administrativo - Valle Del Cauca - Buenaventura
<j01admbtura@cendoj.ramajudicial.gov.co>

REMBERTO QUIÑONES ALBAN
Abogado.
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

Buenaventura, Febrero 15 de 2023.

Señor

JUEZ PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA.

E. S. D.

REF.

ACCION DE NULIDAD.

DEMANDANTE: DINECTRY ANDRES ARANDA JIMENEZ.

DEMANDADO: DISTRITO DE BUENAVENTURA.

RADICADO: 76-109-33-33-002-2019-00235-00-.

REMBERTO QUIÑONES ALBAN, mayor de edad, vecino y residente en este Municipio, abogado titulado y en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.476.706 de Buenaventura y portador de la T. P. No. 37642 del C. S de la Judicatura, actuando como apoderado judicial, en nombre y representación del(la)(os) señora(es) **CINDY YESSSENIA CANGA y otros**, personas todas mayores de edad y de esta vecindad y domiciliadas en esta Ciudad e identificadas con sus cédulas de ciudadanía puestas en los poderes que deben existir anexos a este proceso, a usted de manera respetuosa le manifiesto que presento **RECURSO DE REPOSICIÓN y en subsidio APELACION** contra el interlocutorio No. 0161 de Febrero 13 de 2023, por medio del cual **RECHAZA DE PLANO** la solicitud de nulidad elevada contra la **ARBITRARIA e ILEGAL** sentencia No. 060 del 18 de agosto de 2021 proferida

Dirección: Calle 7 No. 3-11. Edif. Pacific Trade Center. Of. 1301 B . Tel.Ofi. 24-14981. Tel. Cel. 3164977621. Buenaventura-Valle.

2

REMBERTO QUIÑONES ALBAN
Abogado.
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

por el entonces **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA** con el objeto de que su señoría o la H. Corporación **ORDENE** se pronuncie de fondo sobre la solicitud de nulidad parcial del proceso y obviamente de la sentencia No. 060 elevada con anterioridad en este proceso, teniendo como fundamentos jurídicos, los expuestos en el escrito o escritos de nulidad presentado(s) con anterioridad y que reposan en el expediente, con la finalidad antes mencionada.

FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN RECURRIDA.

El auto recurrido rechaza de plano conocer de fondo la solicitud de nulidad elevada, por que mis mandantes carecen de legitimación para proponerla (dice el despacho), toda vez que .. “.. en el sub lite se estudiaron la legalidad de actos administrativos de carácter general **Y NO LAS SITUACIONES PARTICULARES DE LOS SOLICITANTES (NOMBRAMIENTOS EN LA PLANTA DE CARGOS DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA)** y ...”. Y recalca la señora Jueza que eso hace que la solicitud de nulidad deba rechazarse por cuanto para conocer de la misma debe tenerse “**LEGITIMACIÓN PARA PROPONERLA**” de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135 del C. General de Proceso y al no ser perjudicados dentro del proceso de **NULIDAD** de actos **GENERALES** que se falló por el dicho **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA** y no tratarse de nulidad de actos administrativos de carácter PARTICULAR que pueda afectar a los solicitantes, se carece de legitimación para intervenir en el proceso y por lo tanto para presentar la solicitud de nulidad implorada. En síntesis, los actos de nombramientos de los solicitantes de la nulidad, **NO HAN SIDO ANULADOS**, infiere el despacho.

Dirección: Calle 7 No. 3-11. Edif. Pacific Trade Center. Of. 1301 B. Tel. Ofi. 24-14981. Tel. Cel. 3164977621. Buenaventura-Valle.

3

REMBERTO QUIÑONES ALBAN
Abogado.
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN.

*En total acuerdo se encontraría este apoderado con los juiciosos razonamientos de la señora Juez cuando señala: “.. en el sub lite se estudiaron la legalidad de actos administrativos de carácter general **Y NO LAS SITUACIONES PARTICULARES DE LOS SOLICITANTES(NOMBRAMIENTOS EN LA PLANTA DE CARGOS DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA)** y ...”, si ese hubiese sido el comportamiento **HONESTO** del ex juez segundo administrativo al dictar su ilegal sentencia. Y lo anterior se dice con mucho respeto, por cuanto ese entendimiento de la señora jueza, no es el resultado de la malintencionada (dolosa)actuación del entonces juez segundo administrativo, pues que si se observa la parte resolutive de la sentencia que hace parte del proceso cuya nulidad se reclama(Sentencia No. 060 de 18 de Agosto de 2021), en el numeral 1.- de dicha sentencia el dicho ex juez declara la nulidad de los decretos demandados(Decreto 669 de 25 de Junio de 2018, 185 de 29 de Febrero de 2016 y la Resolución No. 574 de 15 de Mayo de 2018) y declara la **NULIDAD DE LOS DECRETOS NO DEMANDADOS**(Dctos 0928 de 3 de Diciembre de 2018 y 0876 de 13 de Diciembre de 2019), pero en el numeral 2.- de la misma sentencia; este ex funcionario concluye su propósito final y resuelve:*

*“2.- Como consecuencia de lo anterior se **DEJA SIN EFECTOS** los actos administrativos nacidos u originados en los anulados en el numeral anterior de esta sentencia.” Y qué decir del numeral 3.- y del numeral 4.- de la dicha sentencia que anexo. Francamente fue una **SENTENCIA PERVERSA**, concebida y acordada(pensadamente) para **ACABAR** con los derechos laborales de los empleados nombrados en el mes de Diciembre de 2019 mediante actos administrativos **particulares y concretos(NOMBRAMIENTOS)** que no fueron demandados en su oportunidad y por lo tanto, constituían situaciones jurídicas ya consolidadas, pues se habían posesionado y habían*

Dirección: Calle 7 No. 3-11. Edif. Pacific Trade Center. Of. 1301 B. Tel.Ofi. 24-14981. Tel. Cel. 3164977621. Buenaventura-Valle.

✓

REMBERTO QUIÑONES ALBAN
Abogado.
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

laborado para la **ALCALDIA DISTRITAL DE BUENAVENTURA** y habían recibido sus sueldos por el tiempo laborado. Anexo copia de la sentencia que, obvio, debe reposar en el expediente pero anexo la copia que conservo en mi poder en la forma como la conservo.

Y esos empleados cuyos derechos le están siendo conculcados de manera vulgar por esa infame sentencia, **NO FUERON NOTIFICADOS** ni de la demanda inicial(Obvio por que no eran demandados) ni aparecían como interesados en las resultas de ese proceso por cuanto sus nombramientos lo fueron meses después de presentarse la inicial demanda que versaba sobre una convocatoria a un concurso de méritos, ni tampoco fueron convocados o notificados por el ex juez segundo administrativo cuando concluyó, al momento de dictar sentencia(Allí se produce la nulidad); que iba a violentar los **derechos laborales particulares y concretos** de decenas de empleados nombrados y posesionados de sus cargos y que era **OBLIGATORIO** notificarles personalmente de la demanda(Previa Nulidad desde el auto admisorio) para que procedieran a defenderse. En ese caso debía declarar la **NULIDAD** de lo actuado hasta el momento, notificarles de la actuación de manera personal y darles la oportunidad de defenderse interviniendo en el trámite. (Reitero el contenido de lo dispuesto en el artículo 171.3 del CPACA). Eso no se hizo.

Entonces los fundamentos de la solicitud de NULIDAD elevada, se mantienen. La sentencia cuya nulidad se reclama sí atenta contra los actos administrativos de nombramientos de mis mandantes(**ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETOS**) y por lo tanto no es como lo señala la señora Jueza que en este proceso se resolvió solamente sobre **ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL**. Aquí se resolvió **ILEGALMENTE** sobre actos administrativos de contenido particular y concreto honorable jueza, **SIN LA**

Dirección: Calle 7 No. 3-11. Edif. Pacific Trade Center. Of. 1301 B. Tel. Ofi. 24-14981. Tel. Cel. 3164977621. Buenaventura-Valle.

REMBERTO QUÍÑONES ALBAN
Abogado.
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

***PARTICIPACIÓN** de los afectados directos con esos actos de nombramiento a quienes debían **NOTIFICAR** la existencia de la demanda de manera **PERSONAL**(Art. 171. 3 CPACA). Y por ello le imploro a la señora jueza, que proceda a hacer justicia resolviendo **DE FONDO**, previo el trámite legal, sobre la solicitud de nulidad elevada, pues la causal señalada(Nral 8º del artículo 133 del CGP) mencionada también por la señora Jueza en el auto recurrido, se cumple. Tal declaración de **NULIDAD** debe serlo desde el auto admisorio de la demanda inclusive. Es francamente **PERVERSO** lo que se desarrolló por parte del ex juez segundo administrativo del circuito de Buenaventura en este caso. Es que ni siquiera a la comisión nacional del servicio civil notificó de la demanda inicial.*

*Por lo tanto con el debido respeto, le **RUEGO** proceda a revocar el auto recurrido y ordenar darle el trámite a la solicitud de nulidad previamente elevada en este asunto y ordenado **resolver** por parte del H. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En subsidio, **APELO**.*

Del(a) señor Juez(a),

REMBERTO QUÍÑONES ALBAN.

T. P. No. 37642 C. S. de la J.

C. C. No. 16.476.706 Buenaventura.

Teléfono Celular Número 3164977621

Correo Electrónico(E-mail) para notificaciones: rembertoqui@hotmail.com

**Dirección: Calle 7 No. 3-11, Edif. Pacific Trade Center, Ofic. 1301-B.
Buenaventura.**

**Dirección: Calle 7 No. 3-11. Edif. Pacific Trade Center. Of. 1301 B . Tel.Ofi. 24-14981. Tel.
Cel. 3164977621. Buenaventura-Valle.**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DE BUENAVENTURA
BUENAVENTURA – VALLE DEL CAUCA

Calle 3 No. 3-26 Oficina 304, Edificio Atlantis, Teléfono 3235973600
J02admbtura@cendoj.ramajudicial.gov.co

RADICADO	76-109-33-33-002-2019-00235-00
DEMANDANTE	DINECTRY ANDRES ARANDA JIMENEZ
DEMANDADO	DISTRITO DE BUENAVENTURA
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 060

Distrito de Buenaventura, 18 de agosto de 2021.

ANTECEDENTES

El señor DINECTRY ANDRES ARANDA JIMENEZ, en ejercicio del medio de control de Nulidad Simple, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demanda al DISTRITO DE BUENAVENTURA, en orden a obtener las siguientes:

DECLARACIONES:

- 1.- Que se declare la nulidad del Decreto 669 del 25 de junio de 2018 "Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura".
- 2.- Declarar la nulidad del Decreto No. 185 del 29 de febrero de 2016, "Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Labores de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura".
- 3.- Se declare la nulidad de la Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018, "Por el cual se adiciona al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016, el Contenido Funcional, Conocimientos Básicos y Esenciales, Competencias Comunes y

7

Comportamentales, Requisitos de Formación Académica y Experiencia de los Empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura".

Fundamentó las pretensiones en los siguientes:

HECHOS:

1.- El Concejo Distrital de Buenaventura expidió el Acuerdo No. 02 del 14 de mayo de 2016, por medio del cual le otorgó facultades PRO-TEMPORE al Alcalde Distrital para modernizar la administración, concediéndole además un término de 12 meses para ejecutar el mencionado encargo, sin embargo por no cumplir con lo encomendado, se promogó el plazo.

2.- En el artículo 1º del Acuerdo No. 02 del 14 de mayo de 2016, el Concejo Distrital de Buenaventura ordenó que la nueva estructura de la Administración Distrital de Buenaventura, debía basarse en estudios técnicos de conformidad con lo establecido en la Ley, aún así la Administración del Distrito de Buenaventura omitió el cumplimiento de dicha carga legal.

3.- En el artículo 3º del Acuerdo No. 002 de 2016 ordena facultar al Alcalde para que determinara las funciones y la escala de remuneración de cada servidor público de la entidad territorial según las distintas categorías de los empleos.

Esta labor debía establecerse una vez quedara definida la planta de personal, sin embargo, la Administración del Distrito omitió ejecutar dicha labor, pues a la fecha continúa vigente el Manual Específico de Funciones expedido en febrero de 2016 pese a las modificaciones efectuadas a la Planta de Personal.

4.- Por medio del Acuerdo No. 03 del 17 de mayo de 2016, el Concejo Distrital de Buenaventura autorizó al Alcalde por el término de 120 días para que modificara la planta de cargos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Buenaventura, labor que fue ejecutada por el Alcalde Distrital a través del Decreto No. 1096 del 5 de julio de 2016 creando 6 cargos de Agentes de Tránsito sin los estudios técnicos que establece la Ley.

8

5.- La administración del Distrito de Buenaventura por medio de la Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018, adicionó el Decreto No. 0185 de 2016 "Manual Específico de Funciones del Distrito de Buenaventura...", disminuyendo la cantidad de cargos de Agentes de Tránsito establecida en la Planta de Cargos, de 60 a 55 agentes de tránsito.

6.- La administración del Distrito de Buenaventura tampoco realizó la evaluación de conveniencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el Distrito como lo establece la Ley para definir la cantidad de agentes de tránsito que se requerían.

7.- La Planta de Personal del Distrito de Buenaventura establecida en el Decreto No. 669 del 25 de junio de 2018, no es la misma que se adecuó en el Manual de Funciones, pues, como se manifestó anteriormente, los cargos de agentes de tránsito son 60 y el Manual de Funciones solo reporta 55, respecto de los trabajadores oficiales establecieron 38 cargos y en el Manual de Funciones solo definieron 29.

8.- Por medio del Oficio 0310-0591 del 25 de septiembre de 2019, la Dirección de Recursos Humanos y Servicios Básicos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, manifiesta que no se realizaron los estudios técnicos que establece la Ley para las modificaciones de la planta de empleos de las entidades territoriales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El DISTRITO DE BUENAVENTURA contestó la demanda de forma oportuna, oponiéndose a las pretensiones de la misma. (Fls. 33 a 36 del exp).

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado se procede a resolver previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

Problema jurídico.

El problema jurídico se circunscribe en acreditar si hay lugar o no, a declarar la nulidad de los actos administrativos atacados por no cumplir con los requisitos legales y jurisprudenciales para la modificación de la planta de cargos de la entidad territorial.

9

Con el fin de resolver el problema jurídico que se plantea, es necesario analizar los siguientes aspectos: (i) marco jurídico y jurisprudencial que regula el empleo público; (ii) la modificación, reestructuración o modernización de las plantas de personal de las entidades públicas; y, (iii) análisis jurídico del caso concreto.

Marco jurídico y jurisprudencial que regula el empleo público y la modificación reestructuración o modernización de las plantas de personal de las entidades públicas.

Los numerales 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, determinó que corresponde a los Concejos "Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo." y "Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta."

En el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, se otorgó como función a los alcaldes "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."

A través de la Ley 909 de 2004, el legislador estableció las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública, entre otras disposiciones, a fin de asegurar la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad a través de la prestación de servicios por personal capacitado, responsable, profesional y vinculado legal y reglamentariamente con organismos y entidades del Estado.

Para tal efecto, el legislador dispuso como criterio básico la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública de modo que la misma pudiera adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad sin afectar los derechos de carrera de los servidores.

La planificación y coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública tanto a nivel nacional como territorial le corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública, por ende, legalmente deben asesorar a las entidades de todos los órdenes, entre ellas las territoriales, como los municipios y distritos especiales, en materia relacionada con la gestión y desarrollo del talento humano.

Debe aclararse igualmente que cada entidad necesariamente debe contar con una unidad de personal quien se encarga de la elaboración de los planes estratégicos de recursos humanos, proyectos de plantas de personal, manuales de funciones y requisitos, sistemas de evaluación de desempeño al interior de la entidad, es decir, que éstas son las encargadas de realizar anualmente planes de previsión de recursos humanos donde se determinen las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal a fin de actualizar la planta de personal necesaria para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo sin dejar de lado las medidas de racionalización del gasto.

En esa medida, toda unidad de personal debe motivar las razones por las cuales es necesario la actualización de la planta de personal, ya sea por necesidad del servicio o por modernizar la administración, pero además dichas razones deben basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 909 de 2004.

La Ley 909 de 2004, fue reglamentada por varios Decretos, sin embargo, el Decreto 1083 de 2015 compiló en un solo cuerpo normativo los mismos, por lo que en su artículo 2.2.12.1, en lo que respecta a las reformas de las plantas de empleos, reiteró lo expuesto en la Ley 909 y agregó que sus reformas en las entidades de la Rama ejecutiva tanto de nivel nacional como territorial debían contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización, además de estudios sobre costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, afectación sobre el presupuesto de inversión conceptuado por el Departamento Nacional de Planeación y los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

En seguida explicó, que se entendía que la modificación de una planta de empleos

11

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 lo siguiente:

- “1. Fusión, supresión o escisión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
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.
9. Racionalización del gasto público.
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.

Quando 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.”

Por otra parte, en su artículo 2.2.12.3 la norma mencionada estableció que los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo aspectos como *i)* análisis de 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.

El Consejo de Estado, en Sentencia 01449 de 2014¹, resolvió “*declarar la nulidad de los Decretos 1667 del 22 de diciembre de 1999 “mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos del nivel central del Departamento del Valle del Cauca, y 0015 del 21 de enero de 2000, por el cual se*

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá, veintidós (22) de mayo de dos mil catorce (2014), Rad. No.76001-23-31-000-2005-01449-01, Número interno: 0019-11, Actor: TOMAS ARQUINA FAJARDO HERNANDEZ, Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, ACCIÓN DE NULIDAD.

determinó la escala de salarios para los grados de remuneración de los cargos de los diferentes niveles de la administración central del departamento...”, puesto que consideró el alto tribunal que no contaba con un estudio técnico serio que contemplara todas las formalidades exigidas en la Ley, así se manifestó:

“La Sala estima que si bien es cierto el proceso de reestructuración iniciado por la administración departamental tenía cuya finalidad es adoptar medidas encaminadas a hacer más efectivo el servicio, dadas las conclusiones de mal manejo fiscal y administrativo que arrojaba el estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esta no es una razón válida para que la administración hubiera omitido realizar un estudio técnico que detallara aspectos tales como las cargas laborales de las dependencias a suprimir y la inoperatividad de ellas, las cargas laborales de las nuevas dependencias, el perfil de los empleados que entrarían a ejercer su función en la nueva estructura, entre otros aspectos fundamentales y, en general, que hubiera desconocido el análisis de cada uno de los aspectos exigidos en el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998, necesarios para que la modificación de la planta de personal se ajustara a la ley.”

(ii) Análisis jurídico del caso concreto.

Dentro del proceso se encuentra demostrado que el Concejo Municipal de Buenaventura, mediante Acuerdo No. 02 del 14 de mayo de 2016, prorrogado por el Acuerdo No. 16 del 15 de diciembre de 2017, y el Acuerdo No. 03 del 17 de mayo de 2016, le otorgó facultades pro-tempore al alcalde con el objetivo de modernizar la administración distrital previos estudios y para ampliar y modificar la planta de cargos de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, conforme a la Ley 1310 de 2009, la cual “unifica las normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, y en su artículo 7, estableció como requisito de creación de cargos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales la evaluación de la convivencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el municipio.

Sin embargo, el Alcalde del Distrito de Buenaventura quien se desempeñaba para esa época, estableció en el Decreto 0669 del 25 de junio de 2018 y con el objetivo de ajustar la planta de cargos tanto de la Secretaría de Tránsito como de la de su despacho y de la planta global que “la modernización administrativa era un proceso

de constante adecuación, que ameritaba llevar un cierto ajuste en la planta, ocasionados por situaciones administrativas como, supresiones, reincorporaciones laborales por orden judicial, entre otros", sin basarse, como era su deber, en un estudio técnico que se hubiere elaborado por la unidad de personal con el acompañamiento inrestrito y obligatorio tanto del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo ordena el artículo 46 de la Ley 909 de 2004.

También se observa, que en la Resolución No. 0574 del 15 de mayo de 2018, donde se adicionó al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016 "(...) el contenido funcional, conocimientos básicos y esenciales, competencias comunes y comportamentales, requisitos de formación académica y experiencia de los empleos: Comandante de tránsito, Subcomandante de tránsito, Técnico operativo de tránsito y Agente de tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.", tampoco se tuvo en cuenta un estudio técnico que haya adelantado la unidad de personal del DISTRITO DE BUENAVENTURA con el seguimiento y asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP para modificar el manual de funciones y competencias laborales.

En efecto, al respecto, no se observa una prueba que conlleve a determinar las verdaderas necesidades que requería el Distrito de Buenaventura con el fin de prestar un servicio público eficiente y eficaz, en la medida en que por ejemplo, si bien en el Decreto 1096 del 5 de julio de 2016, existían 60 cargos de agentes de tránsito y en el Decreto 669 de 2018 se adicionaron 55, no existen pruebas de que el Distrito de Buenaventura necesitara 105 agentes de tránsito tomando en cuenta la cantidad de habitantes y de vehículos, como tampoco existen análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización, estudios sobre costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, tampoco aparecen demostrados los efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, sobre la afectación en el presupuesto de inversión conceptuado directamente por el Departamento Nacional de Planeación y los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considerara pertinentes.

Lo expuesto, fue además confirmado por la Directora Administrativa de Recursos Humanos de la entidad territorial, quien a pesar de tener conocimiento de la obligación de elaborar los estudios técnicos previos que se requerían para realizar la reforma de la planta de personal o la modernización de la misma, en el oficio No.

14
0310-0591 del 25 de septiembre de 2019, expresó que por el corto tiempo con el que contaban, no era posible llevarse a cabo, razón por la cual se incluían en el informe de empalme todas las situaciones para que el próximo nominador cuente con las bases legales para la reorganización de la planta de cargos.

Estas exculpaciones de la mentada funcionaria para no haber elaborado previamente los estudios técnicos, no son de recibido para el juzgado, ya que como se expuso en las premisas normativas y jurisprudenciales que sirven de apoyo a esta sentencia y claramente expuestas en la parte considerativa de este fallo, nunca se pueden obviar los mencionados estudios técnicos; sea cual fuere el objetivo más loable del DISTRITO DE BUENAVENTURA tendiente a la reestructuración, modificación o modernización de su planta de personal, cuyos fundamentos fueron expuestos en los actos administrativos aquí enjuiciados; lo cierto es que no son razones válidas y legales para que la administración con facultades pro-tempore del concejo Distrital de Buenaventura, hubiera omitido realizar un estudio técnico que permitiera detallar aspectos tan importantes en una planta de personal y neurálgicos para la misma administración, como por ejemplo las cargas laborales de las dependencias, la inoperatividad de ellas, el perfil de los empleados que entrarían a ejercer su función en la nueva estructura, entre otros aspectos tan fundamentales, desconociendo completamente el DISTRITO DE BUENAVENTURA el análisis de cada uno de los aspectos exigidos en el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998, necesarios para que la modificación de la planta de personal se ajustara a la ley.

Como se dijo con anterioridad, el Decreto 1083 de 2015 (artículo 2.2.12.1), agrupó en un solo cuerpo normativo los aspectos trascendentales a tener en cuenta cuando se trataba, como en este caso especial, de un ajuste a la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, del ajuste del Manual Específico de Funciones, Requisitos mínimos de Cargos y Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura y la determinación de la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, ordenando que todas las entidades de la Rama ejecutiva tanto de nivel nacional como territorial deben contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización, además de estudios sobre costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, afectación sobre el presupuesto de inversión conceptuado por el Departamento Nacional de Planeación y los demás que la Dirección General de Presupuesto

15

Público Nacional considere pertinentes, pero ninguno de estos aspectos tan importantes tuvo en cuenta el DISTRITO DE BUENAVENTURA.

Repárese como la mencionada norma obliga que la modificación o reestructuración o como quiera llamarla, por ejemplo, como lo dice el Distrito de Buenaventura que se trataba de un "ajuste a la planta global de cargos", o que "(...) determina la estructura administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura", de su planta de empleos debe estar 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, modificaciones a la planta de cargos que también deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Nunca existió entonces en el ajuste a la planta global de cargos del Distrito de Buenaventura los mencionados estudios técnicos que soportaran las modificaciones a su planta de empleos, estudios que debían basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplaran como mínimo aspectos como el análisis de procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios; y, evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos. Nada de estas exigencias tuvo en cuenta el Distrito de Buenaventura, en manifiesta infracción a las normas constitucionales y legales previamente citadas.

Ahora bien, debido a que la entidad territorial demandada informó en los alegatos de conclusión que posteriormente a la emisión de los actos administrativos atacados en este proceso, fueron emitidos por la entidad territorial los Decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 "Por medio del cual se determina la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura," y el 876 del 13 de diciembre de 2019 por el cual se modifica el anterior, que estos se emitieron sin contar con las facultades otorgadas por el Concejo Distrital, que el segundo que modificó entró en vigencia antes que el primero, y que tampoco cuentan con estudios técnicos, este despacho judicial se pronunciará sobre los mismos en atención al principio de **la integración de unidad normativa**.

no
digo
ex
0
/ 0

El Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección tercera – Subsección "C", siendo Consejero ponente el Dr. Jaime Orlando Santofimio

Gamboia, en providencia del 2 de diciembre de 2013, Radicación número 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719), dentro del medio de control de NULIDAD SIMPLE, dijo sobre el principio de la integración de la unidad normativa:

"En este punto, la Sala procederá a analizar la solicitud elevada por el Ministerio Público, referida a la integración de unidad normativa entre las disposiciones mencionadas, la cual se justificaría en el hecho de que el contenido de la norma demandada fue recogido plenamente por el artículo 3.4.2.5.1 del Decreto 734 de 2012 y este, a su vez, fue tomado en su integridad por el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013. 139. - La integración de unidad normativa ha sido una figura utilizada por la Corte Constitucional de forma reiterada, con el fin de integrar al análisis de constitucionalidad disposiciones que, sin ser atacadas por quien solicita la expulsión del ordenamiento jurídico de cierto precepto, se verán afectadas necesariamente por el sentido de la decisión proferida.

Así, el Alto Tribunal ha señalado los eventos en los que se hace procedente la aplicación de la figura de la integración de la unidad normativa: "(...) [E]xcepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos:

En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio.

En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo.

Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. (...).

Ahora bien, para la Sala es evidente que la aplicación de esta figura constituye sin duda alguna una importante excepción al principio de congruencia, en cuanto permite al juez decidir sobre contenidos normativos distintos a los señalados por el actor en el texto de la demanda. (...).

Respecto del contenido de dicha norma, la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia C-415 de 2012105 que constituye un desarrollo de los principios de supremacía de la Constitución Política y de configuración normativa del legislador en materia de acciones y procesos.

17

Ahora bien, esta Sección considera factible la aplicación de la figura de la integración de unidad normativa en el marco de otro tipo distinto de procesos, como el que hoy ocupa a la Sala (NULIDAD SIMPLE). (Lo resaltado, subrayado y entre paréntesis no pertenecen al texto original de la sentencia).

En el presente caso, para esta instancia judicial no cabe duda que se cumplen las exigencias determinadas por el Consejo de Estado para pronunciarse sobre la nulidad simple de los actos administrativos de carácter general que no fueron mencionados expresamente por el actor en su demanda, pues integran una unidad normativa con aquellos actos administrativos que han sido acusados directamente como inconstitucionales o ilegales en el texto de la demanda.

Es así como en este evento en particular los Decretos demandados, Decreto 669 del 25 de junio de 2018 "Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura", Decreto No. 185 del 29 de febrero de 2016, "Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Labores de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura" y la Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018, "Por el cual se adiciona al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016, el Contenido Funcional, Conocimientos Básicos y Esenciales, Competencias Comunes y Comportamentales, Requisitos de Formación Académica y Experiencia de los Empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura", integran una unidad normativa tanto con el Decreto 928 del 3 de diciembre de 2018 "Por medio del cual se determina la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura", y el Decreto 876 del 13 de diciembre de 2019 "por el cual se modifica el Decreto 928 de 2018", pues la aplicación de esta figura de unidad normativa constituye sin duda alguna una importante excepción al principio de congruencia de la sentencia, en cuanto permite al Juez Contencioso Administrativo decidir sobre contenidos normativos distintos a los señalados por el actor en el texto de la demanda.

Lo anterior, por cuanto las normas demandadas directamente por el actor se encuentran intrínsecamente relacionadas con los el Decreto 926 del 3 de diciembre de 2018 y el Decreto 876 del 13 de diciembre de 2019 ya que presentan serias dudas de constitucionalidad y legalidad, al tratarse de la estructura administrativa

de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, como se apreciará enseguida de manera sucinta.

Atendiendo al principio de integración de unidad normativa, no se puede declarar la nulidad de solamente de los actos administrativos demandados, y se hace necesario pronunciarse de fondo sobre todo el contenido normativo, es decir, con aquellos que no fueron mencionados directamente, ya que aquí se trata de una sola unidad jurídica que regula la materia de reforma o reestructuración de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, por lo tanto se procederá a declarar la nulidad de los mismos, y se le ordenará al DISTRITO DE BUENAVENTURA que en el término de siete (7) meses se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, con el fin de proceder a la ampliación, reestructuración, y/o modernización de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, estudios técnicos que deben atender el marco jurídico expuesto en esta providencia, en virtud de las necesidades del servicio o en razones de modernización.

Por q' no fueran publicados antes?

07/0

Por último, este despacho judicial no puede pasar inadvertido los efectos en el tiempo de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos, y es del caso pronunciarse en esta oportunidad. Sobre el tema, el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 5 de junio de 2014, con Radicación No. 11001-03-06-000-2013-00544-00 (Número interno: 2195), siendo Consejero ponente: GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR, dijo lo siguiente:

"Los efectos en el tiempo de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos"

Por regla general la anulación de actos administrativos tiene efectos *ex tunc*, es decir desde el momento en que se profirió el acto anulado por la jurisdicción, lo que implica predicar que el acto no existió ni produjo efectos jurídicos.

Bien lo señalaba la jurisprudencia del Consejo de Estado al decir:

"Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos *ex tunc*, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su

expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico...". No obstante, precisa la Sala, al retrotraerse las cosas al estado anterior a la expedición del acto, solo se afectarán aquellas situaciones no consolidadas o las que al tiempo de producirse el fallo eran objeto de debate o susceptibles de ser controvertidas ante las autoridades judiciales o administrativas. Pese a que generalmente los efectos de los fallos de nulidad de los actos administrativos son retroactivos, existen excepciones legales y jurisprudenciales a dicha regla:

El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, cuando el Consejo de Estado se pronuncia en sede de nulidad por inconstitucionalidad sobre los decretos dictados por el Gobierno Nacional, los efectos de la sentencia son hacia el futuro. En la misma vía, el legislador ha establecido que cuando se anula un acto administrativo relacionado con servicios públicos (Ley 142 de 1994, artículo 38) o se declara la nulidad del acto de inscripción y calificación en el registro único de proponentes (Ley 1150 del 2007 modificada por el Decreto 19 de 2012, artículo 6), los efectos del fallo son también ex nunc, hacia el futuro.

En el ámbito jurisprudencial se encuentra que la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴ ha sostenido que en algunos casos es necesario modular en el tiempo los efectos de los fallos de nulidad. Es de anotar que en el libro titulado "Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana" se cita la decisión del 11 de mayo del 2004 adoptada por la Asamblea de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado francés en la que se manifestó la necesidad de acudir a la modulación temporal de los efectos en sede de nulidad de los actos administrativos:

"(...) la nulidad de un acto administrativo implica, en principio, que el acto se reputa no haber existido jamás. Sin embargo, si el efecto retroactivo de la nulidad puede generar consecuencias manifiestamente excesivas, en razón de los efectos que este acto pudo producir y, de las situaciones que pudieron constituirse durante su vigencia, si es de interés general mantener temporalmente sus efectos, puede el juez administrativo (...) decidir una limitación en el tiempo de los efectos de la nulidad (...) como una excepción al principio del efecto retroactivo de las anulaciones (...) y decidir que todo o una parte de los efectos anteriores del acto se deberán considerar como definitivos e, incluso, que la anulación será efectiva en una fecha posterior que el juez determine." (...).

El efecto de las sentencias de nulidad y la protección de las situaciones particulares.

Ahora bien, la nulidad, a diferencia de la inexecutable, tiene, en principio, efectos retroactivos, lo que permitiría pensar que en todo caso sería imposible seguir pagando las primas de antigüedad reconocidas antes de la Sentencia del Tribunal de la Guajira del año 2003, pues los respectivos actos particulares estarían afectados con el mismo vicio de invalidez.

Sin embargo, recuerda la Sala que el Consejo de Estado tiene establecido que la legalidad de los actos administrativos se determina con base en las normas vigentes al momento de su expedición; que son tales normas y no otras las que determinan la validez de la decisión adoptada por el funcionario administrativo (quien está en imposibilidad de anticipar que sus competencias serán objeto de modificación por normas o decisiones judiciales posteriores); y que, en

consecuencia, (i) no hay lugar a la "ilegalidad sobreviniente" de los actos administrativos y, por ello, (ii) la nulidad de los actos administrativos de carácter general -como sucede en este caso-, no conlleva la nulidad de los actos administrativos particulares y concretos expedidos mientras aquél produjo efectos:

los
Primeros

"Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos *ex tunc* ('desde entonces'), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo. En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas (sic) entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada..." (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de julio de 2006, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 21051).7" (El subrayado es del texto original).

Como bien lo expone el Consejo de Estado en la sentencia antes trascrita, queda claro que la nulidad de los actos administrativos generales, como en este caso, si bien es cierto producen efectos "*ex tunc*", es decir, "*desde entonces*", es decir, desde el momento mismo de emitirse los actos anulados, cuya consecuencia es que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, también lo es que jurisprudencialmente, como se observó, dicha decisión no puede significar que la declaratoria de nulidad afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo..

Para esta instancia judicial, según el horizonte que se expone delantamente, el principio de intangibilidad de las situaciones consolidadas conforme a derecho y en protección del artículo 58 de la Constitución Política, así como el reconocimiento de la seguridad jurídica como valor esencial del Estado Social de Derecho, debe matizar los efectos de la nulidad de los actos administrativos de carácter general aquí declarados, en primer lugar dejando sin efecto alguno los actos administrativos nacidos u originados en los anulados en esta sentencia, así mismo se ordenará al Distrito de Buenaventura respetar las condiciones laborales únicamente de aquellas personas que cuentan con el carácter de

prepensionadas o aquellas que hayan adquirido en vigencia de los actos administrativos anulados la respectiva pensión, así mismo no habrá lugar a la devolución de los salarios y prestaciones sociales ya recibidos de buena fe.

En razón y mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BUENAVENTURA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1.- DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia:

- El Decreto 669 del 25 de junio de 2018 "Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura". *Si demandado.*
- El Decreto No. 185 del 29 de febrero de 2016, "Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Labores de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura". *Si demandado*
- La Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018, "Por el cual se adiciona al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016, el Contenido Funcional, Conocimientos Básicos y Esenciales, Competencias Comunes y Comportamentales, Requisitos de Formación Académica y Experiencia de los Empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura". *Si demandado*
- El Decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 "Por medio del cual se determina la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura".
- El Decreto 876 del 13 de diciembre de 2019 "por el cual se modifica el Decreto 928 de 2018".

*NO
adadon*

2.- Como consecuencia de lo anterior se **DEJA SIN EFECTOS** los actos administrativos nacidos u originados en los anulados en el numeral anterior de esta sentencia,

3.- **ORDENAR** al Distrito de Buenaventura respetar las condiciones laborales únicamente de aquellas personas que cuenten con el carácter de prepensionadas o aquellas que hayan adquirido en vigencia de los actos administrativos anulados la respectiva pensión, así mismo no habrá lugar a la devolución de los salarios y prestaciones sociales ya recibidos de buena fe.

4.- **ORDENAR** al DISTRITO DE BUENAVENTURA que en el término de siete (7) meses realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, y seguidamente procedan, si a bien lo tienen, a la ampliación, reestructuración y/o modernización de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, atendiendo el marco jurídico expuesto en esta providencia, en virtud de las necesidades del servicio o en razones de modernización.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez,


VÍCTOR MANUEL MARÍN HERNÁNDEZ
JUEZ

