



Rama Judicial

República de Colombia

Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), veintidós (22) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

TEMA: NULIDAD DE DECRETOS SOBRE MANUALES DE FUNCIONES E INCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: MAGDA MARITZA MARTÍNEZ ORTIZ Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA Y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

RADICADO: 73001-33-33-011-2022-00092-00

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del medio de control de simple nulidad formulado por MAGDA MARITZA MARTÍNEZ ORTIZ, ANA MILENA MORENO ZABALA, CARLOS ALBERTO LÓPEZ RODRÍGUEZ, GLADYS CAROLINA MORALES CRUZ, PAOLA CATHERINE OSORIO PARDO, MARTHA LUZ LUNA JIMÉNEZ, MARÍA NAIDU OSORIO CANO, ALEX MORA LÓPEZ, JONNATHAN SÁNCHEZ BARRIOS, YEFERSON DAVID SUÁREZ DÍAZ, JULIÁN EDUARDO AYALA SÁNCHEZ, ALEJANDRA HINCAPIÉ GONZÁLEZ, GIOBANNI SMITH GIRALDO LÓPEZ, MARÍA CAMILA RAMÍREZ LOAIZA, MARÍA CAROLINA MARTÍNEZ OLIVAR, CONSUELO MORA BARRIOS, YEIMY ROSIBEL RODRÍGUEZ FLÓREZ, MARÍA ELVIRA GÓMES GÓMEZ, PAULA ZAMARA MARTÍNEZ BEDOYA Y LORENA ANDREA VARGAS PÉREZ en contra del MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

I. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda¹

1.1.1. Pretensiones²

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Juez del Circuito de lo Contencioso Administrativo, declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en:

¹ Visto a folios 78 a 89 del anexo No. 4 del cuaderno principal del expediente digital.

² Visto a folio 86 del anexo No. 4 del cuaderno principal del expediente digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

- Decreto No 095 de 2021 (28 de mayo) “Por el cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de san Sebastián de Mariquita Tolima”
- Decreto No. 237 del 28 de septiembre de 2020, “Por el cual se incorporan los servidores públicos a la Alcaldía de San Sebastián de Mariquita a la nueva planta de personal”
- Decreto No. 236 del 30 de septiembre de 2020, “Por el cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de san Sebastián de Mariquita Tolima.”
- Decreto No. 120 de 2021 (21 de junio) “Por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la Administración Central del municipio de San Sebastián de Mariquita Tolima,”

1.1.2. Hechos³

El apoderado de los demandantes, en el escrito demanda, expuso como hechos los siguientes:

Indicó que el municipio demandado, por iniciativa del alcalde y con autorización del Concejo Municipal, a través del acuerdo 04 del 01 de abril de 2020, decidieron efectuar reestructuración administrativa de la planta de personal del ente territorial, con modificaciones en la estructura, nomenclatura y planta en mención.

Expuso que la autorización que otorgó la referida corporación conllevaba que el municipio realizara la reestructuración observando las normas correspondientes, por lo que debía llevar a cabo un estudio técnico para ello, pero que se omitió cumplir con lo previsto en el parágrafo tercero del artículo 2.2.2.6.1. del decreto 1083 de 2015, que refiere que cuando se adopte o modifique el manual de funciones y competencias, así como su estudio técnico, es obligación consultar en cada etapa con las organizaciones sindicales de la entidad.

Señaló que con los decretos No. 095 de 28 de mayo de 2021, 237 de 28 de septiembre de 2020, 236 de 30 de septiembre de 2020 y 120 de 21 de junio de 2021, se modificó el manual de funciones y competencias laborales del municipio de Mariquita, y que, pese a que se incumplieron con requisitos para la expedición de estos, la Comisión Nacional del Servicio Civil emitió el acuerdo No. 1166 de 29 de abril de 2021, convocando y estableciendo reglas del proceso de selección 2056 de 2021 para municipios de quinta y sexta categoría, en modalidad de abierto, para la provisión de empleos en vacancia definitiva de la alcaldía de ese municipio.

Expresó que a lo anterior se sumaba que no se cumplió lo establecido en el artículo 2.2.12.1.2.2. del decreto 1083 de 2015 y en la Ley 1955 de 2018, sobre la estabilidad laboral, convocando en el proceso de selección previamente referido, cargos que estaban siendo ocupados por personas que se encontraban en retén social, motivo por el cual debieron ser retirados de la convocatoria.

Mencionó que, aunque se buscaba disminuir la carga laboral del personal, había aumentado el número de vinculaciones por medio de órdenes de prestación de

³ visto a folios 78 a 81 del anexo No. 4 del cuaderno principal del expediente digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

servicios, y resaltó que todos los demandantes eran servidores públicos del ente territorial accionado, en el que estaban los sindicatos denominados Sintranal, Sinserpublicolombia, Sintramar, Sintraserpucol y Sintrasep, en los eran afiliados la parte activa de la litis.

1.1.3. Normas Violadas y concepto de la violación⁴

Indicó como normas violadas de rango constitucional los artículos 6 y 121, relacionados con el principio de legalidad, y como normas trasgredidas, relacionó el párrafo tercero del artículo 2.2.2.6.1. y el artículo 2.2.12.1.2.2. del decreto 1083 de 2015, así como también la Ley 1955 de 2019, para lo cual sostuvo que los actos administrativos demandados se expidieron sin que se hubiera cumplido los presupuestos allí contemplados y sin que se surtieran los trámites establecidos respecto de la estabilidad laboral reforzada para quienes están en retén social.

Igualmente, destacó que con lo anterior no se había respetado la jerarquía de normas, por lo que a las normas inferiores no sujetarse a ello, eran invalidadas.

1.2. Contestación de la demanda por la Comisión Nacional del Servicio Civil⁵

Como punto de partida, el apoderado de la entidad demandada manifestó su oposición a accederse a las pretensiones incoadas en el libelo introductorio, debido a que no tenían un fundamento legal ni sustento en pruebas, por lo que se pidió que los demandantes fueran condenados en costas y gastos procesales.

Sobre los hechos, indicó que del primero al quinto y del séptimo al décimo primero no le constaban y que el sexto era falso frente a la irregularidad argüida por la parte actora, en tanto que estos gozaban de presunción de legalidad.

Excepciones de mérito propuestas⁶

i) Estricta legalidad de los actos administrativos emitidos por la CNSC en virtud del proceso de selección 2056 de 2021 municipios de 5º y 6º categoría: Reiteró la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y de las actuaciones que se han surtido dentro del concurso de méritos que se adelantaba por la entidad, además de que no se había atribuido ningún vicio respecto de los actos que ha emitido la Comisión.

Advirtió que con la demanda se buscaba el restablecimiento automático de un derecho subjetivo de los demandantes o de los terceros.

ii) Falta manifiesta de legitimación material en la causa por pasiva: Adujo que no había una violación o vicio que fuera imputable a la Comisión, puesto que en todo momento había actuado acorde a sus competencias y con sujeción a la Constitución, sumado a que en la demanda no se había atribuido ningún hecho o pretensión sobre la entidad, sino que estos solamente están relacionados con el municipio de Mariquita, por lo que no se lograba desvirtuar la pretensión de

⁴ Visto a folios 84 y 85 del anexo 4 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

⁵ Visto en el anexo 15 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

⁶ Visto a folios 5 a 8 del anexo 15 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

legalidad del proceder de la Comisión, máxime cuando no fueron demandados actos dictados por esta.

Sentenció que la vinculación de la Comisión en la demanda, desgasta la administración de justicia y afectaba el mérito y la autonomía de la entidad.

iii) Buena fe: sustentó esta excepción en que el actuar de la Comisión ha sido cumpliendo la Constitución y a la ley, respetando el principio de legalidad.

iv) Excepción genérica innominada del inciso segundo del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: propuso esta excepción respecto de lo que resultare probado en el proceso y que fuere favorable a la Comisión.

1.3. Contestación de la demanda por el municipio de San Sebastián de Mariquita⁷

En el escrito de contestación de la demanda, el apoderado del ente territorial manifestó que los hechos primero, segundo, quinto y décimo eran ciertos; que los hechos tercero y décimo primero eran parcialmente ciertos; que el octavo no le constaba y que los demás no eran ciertos.

Con relación al cargo de la demanda, advirtió que lo alegado no configuraba un vicio de nulidad en los actos demandados, puesto que ello no infería en la competencia del jefe de la entidad para determinar la necesidad de reestructuración y reforma de la planta de personal de la entidad, de manera que no se trataba de un requisito de legalidad y expedición de esos actos, a lo que se suma que en tal reestructuración se observaron los requisitos legales para ello.

Advirtió que para la alcaldía de Mariquita no había ningún sindicato de servidores públicos de orden territorial, misional y convencional constituido legalmente y resaltó que los demandantes ocupaban cargos en provisionalidad en esa entidad, no habiendo adquirido derechos de carrera, por lo que estaban era buscando entorpecer la convocatoria que se estaba adelantando, alegando que estos podían haber participado en el proceso de selección por ser público y abierto.

Indicó su oposición a las pretensiones de la demanda y pidió que estas fueran negadas.

Excepciones de mérito propuestas⁸

i) Legalidad del proceso de reorganización institucional o reestructuración administrativa de la alcaldía municipal de San Sebastián de Mariquita, Tolima: Destacó que el proceso de reestructuración en el ente territorial fue acorde a la normatividad sobre la materia y al estudio técnico que se realizó y explicó las facultades *pro tempore* dadas al alcalde de Mariquita para tal efecto, mencionando los decretos que se habían expedido en razón de estas.

⁷ Visto en el anexo 18 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

⁸ Visto a folios 6 a 14 del anexo 18 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

ii) Necesidad de ajuste de gasto de funcionamiento de la administración municipal. Reducción de costos de funcionamientos según ley 617 de 2000.

Ahorro: Expuso la reorganización surtida en la alcaldía de Mariquita se dio como consecuencia de la necesidad de ajustar el gasto de funcionamiento acorde al indicador de la Ley 617 de 2000, pues el costo de la planta de personal superaría los ingresos corrientes de libre destinación para gastos de funcionamiento.

iii) inepta demanda por no enjuiciarse acto administrativo que modifica la estructura de la alcaldía municipal de San Sebastián de Mariquita, Tolima o decretos nro. 233 y 234 de 2020: Si bien esta excepción se propuso como de mérito, corresponde a una previa, la cual fue objeto de pronunciamiento en el auto calendado del 28 de abril de 2023.

iv) Ciudadanos demandantes no se encuentran con derechos de carrera administrativa – no cuentan con estabilidad laboral según régimen de función pública: Refirió que los demandantes ocupaban cargos en provisionalidad, por lo que no ostentaban derechos en carrera administrativa que permitiera que pudieran tener un trato distinto en el proceso de reestructuración institucional, como lo sería una reubicación o una indemnización, como cuando sucedía la supresión del empleo.

v) excepción genérica de declaratoria oficiosa: explicó que esta excepción era en consideración de las situaciones que fueran probadas en el proceso y de las que haya lugar a ser declaradas por el despacho.

1.4. Pronunciamiento frente a las excepciones propuestas

En el término de traslado para pronunciarse sobre las excepciones propuestas por las entidades demandadas, la parte actora allegó memorial⁹, en el que refirió lo siguiente:

Con relación a las excepciones que formuló el apoderado del municipio de San Sebastián de Mariquita, afirmó que, tal como lo había certificado el técnico administrativo del ente territorial, los decretos 236 de 2020, 237 de 2020, 121 de 2021 y 095 de 2021 fueron publicados mucho después de que fueran firmados, siendo ejecutados sin ser publicados, cual era un aspecto necesario para tales actos produjeran efectos.

Sostuvo que el 21 de junio de 2021, el alcalde de Mariquita había remitido un oficio a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el que pedía que se excluyeran del concurso que se estaba desarrollando, unos cargos de personas en carrera administrativa que se encontraban en retén social, con lo que se confirmaba que se habían convocado a concurso cargos que eran ocupados por personas cercanas a pensionarse.

A lo anterior, agregó que los decretos no fueron socializados con las organizaciones sindicales del municipio y que tenían servidores laborando en este y que eran afiliados en tales sindicatos, incumpliendo así lo consagrado en el parágrafo tercero del artículo 2.2.2.6.1. del decreto 1083 de 2015, advirtiendo que si bien no había en

⁹ Visto en el anexo 24 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

Mariquita un sindicato que cobijara a todos los servidores públicos del municipio, no significaba ello que no debiera cumplirse tal normatividad.

Sobre la segunda excepción, expresó que no se oponían a que se ajustara el presupuesto del ente territorial, pero que esto no daba lugar a inobservarse el debido proceso y el incumplimiento de normas al respecto.

En cuanto a la tercera excepción, resaltó que el medio de control promovido era el de simple nulidad; sobre la cuarta excepción, admitió que sus poderdantes no estaban en carrera administrativa, pero que esto no quería decir que no pudieran acudir ante la jurisdicción, y que lo que se debatía era el procedimiento para llevar a cabo la reestructuración administrativa en el municipio demandado, en donde no se cumplió con las reglas de expedición, comunicación, publicación y ejecución de los actos demandados; e, igualmente, manifestó su oposición respecto de la quinta excepción.

En lo que concierne a las excepciones planteadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, señaló que se oponía a la solicitud de sentencia anticipada y, posteriormente, hizo alusión a las competencias de dicha entidad en los procesos de selección, así como al deber de reportarle por el jefe del organismo en el cual se va a surtir el concurso, los empleos en los que se encuentren prepensionados, lo cual correspondía a la Comisión hacer cumplir frente al ente territorial, lo que no sucedió, además de que la ESAP no había presentado la lista de elegibles del concurso, aún.

Indicó que el alcalde de Mariquita y la Jefe de Talento Humano del municipio, remitieron un oficio a la Comisión Nacional del Servicio Civil informando sobre unos servidores que contaban con problemas de salud, por lo solicitaban que se permitiera retirar sus cargos de los empleos ofertados, y que, pese a que la Comisión manifestó que se habían realizado los ajustes, esas plazas fueron publicadas.

Específicamente, sobre la primera excepción, destacó que la Comisión era la encargada de verificar que los actos administrativos que se emitieran en el curso de un proceso de selección, observaran los requisitos legales.

En cuanto a la segunda excepción, resaltó que el acto administrativo No. 1166 de 2021, fue suscrito por la Comisión y por el municipio de Mariquita, lo que hacía a la primera solidaria en responsabilidad; con relación a la excepción de buena fe, sostuvo que esta debía ser demostrada, destacando que la Comisión no había actuado de tal manera, toda vez que no había verificado si había personas que estuvieran en retén social o que presentaran problemas de salud, ni se consideraron garantías para quienes están ocupando cargos en provisionalidad, y, sobre la última excepción, mencionó que se oponía a su prosperidad, por no contar con argumentos jurídicos.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda que ocupa fue presentada el 21 de abril de 2022 ante la Oficina de Reparto¹⁰, correspondiendo su conocimiento a este Juzgado. La misma fue admitida a través de auto del 22 de agosto de 2022, donde se ordenó la notificación a las

¹⁰ Visto en el anexo 2 del Cuaderno Principal en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹¹.

Más adelante, mediante providencia del 28 de abril de 2023, se decidió la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado¹².

Posteriormente, por medio de auto calendado del 28 de abril de 2023¹³, se determinó que se procedería a dictar sentencia anticipada, se declaró no probada la excepción de *“inepta demanda por no enjuiciarse acto administrativo que modifica la estructura de la alcaldía municipal de San Sebastián de Mariquita, Tolima o decretos nro. 233 y 234 de 2020”*, y se difirió para el fondo del asunto las demás excepciones propuestas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y por el municipio de Mariquita. Adicionalmente, se tuvo como pruebas los documentos aportados por la parte demandante con la demanda y los adjuntados por las entidades demandadas con la contestación, se fijó el litigio del proceso y se corrió traslado por el término diez (10) días a las partes para que rindieran por escrito sus alegatos y el Ministerio Público emitiera concepto si a bien lo consideraba.

Finalmente, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia el día 19 de mayo de 2023, según constancia secretarial de la misma fecha¹⁴.

2.1. Alegatos de conclusión

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los siguientes términos:

2.1.1. Parte demandada municipio de San Sebastián de Mariquita¹⁵

Precisó el apoderado del ente territorial que el proceso de reorganización que se adelantó en este, se cimentó en el acceso a cargos públicos por mérito de aquéllos que estaban siendo ocupados en provisionalidad, y que en este se habían cumplido las normas vigentes al respecto.

Reiteró que en el municipio de Mariquita no había un sindicato de primer grado, con lo que se colegía que el ente territorial no contaba con una organización de esta naturaleza conformada por sus trabajadores oficiales y señaló que los demandantes no tenían estabilidad laboral reforzada, ya que no ostentaban derechos de carrera administrativa.

Finalmente, advirtió que no había lugar a declarar la nulidad de los decretos demandados, en tanto que no incurrían en ninguna de las causales de ella, puesto que el alcalde fue autorizado por el concejo municipal para surtir el proceso de reestructuración, pidió que se declararan probadas las excepciones que propuso y que se negaran las súplicas de la demanda.

¹¹ Visto en el anexo 2 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

¹² Anexo 7 del cuaderno de medida cautelar del expediente digital.

¹³ Visto en el anexo 26 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

¹⁴ Visto en el anexo 33 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

¹⁵ Visto en el anexo 30 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

2.1.2. Parte demandada Comisión Nacional del Servicio Civil¹⁶

El representante judicial de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al momento de rendir sus alegatos, indicó que los actos demandados no adolecían de los vicios endilgados por la parte actora, en tanto que se estaba sacando de su contexto las normas invocadas y la línea jurisprudencia sobre ello, y manifestó que se ratificaba en lo que había mencionado en la contestación de la demanda, por lo que solicitó que se negaran las pretensiones elevadas en esta.

2.2. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no intervino dentro del asunto que ocupa.

2.3. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no presentó concepto dentro del proceso de la referencia.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Actos administrativos acusados de nulidad:

1. Decreto 237 del 28 de septiembre de 2020 *“Por el cual se incorporan los servidores públicos de la Alcaldía de San Sebastián a la nueva planta de personal”*. Visto en el anexo No. 5 del cuaderno principal del expediente digital.
2. Decreto 236 del 30 de septiembre de 2020 *“Por el cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de san Sebastián de Mariquita Tolima.”* Visto en el anexo No. 6 del cuaderno principal del expediente digital.
3. Decreto 095 del 28 de mayo de 2021 *“Por el cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de san Sebastián de Mariquita Tolima.”* Visto en el anexo No. 8 del cuaderno principal del expediente digital.
4. Decreto 120 del 21 de junio de 2021 *“Por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de san Sebastián de Mariquita Tolima.”* Visto en el anexo No. 1 del cuaderno principal 2 del expediente digital.

3.2. Problema jurídico

Para el presente caso, se contrae a determinar si ¿se encuentran viciados de nulidad de los decretos No. 236 y 237 de 2020 y los No. 095 y 120 de 2021, proferidos por el alcalde del municipio de San Sebastián de Mariquita, en razón a que no se observaron los requisitos legales establecidos previos a su expedición, como el

¹⁶ Visto en el anexo 32 del Cuaderno Principal 2 en el Expediente Digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

proceso de consulta de ellos con las organizaciones sindicales de la entidad, así como por no hacer efectiva la estabilidad laboral reforzada, convocándose a concurso de méritos abierto cargos que estaban siendo ocupados por personas en retén social?

3.3. Tesis

El Despacho negará la pretensión de nulidad de los actos administrativos demandados, toda vez que la norma invocada sobre la socialización por la modificación del manual de funciones y competencias laborales surtido en el municipio de San Sebastián de Mariquita, no es aplicable al supuesto de hecho manifestado por la parte demandante, por cuanto se trata de una entidad del orden territorial y no nacional, a lo que se suma que no fue acreditado que en el concurso que se viene adelantando en el ente territorial por la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer empleos en carrera por vacancia definitiva, se hubieren convocado cargos que estén siendo ocupados por personas en retén social.

4. Marco Jurídico

4.1. De la expedición de manuales específicos de funciones y de competencias laborales

El Decreto 1083 del 26 de mayo 2015, emitido por el Presidente de la República, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”*, realizó la compilación de normas preexistentes en esta materia, y contempló el título denominado *“Funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional”*.

El mismo título, consagró como capítulo sexto lo relacionado con los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y entidades nacionales, estipulando en su artículo 2.2.2.6.1., lo específico a su expedición, norma invocada como vulnerada, y modificada por el artículo cuarto del decreto 498 de 2020, preceptuando lo siguiente:

“Artículo 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y de-terminando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposi-ciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

Parágrafo 1°. La certificación de las funciones y competencias asignadas a un de-terminado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
 Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
 Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará la asesoría técnica necesaria y señalará las pautas e instrucciones de carácter general para la adopción, adición, modificación o actualización de los manuales específicos.

Igualmente, este Departamento Administrativo adelantará una revisión selectiva de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Las entidades deberán atender las observaciones que se efectúen al respecto y suministrar la información que se les solicite.”

4.2. De la reforma de las plantas de empleos y la protección especial a consecuencia de aquélla

El decreto previamente indicado, contempló en su título 12 lo concerniente a las reformas de las plantas de empleos, estableciendo lo correspondiente a la protección especial en los casos de supresión de los empleos en razón de tales reformas, en los siguientes términos:

“TÍTULO 12

REFORMAS DE LAS PLANTAS DE EMPLEOS

CAPÍTULO 1

PROTECCIÓN ESPECIAL EN CASO DE SUPRESIÓN DEL EMPLEO COMO CONSECUENCIA DE UNA REFORMA DE PLANTA DE PERSONAL

SECCION 1

DEFINICIONES

ARTÍCULO 2.2.12.1.1.1 Definiciones. Para los efectos de la protección especial en caso de supresión del empleo como consecuencia de una reforma de planta de personal, se entiende por:

1. Madre o padre cabeza de familia sin alternativa económica: Entiéndase por madre o padre cabeza de familia, quien siendo soltera(o) o casada(o), tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañera(o) permanente o deficiencia sustancial de los demás miembros del núcleo familiar.

2. Persona con limitación física, mental, visual o auditiva: Aquella que por tener comprometida de manera irreversible la función de un órgano, tiene igualmente afectada su actividad y se encuentra en desventaja en sus interacciones con el entorno laboral, social y cultural. De conformidad con la valoración médica de que se trata más adelante, se considera:

a) Limitación auditiva: A partir de la pérdida bilateral auditiva moderada / severa, esto es, cuando la persona sólo escucha sonidos a partir de 51 decibeles, con amplificación, lo cual genera dificultades en situaciones que requieren comunicación verbal especialmente en grupos grandes; puede o no haber originado demoras en el desarrollo del lenguaje hablado que reduce la inteligibilidad de su habla si no hay intervención y amplificación;

b) Limitación visual: A partir de la pérdida bilateral visual desde un rango del 20/60 hasta la no percepción visual junto con un compromiso de la vía óptica que produce alteraciones del campo visual desde el 10 grado del punto de fijación. Los estados ópticos

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

del ojo, como la miopía, la hipermetropía o el astigmatismo, por ser condiciones orgánicas reversibles mediante el uso de anteojos, lentes de contacto o cirugía, no se predicen como limitaciones;

c) Limitación física o mental: Quien sea calificado con una pérdida de capacidad laboral en un rango entre el veinticinco (25) por ciento y el cincuenta (50) por ciento, teniendo en cuenta los factores de deficiencia, discapacidad y minusvalía.

3. Servidor próximo a pensionarse: Aquel al cual le faltan tres (3) años o menos, para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o de vejez, al momento de la supresión del empleo.

SECCIÓN 2

PROTECCIÓN ESPECIAL

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.1 Destinatarios. No podrán ser retirados del servicio las madres o padres cabezas de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años, según las definiciones establecidas en el artículo 2.2.11.3.1.1, (sic) debe entenderse que la referencia correcta es el artículo 2.2.12.1.1.1 del presente decreto.

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.2. Tramite. Para hacer efectiva la estabilidad laboral de que trata el artículo anterior, los organismos y entidades que modifiquen sus plantas de personal permanente o temporal respetarán las siguientes reglas:

1. Acreditación de la causal de protección:

a) Madres o padres cabeza de familia sin alternativa económica: Los jefes de personal, o quienes hagan sus veces, verificarán en las hojas de vida de los servidores públicos, que pretendan beneficiarse de la protección especial y en el sistema de información de la respectiva Entidad Promotora de Salud, EPS, y en las Cajas de Compensación Familiar, que se cumplan las condiciones señaladas en el presente decreto y que en el grupo familiar de la solicitante no existe otra persona con capacidad económica que aporte al sistema de seguridad social.

Así mismo, la condición de invalidez de los hijos, siempre que dependan económica y exclusivamente de quien pretenda ser beneficiaria de la protección especial, deberá ser probada por la servidora pública con un dictamen de la respectiva Junta de Calificación de Invalidez;

b) Personas con limitación visual o auditiva: Los servidores públicos que consideren encontrarse dentro del grupo de personas con uno de estos tipos de limitación, deben solicitar la valoración de dicha circunstancia, a través de la Empresa Promotora de Salud, EPS, a la cual estén afiliados y radicar ante el jefe de personal o quien haga sus veces la correspondiente certificación. El organismo o entidad, en caso de duda, solicitará por conducto del jefe de personal, o de quien haga sus veces, la verificación de la valoración presentada al Instituto Nacional para Ciegos (INCI) para las limitaciones visuales; y al Instituto Nacional para Sordos (INSOR) para las limitaciones auditivas;

c) Personas con limitación física o mental: Los servidores públicos que consideren encontrarse dentro del grupo de personas con uno de estos tipos de limitación, deben obtener el dictamen de calificación del equipo interdisciplinario de calificación de invalidez de la Empresa Promotora de Salud, EPS, o Administradora de Riesgos Laborales, ARL, a la cual estén afiliados, o de no existir este organismo, de la Junta de Calificación de Invalidez y radicar ante el jefe de personal o quien haga sus veces la

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

correspondiente certificación. El organismo o entidad, podrá solicitar por conducto del jefe de personal, o de quien haga sus veces, la verificación de la valoración presentada a las Juntas de Calificación de Invalidez;

d) *Personas próximas a pensionarse:* Sin perjuicio de que el servidor público que considere encontrarse en este grupo adjunte los documentos que acreditan la condición que invoca, los jefes de personal o quienes hagan sus veces deben verificar que a los servidores que puedan encontrarse en estas circunstancias en efecto les falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez, y expedir constancia escrita en tal sentido.

El jefe del organismo o entidad deberá verificar la veracidad de los datos suministrados por el destinatario de la protección.

2. Aplicación de la protección especial:

Con base en las certificaciones expedidas por los jefes de talento humano o quienes hagan sus veces y en las valoraciones del tipo de limitación previstas en el numeral anterior, el secretario general de la respectiva entidad analizará, dentro del estudio técnico correspondiente a la modificación de la planta de personal permanente o temporal y teniendo en cuenta la misión y los objetivos del organismo o entidad, el cargo del cual es titular el servidor público que se encuentra en alguno de los grupos de la protección especial y comunicará a los jefes de la entidad respectiva los cargos que de manera definitiva no podrán ser suprimidos o las personas a quienes se les deberá respetar la estabilidad laboral.

En caso de supresión del organismo o entidad, la estabilidad laboral de los servidores públicos que demuestren pertenecer al grupo de protección especial de que trata el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, se mantendrá hasta la culminación del proceso de supresión o liquidación. La garantía para los servidores próximos a pensionarse deberá respetarse hasta el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez.

PARÁGRAFO. En el caso de los organismos y entidades que cuenten con plantas temporales, aplicarán las reglas establecidas en el presente artículo, hasta el término de duración señalado en el acto administrativo por la cual se creó o prorrogó la planta temporal. La protección especial de que trata este artículo aplicará solamente mientras la vigencia de la planta temporal.

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.3 Pérdida del derecho. La estabilidad laboral a la que hace referencia este capítulo cesará cuando se constate que el ex empleado ya no hace parte del grupo de personas beneficiarias de la protección especial.

En todo caso, la estabilidad laboral cesará una vez finalice el proceso de supresión o liquidación.

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.4. Provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito. Para el caso de la provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito de servidores públicos vinculados mediante nombramiento provisional que les falte tres (3) años o menos para causar el derecho a la pensión de jubilación o de vejez, se deberá tener en cuenta lo establecido en el párrafo 2 del artículo 263 de la Ley 1955 de 2019."

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.5. De la reubicación para los servidores públicos prepensionados. En cumplimiento de la protección especial en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos, los servidores públicos que les falten (3) tres años o menos para obtener la pensión de jubilación o vejez y no puedan continuar en el ejercicio de su cargo por razones de reestructuración o provisión definitiva, deberán ser reubicados como lo señala el artículo 8 de la Ley 2040 de 2020 hasta tanto cumplan con

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

los requisitos para obtener el beneficio pensional. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 2.2.12.1.2.2."

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.6. Deberes de los servidores públicos que se encuentren en condición de protección especial. Los servidores públicos que les falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez, así como aquellos que cuenten con algún tipo de condición de protección especial, deberán cumplir con sus responsabilidades y funciones establecidas en la normatividad vigente."

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 en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización que así lo demuestren.

Las solicitudes para la modificación de las plantas de empleos, además de lo anterior, deberán contener: i) costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, ii) efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, iii) concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afecta el presupuesto de inversión y, iv) los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

PARÁGRAFO 1. Toda modificación a las plantas de empleos y de las estructuras 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.

PARÁGRAFO 2. La administración antes de la expedición del acto administrativo que adopta o modifica las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y su justificación, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las modificaciones o actualizaciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo

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.*

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

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.

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.”*

5. Caso concreto

De los hechos jurídicamente relevantes y probados se tiene que el concejo municipal de San Sebastián de Mariquita, mediante el Acuerdo No. 04 del 01 de abril de 2020, autorizó al alcalde de este ente territorial para llevar a cabo la reestructuración o reorganización del municipio y así efectuar *la reorganización administrativa del sector central de la administración municipal y en tal virtud reestructure la administración municipal, previo estudio técnico*, para lo cual contaba con el término de seis meses .

Asimismo, dentro de las facultades otorgadas, se contemplaron las de:

- “1. Determinar la reorganización de la administración central del municipio de Mariquita, fijando su estructura orgánica, manual de funciones y competencias, escalas salariales y en general expedir los estatutos necesarios para la administración municipal.*
- 2. Crear, suprimir, transformar, fusionar dependencias, secretarías, crear departamentos administrativos, direcciones, oficinas, jefaturas, así como determinar su estructura interna y sus funciones de acuerdo a los principios de coordinación, colaboración, concurrencia y subsidiariedad.*
- 3. Respetar las normas de disciplina fiscal para lo cual será imperativo reducir el gasto de funcionamiento del municipio.”*

Con posterioridad a ello, el burgomaestre expidió los actos administrativos que hoy son objeto de demanda en el asunto que ocupa.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

Ahora bien, el apoderado de los demandantes señaló en el libelo introductorio que tales actos se encontraban viciados de nulidad, por cuanto no habían observado el principio de legalidad, argumentando que previo a expedirse los mismos no se cumplió con los trámites que se exigen en la normatividad, como lo es la socialización de los manuales de funciones con las organizaciones sindicales, de conformidad con lo contemplado en el parágrafo tercero del artículo 2.2.2.6.1. del decreto 1083 de 2015, transcrito en líneas anteriores.

Con relación a este planteamiento, es pertinente mencionar que el precepto normativo mencionado previamente fue previsto solamente respecto de los manuales de funciones y competencias laborales de las entidades y organismos del orden nacional, motivo por el que, con relación al cargo planteado, no se colige que se materialice un vicio de nulidad respecto de los actos acusados al respecto, puesto que la consulta a hace alusión la referida norma no aplica para la adopción de tales manuales en las entidades territoriales, como lo es el municipio de San Sebastián de Mariquita.

De otro lado, la parte actora arguyó que el proceso de reestructuración también contaba con otras irregularidades tales como el hecho de que no se hiciera efectiva la estabilidad laboral reforzada para algunos trabajadores que laboran en el ente territorial y que se encuentran en el denominado retén social, siendo sus cargos convocados en el concurso de méritos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Sobre este aspecto, es menester recordar que el despacho ya se había pronunciado al momento de resolver la solicitud de la medida cautelar peticionada, donde se indicó:

“(...) De otro lado, con relación al argumento dado, de que la solicitud se basaba en que fueron convocados cargos que estaban siendo ocupados por personas que contaban con estabilidad laboral reforzada, es pertinente advertir que de la lectura de los decretos de los que se pide su suspensión, no se encuentra que en ellos se hubiera efectuado tal convocatoria de cargos, pues estos únicamente se refieren a modificaciones y ajustes en el manual de funciones y competencias laborales, así como a la incorporación de servidores públicos al municipio de San Sebastián de Mariquita en la nueva planta de personal, por lo que no hay prueba de lo manifestado.

En el mismo sentido, se pone de presente que tampoco fue acreditado que hubiera personas con estabilidad laboral reforzada, puesto que de la documentación aportada solo se avizoran respuestas dadas por funcionarios del ente territorial demandando en donde atendían solicitudes al respecto¹⁷, pero donde se precisaba que respecto de los solicitantes no se contaba con certificado de disminución de su capacidad laboral. Asimismo, tampoco se soportó lo afirmado sobre que no se adelantaron los trámites relativos a garantizar la estabilidad laboral, puesto que en tales oficios de respuesta se explicaban las formas de que se certificara la discapacidad o se calificara la invalidez, según lo peticionado, pero no se demostró que ya se contara con esos documentos, permitiendo concluirse que no se garantizó tal situación, máxime cuando solo se refieren a una sola persona que no forma parte de los demandantes. (...)”

Sumado a lo anterior, se destaca que los oficios aportados como prueba en la demanda hacen referencia a pérdida de capacidad laboral, más no a lo alegado por el abogado de los demandantes sobre personas que estuvieren en retén social, de manera que no fue probado que se hubieran convocado a concurso empleos que

¹⁷ Vistas a folios 68 y 69 y 76 y 77 del anexo No. 4 del cuaderno principal del expediente digital.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del Servicio Civil

estuvieren siendo ocupados por personas que se encontraren en situación de especial protección por tal retén, lo que conlleva a afirmarse que, en este aspecto, tampoco se tiene como configurado vicio de nulidad alguno con relación a los actos administrativos acusados de ello.

Adicionalmente, en el oficio obrante a folios 72 a 75 del anexo No. 4 del cuaderno principal del expediente digital, en una respuesta dada a una petición elevada a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la entidad refirió que en la etapa de planeación se había requerido a las entidades cuyos empleos serían convocados a concurso y que la Comisión realizó los ajustes que había peticionado la alcaldía de San Sebastián de Mariquita.

Por tanto, se negarán la pretensión de nulidad incoada respecto a los actos administrativos demandados, puesto que no se acreditó que presentaran algún vicio de nulidad que diera lugar a que fueran excluidos del mundo jurídico, razón por la que se declarará probada la excepción denominada *buena fe* formulada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no encontrándose probada ninguna otra excepción que tuvieran relación directa con el asunto objeto de decisión.

6. Con relación a la condena en costas

Teniendo en cuenta que por tratarse de un medio de control de simple nulidad se está ventilando un interés público, de conformidad con el artículo 188 C.P.A.C.A. no se impondrá condena en costas a la parte demandada.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción denominada *buena fe*, propuesta por la entidad demandada Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

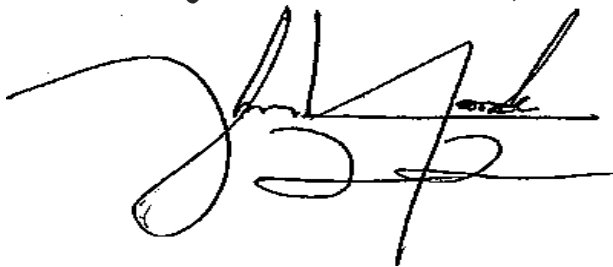
TERCERO: ABSTENERSE de condenar en costas a la parte demandante, atendiendo a lo expuesto en precedencia.

CUARTO: Reconózcase personería adjetiva al abogado Wilyan Jair Galárraga Guzmán, identificado con la cédula de ciudadanía N° 18.392.297 de Calarcá, portador de la tarjeta profesional N° 75.943 expedida por el C. S. de la J., para que actúe como apoderado de la parte demandada, municipio de San Sebastián de Mariquita, con el fin de que represente sus intereses en los términos y para los efectos del poder conferido y visto en el anexo 35 del cuaderno principal 2 del expediente digital.

QUINTO: En firme este fallo archívese el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar a efectuarse en el sistema Samai.

Expediente No 73 001 33 33 011 2022 00092 00
Demandante: Magda Maritza Martínez Ortiz y otros
Demandado: Municipio de San Sebastián de Mariquita y Comisión Nacional del
Servicio Civil

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Libardo Andrade Flórez', written over two horizontal lines.

JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
JUEZ