



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE FLORENCIA, CAQUETÁ

Florencia, 24 de junio de 2020

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE	MARÍA DEL PILAR PERDOMO GARCÍA
DEMANDADO	MUNICIPIO DE FLORENCIA
RADICACIÓN	18001-33-33-001-2014-00017-00
SENTENCIA No.	26-06-204-2020

I. OBJETO DE DECISIÓN.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia Caquetá sobre el fondo del asunto.

I. LA DEMANDA. (F. 259-272 del expediente).

La señora **MARÍA DEL PILAR PERDOMO GARCÍA**, actuando como ciudadana y como Tesorera y miembro activa de la Junta Directiva de la Organización Sindical denominada **SINDICATO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS DE LA ALCALDIA DE FLORENCIA “SINTRAEMALFLO”** de primer grado y de Empresa, con acta de constitución 0006 del 16 de marzo de 2012, presenta medio de control de NULIDAD SIMPLE, en contra del MUNICIPIO DE FLORENCIA, con el objeto que se declare la nulidad total del Decreto 0573 del 26 de octubre de 2013, por el cual se establece la planta de personal de la Alcaldía de Florencia, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Florencia, como quiera que el acto contraría la Constitución Política y la Ley, al ser ilegal, irregular e improcedente por falsa y falta de motivación.

I.I. HECHOS.

Que mediante el Decreto 0156 del 26 de febrero de 2013, se encarga al Doctor **CARLOS HERNANDO TRIANA SALAZAR**, como alcalde del Municipio de Florencia por los días 26, 27 y 28 de febrero y 1 y 2 de marzo de 2013 y mediante Acta de Posesión N° 002 de fecha 26 de febrero de 2013 ante la Notaria Primera del Círculo de Florencia Caquetá, lo anterior como quiera que la señora alcaldesa del municipio de Florencia **MARIA SUSANA PORTELA LOZADA**, se desplazó por comisión de servicios a las ciudades de Bogotá y Quibdó por los días 26, 27, 28 de febrero y 1 y 2 de marzo de 2013, facultando al citado señor, solamente para asistir en representación de la señora alcaldesa a las audiencias de conciliación judicial y prejudicial a que hubiera lugar.

Para el día 28 de febrero de 2013 el Sr. **CARLOS HERNANDO TRIANA SALAZAR**, como alcalde encargado del Municipio de Florencia, suscribió contrato de prestación de servicios profesionales 2013-0081 cuyo fin era apoyar a la Administración Municipal en la gestión para la elaboración e implementación de todos los estudios del proceso de modernización mediante la modalidad de contratación directa establecido en el artículo 3.4.2.5.1 del decreto 734 de 2012 por valor de Ciento Cincuenta y Seis Millones Seiscientos Mil Pesos (\$156.600.000).

Que la **COORPORACIÓN SOLUCIONES SOCIALMENTE COMPETENTES**, presentó ante el Municipio de Florencia documento denominado “**ESTUDIO TÉCNICO MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL ALCALDÍA DE FLORENCIA**” con fecha 31 de mayo de 2013. En el cual solo se establece en si la información general del municipio, marco legal, análisis interno, estructura administrativa, planta de personal, análisis financiero y conclusiones, en el cual se pretende demostrar la real carga de trabajo, determinándose que se requería 33 nuevos empleos para poder cumplir con las funciones del municipio de Florencia, habla de tener en cuenta las fusiones del IMOC el IMDER y el Banco Inmobiliario pero no contempla despidos, y mucho menos reincorporaciones a la planta global de la alcaldía.

La administración municipal de Florencia en cabeza de la señora alcaldesa, emitió los actos

administrativos, ellos son los Decretos 0495 y 0496, por medio de los cuales efectúa una reestructuración a la planta global del municipio de Florencia y reincorpora nuevamente a los funcionarios públicos de la planta global de la alcaldía reajustando presuntamente sin desmejorar salarialmente o laboralmente a los empleados públicos de la alcaldía de Florencia.

Que por parte de la alcaldesa se expidió Decreto 0573 de 2013 “*Por Medio del Cual se Establece la Planta de Personal de la Alcaldía del Municipio de Florencia*”, en el cual se suprimió 236 empleos y crearon 273, los cuales son incongruentes con el estudio técnico allegado por la empresa COORPORACIÓN SOLUCIONES SOCIALMENTE COMPETENTES, notificado por el periódico El Líder.

Que por del presidente del sindicato se presentó solicitud ante la Secretaría Administrativa requiriendo el CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL para dichos decretos, la cual es trasladada a la secretaria de Hacienda Municipal quien mediante Oficio No. S.H.1.14369, da respuesta a la Secretaría Administrativa, sin allegar ningún certificado, confirmando que no existe el mismo que soporte el Decreto 0573 de 2013.

I.2. NORMAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas vulneradas, del libelo de la demanda se extraen las siguientes:

- Artículo 46 de la Ley 909 de 2004 modificada por el Decreto 019 de 2012 en sus artículos 95, 96 y 97 y el Decreto 1227 de 2005.

I.3. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

De lo aducido en la demanda, señala que el acto demandado infringe las normas en que debía fundarse y el principio de publicidad; como también se hallan viciados de falsa – falta motivación y desviación de poder, por cuanto atendió a actos de politiquería y situaciones personales, contrariando de esta manera los fines y principios en que debe estar orientada toda actuación administrativa.

Así mismo aduce que a pesar de que los estudios técnicos que soportan la reestructuración, si nacieron a la vida jurídica, éste no se aplicó acorde al mismo, y el decreto que se emitió por parte de la Administración Pública de Florencia no demuestran la necesidad del servicio o las razones de modernización. Tampoco se hizo seguimiento a ninguna política de reinserción, desconociendo lo preceptuado en los artículos 68 y 77 de la Ley 617 de 2000.

Señala que al no estar motivado el acto acusado y ampararse en el ajuste fiscal de la Ley 617 de 2000 para suprimir cargos que no son de libre nombramiento y remoción, se ha vulnerado el 6 artículo 91 Literal d Numerales 3 y 4 de la Ley 136 de 1994.

La falsa motivación, la encuadra en que los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada como es el caso, en el cual el estudio que se contrató, pese a ser de asesoría, se contrató directamente y el contrato fue suscrito por un alcalde encargado sin las facultades para dicho fin, el estudio técnico que se allegó como soporte para las múltiples reestructuraciones que asumió la administración municipal de Florencia, no es la realidad a lo plasmado en el Decreto 0573 de 2013, lo cual es violatorio de Derechos, es decir, este decreto conforme a lo ya señalado, incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.

Y finalmente de manera irregular, como quiera que motiva la decisión del Decreto 0573 de 2013 con solo soporte legal, como lo son los artículos 46 de la Ley 909 de 2004 modificada por el Decreto 019 de 2012 en sus artículos 95, 96 y 97 y el Decreto 1227 de 2005 pero no se cumple con el lleno de los requisitos legales propios de este tipo de actos administrativos, emitiéndose el mismo de manera irregular contrario a la ley.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (Fls. 302-325 C.2.)

Frente a las pretensiones, se opone a las mismas, como quiera que carecen de fundamento jurídico y de pruebas, que conllevan a que no se desvirtúe la presunción de legalidad, que reviste y subsiste en el Acto demandado.

Como argumentos de defensa, el Ente Territorial manifiesta inicialmente que el Decreto N° 156 del 26 de febrero de 2013, por medio del cual encarga de las funciones de la alcaldesa electa al señor Carlos Hernando Triana, no es cierto que simplemente le haya concedido competencia para asistir y representar a la señora alcaldesa a las audiencias de conciliación judicial y prejudicial dentro de la ausencia temporal de ésta, si bien, en dicho acto se indicó lo atinente a la comparecencia a las audiencias, ello no quiere decir, que no podía adelantar las demás funciones encomendadas por la Ley y la Constitución, pues estima que la figura del encargo, es ampliamente utilizada en todos los niveles del Estado Colombiano, por lo que existe suficiente claridad sobre su alcance.

En lo que atañe a la competencia o misión encomendada a la Corporación Soluciones Socialmente Competentes fue la de apoyar a la administración municipal en la gestión para la elaboración e implementación de todos los estudios técnicos que se requerían para el proceso de modernización del Ente Municipal; señala que la alcaldía elaboró dos (02) estudios técnicos, en donde el primero – señalado por la accionante -, se funda en el otorgamiento de las facultades extraordinarias y pro-tempore a la Alcaldía por parte del concejo municipal, con el fin de establecer una estructura organizacional para el municipio, determinándose las funciones de sus dependencias y profiriendo disposiciones necesarias y complementarias; como resultado de lo anterior, se realizó la fusión de varias entidades y como consecuencia de ello la supresión de sus empleos, así como la modificación de la planta de personal de la alcaldía para la atención de las responsabilidades de las entidades absorbidas.

Que con el segundo estudio técnico – no lo cita la accionante -, tiene su origen en el Decreto que estableció la nueva estructura organizacional de la Alcaldía y que dispuso la adopción de una planta de Personal, conforme a esta.

Frente a las normas y concepto de violación, manifiesta que se invoca normas derogadas como lo es la Ley 443 de 1998, como también funda sus argumentos en normas modificadas y jurisprudencia que no va al caso; aduce una supuesta motivación de la reforma a la planta de personal, en un ajuste fiscal en el marco de la Ley 617 de 2000, norma y justificación que en ningún momento, ni en el acto acusado, como tampoco en el estudio técnico es invocada como origen de la reforma, por lo que solicita no se tengan en consideración y se deniegue las pretensiones de la demanda.

Pese a lo anterior, hace un análisis a los conceptos de nulidad, empezando por el de la presunta expedición irregular; la apoderada de la Entidad hace un recuento de los actos administrativos expedidos por la Entidad, bajo la autorización del Acuerdo N° 032 del 05 de diciembre de 2012, en lo que atañe a la expedición del Decreto N° 0573 del 26 de octubre de 2013 “*por medio del cual establece la planta de la Alcaldía del Municipio de Florencia*”, el cual devino del estudio técnico, el cual cuenta con los cargos necesarios y suficientes para atender las responsabilidades del municipio de Florencia, teniendo respeto por los derechos laborales de todos los trabajadores del Ente municipal, identificando las situaciones de protección especial o reten social, madres – padres cabeza de hogar sin alternativa económica, discapacitados, maternas y aforados, por lo que se puede concluir que se expidieron atendiendo los mandatos constitucionales y legales.

Frente al cargo de falsa motivación de los estudios técnicos, que avalan la modificación de la estructura, planta y posterior expedición de los decretos, establece que se quiere desestimar los documentos que fueron constituidos y que soportan la decisión jurídica de modificar la estructuración y planta de la Alcaldía del Municipio de Florencia, las cuales atendieron todo lo regulado en el Decreto 1227 de 2005, en especial lo regulado en los artículos 95, 96 y 97 y el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, deponiendo todos los ítems que contiene el estudio previo, el cual se concluyó para el mes de mayo de 2013 y que sirvió para que se expidiera:

- Decreto N° 0292 de mayo de 2013 “*por medio del cual se establece la estructura de la Alcaldía de*

Florencia, se señala las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”

- Decreto N° 0293 de mayo de 2013 *“por el cual se funcionan unos establecimientos públicos de la Alcaldía de Florencia y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto N° 0292 de mayo de 2013 *“por el cual se suprime la Planta de Personal del Instituto Municipal de Obras Civiles “IMOC” del Instituto Municipal para el Deporte y Recreación “IMDEPORTES”, del Banco Inmobiliario y Fondo de Vivienda de Intereses Social de Florencia, se modifica la Planta de Personal de la Alcaldía de Florencia y se dictan otras disposiciones”*
- Decreto N° 304 de junio de 2013, *“por medio del cual se ajusta el manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleados de la planta de personal de la Alcaldía de Florencia”*

Transcribe apartes del Estudio de Modernización Institucional, para señalar que el acto que acá se demanda, cumple con todos los requisitos de ley, por cuanto la administración para realizar el proceso de modernización institucional, diseñó unos estudios técnicos, conforme a las facultades expresas del Concejo Municipal y de las facultades constitucionales que ostenta el alcalde, en los cuales se basa la expedición del acto administrativo.

Frente a la ausencia de disponibilidad presupuestal, estima que a lo que se refiere la norma, es que existan las condiciones suficientes de estabilidad financiera en el presupuesto para atender un gasto laboral que se proyecta en un horizonte indefinido, como lo son las obligaciones que adquiere el municipio a través de empleos que no tiene un límite de tiempo, por lo que el estudio técnico analiza y concluye en su capítulo de análisis financiero la existencia de condiciones de viabilidad, lo cual es avaluado y certificado por el Secretario de Hacienda Municipal, conforme a las funciones que le corresponde; por lo que tal viabilidad si existía, es real y fue construida con todos los requisitos técnicos y legales para la modificación de la planta de personal.

Finaliza la defensa del Municipio de Florencia, indicando que la actuación adelantada por el Alcalde Encargado, se enmarcaron dentro de los parámetros legales, por lo que la celebración del contrato de servicios 2013 0081 se realizó con el lleno de los requisitos.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Las partes guardaron silencio, en esta etapa del proceso, tal como se observa en la constancia secretarial obrante a folio 436 del C. Ppal. 2.

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para dirimir en derecho los presentes litigios, en razón a la naturaleza de los hechos, el último lugar de la prestación de los servicios, y las cuantías de los asuntos, de conformidad con los artículos 155, 156 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- (Ley 1437 de 2011).

4.2. Problema jurídico.

¿Debe declararse la nulidad del Decreto 573 del 26 de octubre de 2013, proferido por la Alcaldía de Florencia, por medio del cual se estableció la planta de personal de la Alcaldía de Florencia, por incurrir en falsa motivación, desviación de poder y desconocimiento de las normas en que debían fundarse?

4.3. Acto que se demanda.

Decreto 0573 del 26 de octubre de 2013 *“Por medio del cual se establece la planta de personal de la Alcaldía del Municipio de Florencia”*

4.4. Asunto previo.

Previo a adentrarnos a analizar el caso en concreto dentro del presente proceso, es importante hacer claridad sobre la competencia que radica en cabeza del juez, en el medio de control de

nulidad simple, para ello es importante hacer alusión a la siguiente sentencia proferida por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que, sobre el particular, señaló:

“...2- Sobre el particular, se advierte que, tratándose de la acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del CCA, norma vigente al momento de la presentación de la demanda), estos medios de control deben acatar los requisitos del numeral 4.º del artículo 137 ibidem, que prescribe como presupuesto de la demanda lo siguiente: “los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación” (destaca la Sala).

El entendimiento del precitado artículo debe considerar lo fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-197 de 1999 (MP: Antonio Barrera Carbonell), dado que el juez de la nulidad podrá estatuir disposiciones que amparen derechos fundamentales de aplicación inmediata que sean transgredidos por los actos administrativos o inaplicar las disposiciones inconstitucionales (art. 4.º Constitución).

Sin perjuicio de lo anterior, quien promueva una acción de impugnación de nulidad simple deberá acreditar el requisito de dar las razones jurídicas que sustentan la presunta transgresión de los actos demandados con una norma de mayor jerarquía, pues se trata de desvirtuar el principio de legalidad que reviste a los actos administrativos y a las demás normas de nuestro ordenamiento.

*En el marco del numeral 4.º del artículo 137 del CCA y con observancia de lo fijado en la sentencia C-197 de 1999, el juez contencioso-administrativo **no podrá ampliar** los cargos que formule la parte demandante ni las pretensiones de anulación, ya que ello excedería las atribuciones del control judicial y quebrantaría el principio de legalidad que debe ser enervado por quien promueve la acción. Ello es aplicable a las acciones de impugnación dentro de las cuales se halla la de simple nulidad, pues aun cuando este medio pueda ser ejercido por cualquier ciudadano, **le es exigible plantear los reproches de ilegalidad, de conformidad con el numeral 4.º ídem.***

Por su parte, el artículo 170 ejusdem le exige al fallador que la sentencia analice “los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, con el objeto de resolver todas las peticiones» (resalta la Sala), de manera que la finalidad del pronunciamiento judicial es resolver lo pretendido por el actor, a la luz del concepto de violación que presente y los argumentos de defensa que plantee la parte demandada¹...”

Si bien lo anterior es en vigencia del CCA, lo cierto es que todo lo manifestado es plenamente aplicable con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2012, en atención al tenor literal de la ley, motivo por el cual, es deber del juez declarar la nulidad si evidencia que se vulnera un derecho amparado por la Constitución Política de Colombia, así como también, el de analizar los conceptos de violación planteados por el accionante, siempre y cuando no suplante al demandante en las pretensiones y los cargos, o amplié los señalados por éste.

Así mismo, es deber del accionante, pese a no requerir ser abogado, que exponga las causales o cargos de nulidad que considera se quebrantaron con la expedición del acto demandado.

Por otro lado, debe ponerse de presente que no se analizará, por NO ser objeto del medio de control, lo relacionado con el encargo que como alcalde se le efectuó al señor CARLOS HERNANDO TRIANA SALAZAR, y si éste cumplía o no con los requisitos legales o carecía de los mismos, así como de competencia para celebrar contratos de prestación de servicios, en especial el 2013-0081, lo anterior, por cuanto esto último sería propio del medio de control de controversias contractuales aunado a que el Decreto 0156 del 26 de febrero de 2013, tampoco fue demandado con el fin de desvirtuar la presunción de legalidad que lo ampara, por tanto al escapar no solo del medio de control que se analiza y las de las pretensiones indicadas en la demanda, este despacho no hará ningún pronunciamiento sobre el particular como quiera que ello afecta el principio de congruencia que debe orientar las decisiones judiciales y que obliga al juzgador a que sus decisiones sean concordantes con los hechos y las peticiones que se hacen en el escrito de la demanda, situación que como se evidencia escapa a lo pretendido por la demandante.

Aunado a lo anterior, atendiendo a que la Procuraduría General de la Nación, presentó demanda de controversias contractuales, contra el municipio de Florencia y la Corporación Soluciones Socialmente Competentes para que se declare la nulidad absoluta del contrato de prestación de

¹CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, providencia dentro del proceso con radicado 08001-23-31-000-2011-00290-01(22691), proferida el cuatro (04) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

servicios profesionales, No 2013-0081 del 28 de febrero de 2013, el cual se tramitó en el Juzgado Primero Administrativo de Florencia, dentro del radicado No 18001333300120140006800, el cual fue terminado por desistimiento de la actora, el cual fue aprobado en la continuación de la audiencia inicial, llevado a cabo el 17 de julio de 2018², decisión que apareja como una forma anormal de terminación del proceso las consecuencias de la cosa juzgada y produce los mismos efectos de aquella sentencia³, por lo no hay lugar a efectuar un nuevo pronunciamiento, pues ello afectaría principios como el de la seguridad jurídica y la institución de la cosa juzgada.

4.5. De lo Probado en el proceso.

- Certificado del 1 de febrero de 2013, de la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical, la Junta Directiva de la organización sindical “SINTRAEMALFLO”, la cual se encuentra depositada ante el Ministerio de Trabajo y que la misma se encuentra inscrita y vigente, observándose que la Actora tiene la calidad de tesorera dentro de dicha organización. (folio 3 C. Ppal.).
- Constancia de depósito del estatuto de fundación de una organización Sindical, ante el Ministerio de la Protección Social de la Dirección Territorial de Caquetá, de fecha 16 de marzo de 2012. (folio 5 C. Ppal.).
- Estudio Técnico Modernización Institucional Alcaldía de Florencia del 31 de mayo de 2013. (folio 22 a 243 C. Ppal -incompleto- y anexo 6 del 1 al 332).
- Decreto 573 del 26 de octubre de 2013 a través del cual se establece la planta de personal de la Alcaldía de Florencia, suscrito por María Susana Portela Lozada en calidad de alcaldesa. (244- 250).
- Publicación del anterior Decreto 573, en el periódico el Líder, el día 29 de octubre de 2013. 252-253 C. Ppal.).
- Oficio S.H.1.14.672 del 20 de noviembre de 2013, en donde la Secretaria Administrativa Municipal requiere al Secretario de Hacienda Municipal, para dar respuesta a SINTRAEMALFLO respecto del certificado de disponibilidad presupuestal del Decreto 573 del 26 de octubre de 2013. (folio 255 C. ppal)
- Oficio S.H.1.144 369 del 25 de noviembre de 2013, en donde el Secretario de Hacienda Municipal, le informa a la Secretaria Administrativa del municipio de Florencia, lo siguiente:

“En atención a su oficio No 0672 del 20 de noviembre de 2013 con radicado 24852, sobre la petición de certificado de disponibilidad presupuestal para dar respuesta al derecho de petición presentado por SINTRAEMALFLO, le manifiesto:

1. *La Modernización Administrativa que se realizó, produjo el ordenamiento de la planta de personal del municipio y la absorción de dos entidades descentralizadas (IMOC-INDEPORTES).*
2. *Producto de la absorción de las dos entidades mencionadas, se trasladó su personal contratado a la planta global del municipio, hecho que conllevó a ajustar el presupuesto de los servicios personales para terminar el periodo 2013, sin ninguna dificultad presupuestal en los compromisos laborales, seguridad social y parafiscales.*
3. *Para la vigencia 2014, la Secretaria Administrativa-Oficina de Personal, aforó los gastos de servicios personales en \$10.244 millones incluido el personal ingresado por absorción de las dos entidades descentralizadas, según oficio No. 644 del 28 de octubre de 2013 con radicado 23294 pero en el proyecto de presupuesto y en coordinación con el Director de Modernización Dr. Roberto Camacho para el 2014 se dejaron apropiaciones por \$10.565 millones, superior en un 3.1% para asumir cualquier eventualidad. Es de anotar que el Dr. Roberto Camacho, le expedí certificación sobre el aforo de todos los gastos de personal que conlleva la modernización.*

Por lo manifestado, se le ha dado cumplimiento en lo presupuestal a la totalidad del personal enganchado a la planta global del Municipio, establecido en el Decreto N°0573 de octubre 26 de 2013.

Es de anotar, que el personal administrativo de educación, se cancela con los recursos del sistema general de participaciones, igual con el personal de salud que también se cancela con los recursos del SGP; recursos que están asegurados con documentos CONPES”. (folio 257-258 C. Ppal.).

² <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NombreRazonSocial#DetalleProceso>

³ Ello en virtud del artículo 314 del CPG al que se acude por falta de regulación expresa del CPACA.

- Acuerdo No. 032 del 5 de diciembre de 2012, por medio del cual el Concejo Municipal de Florencia facultó y autorizó a la Alcaldesa Municipal para que, en el término de seis meses, contados a partir de su sanción, y según resultados de previo estudio técnico de conformidad al artículo 228 del decreto 019 de 2012, teniendo como resultado factibilidad real, financiero y administrativo, reestructure y modernice la administración central y descentralizada del municipio de Florencia y expida los Decretos correspondientes (F. 1-2 C Anexos Contestación de demanda).
- Con fundamento en las facultades del Concejo Municipal, la alcaldesa expidió el Decreto 0292 del 31 de mayo de 2013, por el cual se establece a estructura de la Alcaldía de Florencia, se señalan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. (F. 4-54 C. Anexos Contestación de demanda).
- También se expide el Decreto 0293 del 31 de mayo de 2013, por el cual se fusionan unos establecimientos públicos -IMOC, IMDEPORTES, BANCO INMOBILIARIO y FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL- en la alcaldía de Florencia y se dictan otras disposiciones. (F. 55-60 C. Anexos Contestación de demanda).
- Decreto 294 del 31 de mayo de 2013, por el cual se suprime la planta de personal y empleos del IMOC, el Imdeportes, el Banco Inmobiliario y Fondo de Vivienda de Interés Social de Florencia, se modifica la planta de personal de la Alcaldía de Florencia y se dictan otras disposiciones (F. 61-65 C Anexos Contestación de demanda).
- Decreto No 0295 del 31 de mayo de 2013, por el cual se cambia de naturaleza y denominación a una entidad pública de carácter municipal, ello es el Cecompe para pasar a denominarse Unidad Para la Promoción del Empleo y la Productividad UPEP. (F. 66-69 C Anexos Contestación de demanda).
- Decreto No 0495 del 11 de septiembre de 2013 “Por el cual se establecen las equivalencias de los grados de asignación básica de las distintas denominaciones de empleos de la Alcaldía del Municipio de Florencia”, aplicado a los diferentes niveles jerárquicos de la Planta de Personal (F. 70-74 C Anexos Contestación de demanda).
- Decreto 0496 del 11 de septiembre de 2013, que incorporó a todos los empleados que se venían desempeñando en la Alcaldía Municipal de Florencia a la nueva planta de personal, en atención al cargo, código y grado, ubicado en el despacho y la planta global de la entidad. (F. 75-81 C Anexos Contestación de demanda).

Así mismo, se allegaron los siguientes cuadernos:

- Proyecto de Decretos. (Cuaderno de Anexos 2).
- Decreto – Planta de personal; Decreto - Manual Específico de Funciones y Competencias laborales. (Cuaderno de Anexos 3).
- Estudio Técnico de Modernización – medición de cargas laborales. (Cuaderno de Anexos 4).
- Estudio de Modernización de la Alcaldía del Municipio de Florencia Caquetá (Cuaderno de Anexos 5).
- Estudio Técnico de Modernización Institucional Alcaldía de Florencia. (Cuaderno de Anexos 6).
- Estudio de Perfiles y Cargas de trabajo. (Cuaderno de Anexos 7).
- Análisis Hoja de Vida Entidades descentralizadas. (Cuaderno de Anexos 8).

4.6. De la modernización de la Planta de Personal de un Ente Territorial – Municipal.

En materia de competencia, la Constitución Política de Colombia, establece lo siguiente:

“Artículo 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; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta...”

Por su parte el artículo 315, establece que son atribuciones del alcalde, entre otras

“(…)

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

(…)

7. 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”.

Frente a los estudios técnicos la ley 909 de 2004 estatuyó:

“Artículo 46. Reformas de plantas de personal. Modificado por el art. 228, Decreto Nacional 019 de 2012. Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, **fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren**, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

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

El decreto 1227 de 2005, reglamentario de la ley 909 de 2004, el cual fue compilado por el Decreto 1083 de 2015, el cual en su Título 12, indicó:

“TITULO 12

REFORMAS DE LAS PLANTAS DE EMPLEOS

ARTÍCULO 2.2.12.1 Reformas de las plantas de empleos. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

PARÁGRAFO. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

(Decreto 1227 de 2005, art. 95)

ARTÍCULO 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

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.

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

(Decreto 1227 de 2005, art. 96)

ARTÍCULO 2.2.12.3 Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
2. Evaluación de la prestación de los servicios.
3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”

(Decreto 1227 de 2005, art. 97)

Conforme lo anterior, se tiene que en quien recae la competencia para establecer la estructura administrativa de un municipio, le corresponde al Concejo Municipal, bien sea por aprobación de un proyecto de acuerdo presentado por el alcalde o bien, por el otorgamiento de dichas facultades extraordinarias al alcalde, para que éste lo tramite acatando la normatividad que lo regula.

De igual manera, queda claro que la reforma a la planta de personal, está en cabeza del alcalde municipal, de conformidad con lo señalado en el artículo 315.7 de la Constitución Política.

Ahora bien, para llevar acabo estos procesos es necesario que exista la debida justificación técnica, motivada en una o varias de las causales contempladas en el artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015, y seguir el procedimiento establecido en el artículo 2.2.12.3 del mismo Decreto.

Así mismo, el estudio técnico y los actos administrativos que de él se derivan no requieren aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, debido a la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales, siempre y cuando lo hagan con arreglo a las normas arriba señaladas.

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

En efecto, la medida debe ser razonable y proporcional dando prevalencia al interés general, para lo cual es preciso que esté justificada y basada en estudios técnicos elaborados de acuerdo con los parámetros legales antes vistos, de manera que no solamente se trata de un requisito meramente formal, sino que también debe presentarse como el sustento técnico para la modificación de la planta de personal. En otras palabras, tal documento contiene la aptitud técnica y legal del proceso, pues en él se debe ver reflejada la motivación que lleva a la modificación de la organización o entidad y que se erige como presupuesto *sine qua non* de la legalidad de la actuación.

Visto esto, procederá el Despacho a vislumbrar lo realizado por parte del municipio de Florencia, Caquetá para el año 2013, determinar si lo hizo ajustado a la normatividad, pasando a analizar los cargos elevados por la Accionante, para concluir si el Acto Administrativo enjuiciado se encuentra ajustado a la Ley o si por el contrario se desvirtúa la presunción de legalidad que lo ampara.

En principio tenemos que el Concejo Municipal de Florencia, a través del Acuerdo No 032 del 05 de diciembre de 2012 “por medio del cual se otorgan facultades a la alcaldesa de Florencia Caquetá previo

Estudio Técnico Reestructure modernice la Administración central y descentralizada del municipio y se dictan otras disposiciones”, en el que se acordó lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Facúltese y autorícese a la señora Alcaldesa Municipal, para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la sanción del presente Acuerdo, y según resultados del previo estudio técnico de conformidad al artículo 228 del decreto 19 del 2012 modificadorio de la Ley 909 de 2004 teniendo como resultado factibilidad real, financiero y administrativo reestructure y modernice la Administración Central y Descentralizada del Municipio de Florencia, y expida los Decretos correspondientes.

ARTÍCULO SEGUNDO: facúltese y autorícese a la señora Alcaldesa Municipal por el término de seis (6) meses, contados a partir de la sanción del presente acuerdo para hacer los movimientos y ajustes presupuestales necesarios para la implementación y puesta en funcionamiento de la nueva estructura organizacional del municipio, y pago de la indemnización a que hubiere lugar; basado en el resultado factibilidad financiera y administrativa soportada en el art 228 del decreto 19 de 2012 modificadorio de la ley 909 de 2004”

En virtud de esto, la Alcaldía Municipal de Florencia fue objeto de dos procesos de modernización, el primero tuvo como finalidad la reestructuración del municipio de Florencia, de tal suerte que se fusionaron y suprimieron entidades descentralizadas, se reorganizó internamente la alcaldía, se crearon dependencias, secretarías, entre otras; y el segundo, correspondió a un ajuste a la planta de personal del nivel central, suprimiendo cargos, creando otros, y constituyendo grupos internos de trabajo para una modernización, flexibilización y mejor funcionamiento del ente territorial; esto de acuerdo a los estudios técnicos, los cuales fueron allegados junto con la contestación de la demanda.

La Accionante consideró que se debe declarar la nulidad del acto administrativo acusado dado que fue expedido con vulneración del artículo 46 de la Ley 909 de 2004 reformada por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012, por cuanto, i) es incongruente a lo señalado en el estudio técnico, como quiera que éste no contempló la supresión de unos cargos, vulnerando el debido proceso, aunado a desmejoras salariales y los de fuero sindical y ii) por no existir certificado de disponibilidad presupuestal.

Aduce además que la Administración Pública, no demostró la necesidad del servicio del servicio o las razones de modernización.

Pues bien, sea lo primero por señalar que el Decreto No 573 del 26 de octubre de 2013 en su parte considerativa estableció lo siguiente:

“que la Alcaldía del Municipio de Florencia, elaboró los estudios técnicos de que trata el artículo 46 de la ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 19 de 2012 y los artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, para efectos de modificar su planta de personal” (Destacamos)

Frente al cual se tuvo como fundamento un estudio técnico de modernización de la alcaldía de Florencia elaborado en octubre de 2013, el cual obra en el Cuaderno de Anexos 5, en el que se indicó lo siguiente:

En la presentación del estudio de modernización, se resaltó:

“En el proceso de revisión y adecuación que implica una modernización del talento humano de un ente territorial como el municipio de Florencia, habrán de tenerse en cuenta dos elementos que se constituyen en los que sustentan la línea de decisiones que habrán de tomarse, de acuerdo con las diferentes consideraciones que surjan en el desarrollo del Estudio, a partir del análisis hecho en las diferentes órbitas del entorno municipal.

(...)

Por ello y como consecuencia de este mandato y necesidad, una modernización implicará la necesaria supresión de aquellos empleos que por las diferentes consideraciones ya no son pertinentes y la creación de aquellos que se necesitan, todo lo cual se construirá desde la búsqueda del necesario equilibrio institucional.

De otra parte y como evidente correlato de las consideraciones que se habrán de hacer sobre los diferentes empleos, no debe olvidarse que ellos son ocupados por personas, ciudadanos que tienen la capacidad de cumplir con deberes y ejercer derechos, los cuales están claramente establecidos en la legislación colombiana y que un proceso de toma de decisiones sobre las condiciones de los empleos debe considerarlos en sus particularidades e individualidades; es por lo anterior que habrá de tenerse por esencial un estudio

profundo y dedicado de cada condición, a fin de garantizar no solo todos los derechos fundamentales, sino en igual forma todos los legales”.

De lo anterior, se tiene que desde su presentación se anunció la supresión de algunos empleos, ocupados por personas que de acuerdo a sus capacidades y condiciones deben ser estudiados en forma profunda, dedicada y garantista de los derechos fundamentales, dando así algunos parámetros que debe guiar la actuación pública.

Prosiguiendo con el estudio técnico antes referido, en el acápite de análisis externo, señaló:

“Es importante la articulación con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo especialmente con el “Buen Gobierno” como pilar fundamental del desarrollo y de lucha contra la corrupción. La práctica del Buen Gobierno busca mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano con excelencia para el servicio público y mayor transparencia. Para ello se requiere la aplicación de sus principios orientadores para promover su ejercicio, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa⁷, ellos son:

- 1. **Transparencia**, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.*
- 2. **Gestión pública efectiva**, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno –gestión jurídica pública, gestión de los activos del Estado, contratación pública, entre otros–.*
- 3. **Vocación por el servicio público**, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública.*
- 4. **Participación y servicio al ciudadano***
- 5. **Lucha contra la corrupción***

(...)

Este escenario ha facilitado que en Florencia se haya vivido un proceso de inestabilidad política durante los últimos años, pues se puede apreciar que “es notoria la corrupción administrativa y la falta de transparencia, factores que conllevan a la falta de institucionalidad, incredulidad ciudadana y al desgobierno, a lo cual se suma la inestabilidad política vivida en el año 2011 cuando en tres meses Florencia tuvo cuatro alcaldes y tres gabinetes que dejaron al Municipio sin información confiable para la toma de decisiones de la nueva administración y con un aumento sobredimensionado de la nómina de funcionarios de planta en provisionalidad

(...)

Los problemas que tienen efecto en el entorno político del Municipio de Florencia se resumen en:

- Baja capacidad de gobernabilidad*
- Pérdida de institucionalidad*
- Inconformidad de la gente con los mandatarios y políticos” (Subrayas nuestras)*

Posteriormente se realiza un análisis interno de la entidad, su modelo de operación, la revisión del análisis de procesos, los procesos estratégicos, misionales, de apoyo, de evaluación y control, mostrando las fortalezas y debilidades, y aspectos a mejorar, estableciendo para tal fin un modelo de operación fundado en el PLANEAR, HACER, VERIFICAR y ACTUAR, de los planes de gestión propuestos y adelantados por el municipio, considera que se hace necesario realizar una reorganización de la institución que le permita cumplir con los objetivos y compromisos adquiridos, para luego analizar la estructura administrativa y los antecedentes de la planta de personal por nivel jerárquico, tipo de vinculación, por procesos, dependencias y los ofertados por la CNSC, reten social, discapacidad, madre o padre cabeza de familia, con protección sindical y género, así como nomenclatura, clasificación y remuneración del empleo, funciones, perfiles y cargas de trabajo, para luego, establecer “una nueva planta de personal ajustada a los nuevos requerimientos y necesidades del Municipio”.

Debe decirse además que de conformidad con los anteriores criterios tenidos en consideración en el estudio técnico se determinó que:

“partir del análisis y estudio de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, se propuso para la entidad una estructura organizacional y funcional acorde con ello, por lo cual la Alcaldesa en uso de sus facultades expidió el Decreto No. 0292 de mayo 31 de 2013, mediante el cual se estableció la Estructura de la Alcaldía y se determinaron las funciones de sus dependencias.

En esta segunda fase el Estudio, se parte de la Estructura organizacional y funcional, la cual se va a apoyar a través de conformación de grupos internos de trabajo, que permiten la

entrega de responsabilidades en otros niveles, lo anterior en uso de lo establecido en la ley 489 de 1998 artículo 115... ”⁴

Hasta aquí, en análisis de concordancia y coherencia entre el acto administrativo y su estudio técnico, se observa la primera irregularidad, en el estudio técnico se plantea la necesidad de continuar con la modernización de la alcaldía mediante la conformación de grupos internos de trabajo, y dice que ese es su principal aporte a la estructura administrativa, pero extrañamente nada se dijo en el Decreto 0573 del 26 de octubre de 2013 ni en el Decreto 0579 del 30 de octubre del mismo año.

El primer elemento de la falsa motivación del acto demandando nace en el desconocimiento y total omisión a las recomendaciones del estudio técnico, partiendo de los cambios de la estructura administrativa en los llamados grupos internos de trabajo, mencionados en múltiples oportunidades a lo largo de todo el estudio.

Sobre el particular, considera el despacho preciso destacar que ha sido pacífica la jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar que toda reestructuración, modificación o supresión de cualquier planta de personal, debe estar precedida por un estudio técnico, el cual se constituye como requisito sine qua non de su legalidad y de la motivación de los respectivos actos administrativos, indicado:

“De la anterior disposición se desprende que las necesidades del servicio deben estar demostradas, para lo cual el legislador consagró que toda reestructuración administrativa tiene que fundamentarse en el estudio técnico respectivo, documento éste que contiene la aptitud técnica y legal del proceso, pues en él se debe ver reflejada la motivación que lleva a la modificación de la organización o entidad y que se erige como presupuesto sine qua non de la legalidad de la misma.

Tal estudio técnico debe ser elaborado por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, contener las causas que llevan a la modificación de su estructura y la metodología que se implementará para el correspondiente análisis, tal como lo prevén los artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998”⁵. (Negrillas del Despacho)

Pasando a la planta de personal de la Alcaldía de Florencia, y analizado el Estudio Técnico que le sirvió de fundamento, se observa que en este se señaló que de acuerdo a las recientes modificaciones (proceso de modernización de mayo y septiembre de 2013), la misma está compuesta por 238 cargos, 30 del nivel directivo, 2 asesores, 88 profesionales, 24 técnicos y 94 del nivel asistencial, y se planteó una modificación, atendiendo un estudio de cargas de trabajo, la profesionalización del empleo público, la disminución de contratos de prestación de servicios profesionales para incluirlo como empleados de planta, arrojando como resultado una planta de personal rediseñada compuesta por 271 empleos, es decir 33 empleos más que la planta anterior, divididos por nivel jerárquico en 20 directivos, 26 asesores, 115 profesionales, 31 técnicos y 79 asistenciales⁶.

Planteó la supresión de 51 empleos divididos en 10 directivos, 2 asesores, 20 profesionales, 1 técnico y 18 asistenciales, pero a su vez la creación de 84 cargos divididos en 26 asesores, 47 profesionales, 8 técnicos y 3 asistenciales, para una creación neta de 33 cargos.⁷

Así mismo el estudio arroja que de los 51 empleos suprimidos, 33 desaparecen de la planta de personal en forma definitiva (Tabla No. 38 cargos que se suprimen por la reforma organizacional planteada)⁸, y 18 se transforman en su categoría, nivel, código o grado (Tabla No. 39 cargos que se suprimen por transformación)⁹.

Por ende, el estudio señaló 33 supresiones de empleo, 18 transformaciones de empleo y 33 empleos nuevos, veamos entonces si el Decreto 573 del 26 de octubre de 2013 siguió esas directrices.

⁴ Ver folio 131 C. Anexos 5

⁵ Consejo de Estado, sección segunda, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, providencia del dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), dentro del proceso con radicado número: 68001-23-31-000-2006-01545-01(0177-15).

⁶ Ver tabla N° 33, obrante a folio 210 del C. Anexos 5.

⁷ Ver folio 126-219 C. Anexos 5.

⁸ Ver folio 216 del C. Anexos 5.

⁹ Ver folio 218 del C. Anexos 5.

A folios 3 al 8 del cuaderno principal I puede observarse el texto completo del Decreto 573 del 26 de octubre de 2013, por medio del cual la Alcaldesa Municipal de Florencia decide suprimir 237 empleos, es decir el 100% de la planta de personal de la alcaldía de Florencia, excepto el cargo del alcalde.

Es decir, que no se acató el estudio técnico previamente elaborado, al emitir un acto administrativo contrario a lo establecido en dicho estudio y a través del cual se le indicaba que debían suprimirse 51 cargos, 33 en forma definitiva y 18 para transformación, pero valiéndose de su arbitrio decide suprimir la totalidad de la planta global de la entidad, constituida por los 237 cargos existentes, motivado o fundamentado por un estudio técnico, que como se itera no concluyó en lo decidido en el Decreto que se demanda, aunado a que tampoco acogió el número de empleos o cargos que se requerían para atender las necesidades de la administración si se tiene en cuenta que en dicho estudio se sugería la creación de 271 empleos según el nivel jerárquico -directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial-, pues con ellos se consideraba se cumplía con la totalidad de las necesidades, objetivos y compromisos de la administración, empero contrario a ello se crea una planta de cargos mayor, ello es de 274 empleos, lo que permite evidenciar que hubo una variación en número de cargos y nivel jerárquico propuesto para dicha planta global.

Al respecto la doctrina sobre el particular se ha referido de la siguiente manera:

“...la motivación de la que aquí se habla no puede restringirse a una simple enunciación de las normas que le otorgan competencia a la Administración para adelantar los procesos de reestructuración; tal como se desprende de la teoría general del derecho administrativo, los fundamentos jurídicos deben conjugarse con los presupuestos facticos sobre los que se va a decidir; estos también vinculan a la Administración y de hecho permite observar la racionalización y proporcionalidad de la alternativa escogida. Al encontrarnos ante una competencia discrecional, que además se configura sobre conceptos jurídicos indeterminados (dando lugar no sólo a una discrecionalidad de carácter instrumental sino también a una discrecionalidad de carácter interpretativo), siempre será inevitable la racionalización de una tarea de concreción que permita explicar respecto de cada modificación la planta de personal cuáles son las necesidades del servicio o razones de modernización que sirven de soporte a las medidas implementadas; en otras palabras, la Administración no sólo tiene la posibilidad sino además el deber de concretar el supuesto de hecho que es consagrado de forma abierta en la norma legal...”¹⁰ (En negrilla del Despacho)

En virtud de lo anterior, le asiste razón a la accionante, cuando señala que existió una incongruencia entre el estudio previo y el acto administrativo demandado, al suprimirse la totalidad de los cargos que componían la planta de personal de la alcaldía de Florencia, los cuales superan los previstos en el sustento o en la motivación – estudio previo – que le sirvió de fundamento, por lo que la primera causal se encuentra acreditada por parte de esta judicatura, desvirtuando así la presunción de legalidad que le cobijaba.

- **Infracción de las normas en que debería fundarse.**

Frente a esta causal, la accionante manifiesta que se configura al no contar dicha modernización institucional con el certificado de disponibilidad presupuestal necesario para el efecto; revisado el material probatorio allegado no se encontró prueba alguna que evidencie que, en el marco del proceso de reestructuración de la planta de personal del municipio de Florencia, se hubieren previsto las disponibilidades presupuestales exigidas por el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

Sin embargo, el despacho manifiesta que tal como quedó acreditado en el acápite de lo que se encuentra probado, se evidenció que en el oficio S.H.144 369 del 25 de noviembre de 2013, el Secretario de Hacienda Municipal, le informa a la Secretaria Administrativa del municipio de Florencia, sobre el particular, lo siguiente:

“En atención a su oficio N° 0672 del 20 de noviembre de 2013 con radicado 24852, sobre la petición de certificado de disponibilidad presupuestal para dar respuesta al derecho de petición presentado por SINTRAMALFLO, le manifiesto:

¹⁰ Jorge Iván Rincón Córdoba, “Derecho Administrativo Laboral”, editorial Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia en enero de 2010, pág. 440-441.

- La Modernización Administrativa que se realizó, produjo el ordenamiento de la planta de personal del municipio y la absorción de dos entidades descentralizadas (IMOC-INDEPORTES).
- Producto de la absorción de las dos entidades mencionadas, se trasladó su personal contratado a la planta global del municipio, hecho que conlleva a ajustar el presupuesto de los servicios personales para terminar el periodo 2013, sin ninguna dificultad presupuestal en los compromisos laborales, seguridad social y parafiscales.
- Para la vigencia 2014, la Secretaria Administrativa-Oficina de Personal, aforó los gastos de servicios personales en \$10.244 millones incluido el personal ingresado por absorción de las dos entidades descentralizadas, según oficio N° 644 del 28 de octubre de 2013 con radicado 23294 pero en el proyecto de presupuesto y en coordinación con el Director de Modernización Dr. Roberto Camacho para el 2014 se dejaron apropiaciones 10.565 millones, superior en un 3.1% para asumir cualquier eventualidad.
Es de anotar que el Dr. Roberto Camacho, le expedí certificación sobre el aforo de todos los gastos de personal que conlleva la modernización.
Por lo manifestado se le ha dado cumplimiento en lo presupuestal a la totalidad del personal enganchado a la planta global del Municipio, establecido en el Decreto N°0573 de octubre de 2013.
Es de anotar que el personal administrativo de educación, se cancela con los recursos del sistema general de participación, igual con el personal de salud que también se cancela con los recursos del SGP, recursos que están asegurados con documento CONPES”. (folio 257-258 C. Ppal.).

Así mismo, que, del estudio previo, sobre el pago de las indemnizaciones, manifestó:

*“la planta diseñada y ajustada a las necesidades establecidas a la estructura nueva, implica la supresión de Seis (6) empleos, los cuales se encuentran vacantes, Veintidós (22) empleos ocupados de manera provisional, Un (1) ocupado en encargo y veintidós (22) de libre nombramiento y remoción, todo lo cual permite **la no causación de costos de indemnizaciones**, en tanto estos empleos o la naturaleza con el vínculo con el que se ocupan no dan lugar a ello.”¹¹*

En planta transitoria, quedarán tres (3) cargos que se encuentran amparados por fuero sindical y que se marchitarán en la medida que cesen las condiciones que dieron lugar al amparo o sea dispuesta por un juez competente”.

Por lo que en principio se tiene que no era indispensable la expedición del CDP; no obstante, lo anterior, el Despacho aclarará lo relacionado a este requisito con el fin de determinar si tiene la virtud de hacer que se vicie la legalidad del acto administrativo demandado.

La jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹², ha sido unánime del criterio que dicha exigencia es puramente adjetiva, y su carencia no afecta la validez del acto, como ha tenido ocasión de pregonarlo reiteradamente en múltiples fallos, dentro de los cuales basta citar la providencia del 3 de abril de 2008, con ponencia de la consejera Bertha Lucia Ramírez de Páez, expediente 08001233100020010191601 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, igualmente con ponencia de la misma consejera, expediente 08001233100019980083701, 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”¹³

¹¹ Ver folio 219 del C: Anexos 5.

¹² Confrontar con la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, dentro del proceso, con radicado N° 25000-23-24-000-2007-00203-02(3756-15), el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), proferida por la Consejera Ponente: Dra., SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

¹³ 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

Idéntico criterio ha esbozado la Sección Tercera del Consejo de Estado, al fijar los alcances de la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal y del registro en materia de contratación estatal, 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 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.

Por el contrario, el registro presupuestal sí constituye un requisito de perfeccionamiento del contrato, lo cual se extrae del inciso segundo del mismo artículo 49 de la Ley 179 de 1994, cuando hace alusión a que “[e]sta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos”, refiriéndose estrictamente a la operación de registrar la afectación presupuestal que se hace con el acto administrativo o contrato¹⁴ que compromete el presupuesto. En consecuencia, su omisión, para aquellos contratos que lo requieren, genera la falta de perfeccionamiento del contrato, que éste no se pueda considerar en el tránsito jurídico y por ende, imposibilita su ejecución. Adicionalmente y al igual de lo que sucede con la ausencia de certificado de disponibilidad presupuestal cuando éste se requiere, su omisión genera responsabilidad personal y pecuniaria del servidor o servidores públicos responsables del contrato, y aunque es ésta una obligación de la entidad estatal, el contratista no podrá iniciar el contrato hasta tanto no se haya realizado el registro respectivo.

Corolario y regresando al caso que nos ocupa, considera la Sala que el certificado de disponibilidad presupuestal no es un requisito de perfeccionamiento ni de validez del contrato y, en consecuencia, su omisión no genera ni la inexistencia ni la nulidad del mismo, sino una irregularidad administrativa que deriva en responsabilidad personal y patrimonial del servidor público a cuyo cargo se encuentra el contrato.

Dado que, para el caso concreto entonces, la omisión del certificado de disponibilidad presupuestal, no genera la nulidad del contrato, desechará la Sala el cargo planteado”.¹⁵

Colofón de lo anterior, se tiene que en lo relacionado a la inexistencia del certificado de disponibilidad presupuestal exigido en la Ley 909 de 2004 previo a la supresión de cargos, como se vio en el criterio jurisprudencial acogido tanto por la Sección Segunda como por la Sección Tercera del Consejo de Estado, no es un requisito de formación, existencia, perfeccionamiento, ni de validez del acto administrativo, por lo que la ausencia de dicho requisito no desvirtúa la presunción de legalidad del acto administrativo demandado.

En virtud de lo anterior, el despacho encuentra que se logró desvirtuar la legalidad del acto administrativo general contenido en el Decreto 573 del 26 de octubre de 2013, por lo que será declarado nulo por encontrarse demostrado el cargo de falsa motivación e incluso el de desviación de poder.

V. CONDENA EN COSTA Y AGENCIAS EN DERECHO.

La Ley 1437 de 2011, tratándose de procesos en que lo ventilado sea un interés público, prevé:

"Artículo 188. Condena en costas. 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 negrilla del Despacho)

Conforme la norma en cita, y encontrando que el asunto que nos ocupa al tratarse del medio de control de nulidad simple, cuya finalidad es la de mantener la legalidad de todo acto administrativo de carácter general o excepcionalmente de particulares que no persigan restablecimiento de derechos dentro del ordenamiento jurídico, implica sin duda, un interés público; motivo por el cual no se condenará en consta ni agencias en derecho en esta instancia.

VI. DECISIÓN.

¹⁴ ibidem

¹⁵ Sentencia de 23 de junio de 2005, Radicación número: 07001-23-31-000-1995-00216-01(12846), Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar.



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia - Caquetá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto 573 del 26 de octubre de 2013 expedido por la Alcaldesa Municipal de Florencia “*Por medio del cual se establece la planta de personal de la Alcaldía del Municipio de Florencia*”, por las razones acá indicadas.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas ni agencias en derecho en la instancia.

TERCERO: Notificar la presente decisión en la forma prevista en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: ORDÉNESE expedir a la parte actora, copia de la presente decisión con sus constancias de notificación y ejecutoriada, en los términos del artículo 114 del C.G.P.

QUINTO: Una vez en firme la presente decisión y previa liquidación, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GINA PAMELA BERMEO SIERRA
Juez