

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

<b>REFERENCIA:</b>	
<b>RADICADO</b>	05001 33 33 006 2020 00050 00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD ELECTORAL
<b>DEMANDANTE</b>	MUNICIPIO DE VENECIA
<b>DEMANDADOS</b>	SANDRA PATRICIA GUTIERREZ CARDONA LAURA VICTORIA MEJIA DUQUE ANA MARIA ALVAREZ ACEVEDO FREDY RUIZ CORREA LEIDY MARLLORY ECHAVARRIA FERNANDEZ DIANA LORENA VELEZ TABORDA GLADIS DE MARIA ORTIZ SANMARTIN
<b>ASUNTO</b>	ADMITE DEMANDA y DECRETA SUSPENSIÓN
<b>PROVIDENCIA</b>	Auto Interlocutorio

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de la demanda interpuesta por el MUNICIPIO DE VENECIA -ANTIOQUIA, contra el Decreto No. 100-17-079 del 30 de diciembre de 2019, por medio del cual se hacen unos nombramientos en la planta de cargos del municipio.

I.- CONSIDERACIONES.

1.- Por reunir la demanda de la referencia los requisitos establecidos en los artículos 162 y s.s., así como las disposiciones especiales contenidas en los artículos 275 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, se dispondrá la admisión de la misma en la parte resolutive.

2.- Dentro de un acápite especial de la demanda, solicita la parte actora la suspensión provisional del acto acusado, con fundamento en los siguientes cargos:

<sup>1</sup> En adelante CPACA.

*i.-* Violación al artículo 122 de la Constitución Política, por cuanto los nombramientos no contaron con el debido certificado de disponibilidad presupuestal, aunado a que sus salarios no fueron contemplados en el Acuerdo por el cual se aprobó el presupuesto municipal para el año 2020.

*ii.-* Violación al artículo 125 de la Carta Política, en la medida en que se trataba de vacantes definitivas que no habían sido provistas anteriormente y no se habían ocupado por ningún servidor público; tampoco se tuvieron en cuenta los requisitos para determinar el cumplimiento de los méritos y calidad de los aspirantes.

*iii.-* Violación al artículo 24 de la Ley 909 de 2004, en razón a que se omitió comunicar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la existencia de las vacantes provistas irregularmente por el anterior mandatario municipal.

*iv.-* Vulneración de los artículos 2.2.5.3.1 y 2.2.5.3.2 del Decreto Nacional 1083 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto Nacional 648 de 2015, pues los actos de nombramiento se motivaron falsamente en la temporalidad de los mismos, siendo que realmente se trataba de vacantes definitivas.

De igual manera, se omitió realizar el proceso de selección específico de la respectiva entidad.

**3.-** Conforme se desprende del último párrafo del artículo 277 del CPACA, cuando en la demanda de nulidad electoral se solicite la suspensión provisional del acto acusado, ésta se debe **resolver** en el mismo auto admisorio por el Juez, la Sala o Sección, razón por la cual procederá el Despacho a resolverla en esta oportunidad.

**Consideraciones.-** Pues bien, el CPACA establece que antes de notificar el auto admisorio o en cualquier estado del proceso, la parte demandante puede presentar solicitud de medida cautelar y el juez decretar aquéllas que estime procedentes y necesarias para proteger y garantizar en forma provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Dentro de la amplia gama de medidas cautelares establecidas en la nueva codificación, se contempló la consabida suspensión provisional del acto administrativo demandado, medida que valga aclarar, es la única procedente para la acción electoral,

tal como lo señaló el Consejo de Estado en providencia del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), radicación número: 11001-03-28-000-2014-00039-00, cuando acotó:

*“Así, se reitera que a las voces del inciso final del artículo 277 del CPACA, la única medida cautelar que procede en materia de nulidad electoral es la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de elección o nombramiento”.*

Ahora, el canon 231 establece los requisitos para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos:

*“Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos...”*

Es claro, entonces, que la Ley 1437 de 2011 trajo consigo cambios significativos en cuanto a la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos, ya que ésta procederá no solo cuando surja evidente la contradicción entre el acto administrativo y las normas invocadas como transgredidas, sino también cuando esa transgresión surja del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Al realizar un estudio de las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta las novedades que se incluyeron, el Honorable Consejo de Estado se permitió delimitar el alcance del estudio que debe realizar el Juez al momento de decidir sobre una solicitud de medida cautelar. En efecto, acotó:

*“Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente y se interpretó que, “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto **la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud**”.* Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto,

*lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.<sup>2</sup> -negrilla del Despacho-*

De ésta manera, el CPACA autoriza al Juez para que desde esta etapa procesal pueda “...realizar un análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud exige un análisis del acto en relación con las normas invocadas como trasgredidas, y de las pruebas que se alleguen con la demanda”<sup>3</sup>. Aclarando, eso sí, que para su decreto debe surgir **evidente** la trasgresión de las normas en esta etapa del proceso, generando en el operador judicial la convicción del quebrantamiento legal, pero sin desconocer que la valoración del fondo del asunto pertenece a la fase de juzgamiento.

Como se aclaró en el acápite anterior, las modificaciones introducidas por la Ley 1437 de 2011 establecieron que la violación a la Ley no tiene que ser manifiesta, sino que el Juez debe efectuar la confrontación de las normas violadas y el acto acusado, e inclusive estudiar las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento.

Así las cosas, el acto acusado lo constituye el Decreto No. 100-17-079 del 30 de diciembre de 2019, por el cual se efectuó el nombramiento de ANA MARIA ALVAREZ DE ACEVEDO, para el cargo de Técnico Administrativo – Contabilidad en la Secretaría de Hacienda; SANDRA PATRICIA GUTIÉRREZ CARDONA, para el cargo de Secretaria Comisaría de Familia en la Secretaria de Gobierno; FREDY RUIZ CORREA, para el cargo de Auxiliar Administrativo – Simat en la Secretaría de Educación; GLADYS DE MARIA ORTIZ SANMARTIN, para el cargo de auxiliar administrativo – Desarrollo Comunitario en la Secretaría de Productividad; DIANA LORENA VELEZ TABORDA, para el cargo de Técnico Operativo – Juventudes, Emprendimiento y Productividad en la Secretaría de Productividad; LEIDY MARLLORY ECHAVARRIA FERNANDEZ, para el cargo de técnico operativo – Asistencia Técnica Ambiental en Secretaria de Productividad y LAURA VICTORIA MEJIA DUQUE, para el cargo de profesional universitario en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUB SECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00066-00

La solicitud se sustenta, esencialmente, en la violación del artículo 122 de la Carta Política, el cual establece que “...no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y **previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente**”.

En éste evento, se tiene que los nombramientos de los antes citados se efectuaron el 30 de diciembre de 2019, penúltimo día hábil de la vigencia del año 2019.

De igual manera, se tiene, conforme a los certificados expedidos por la Técnica de Presupuesto y Nómina de la Secretaría de Hacienda del municipio de Venecia (folios 365 a 369), que los cargos mencionados **no se encuentran** contemplados dentro del presupuesto para la vigencia fiscal 2020, merced a lo cual no es posible imputar a ese presupuesto los salarios y prestaciones sociales de los demandados.

Tal como lo indicó el Departamento Administrativo de la Función Pública, es requisito esencial para el nombramiento de personal, contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.

En efecto, en su Concepto No. 125381 del 13 de agosto de 2013, el DAFP sostuvo:

*“En atención al radicado de la referencia, mediante el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil remite a su vez la comunicación de Colombia Compra Eficiente, con el fin de dar respuesta al numeral 2 de su petición, en la cual pregunta sobre las acciones que debe adelantar una entidad que carece de presupuesto para vincular personal a la planta que cumple funciones permanentes desarrolladas por contratistas, sin paralizar la prestación del servicio a su cargo, esta Dirección manifiesta lo siguiente:*

*La Constitución Política en el artículo 122 establece:*

**“ARTÍCULO 122.** *No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.* (Subrayado fuera de texto).

*(...)”*

*El Decreto 2715 de 2012, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, dispone:*

**"ARTÍCULO 16.** Para proveer empleos vacantes se requerirá el certificado de disponibilidad presupuestal por la vigencia fiscal de 2013. Por medio de este, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces garantizará la existencia de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013, por todo concepto de gastos de personal, salvo que el nombramiento sea en reemplazo de un cargo provisto o creado durante la vigencia, para lo cual se deberá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal por lo que resta del año fiscal.

Toda provisión de empleos de los servidores públicos deberá corresponder a los previstos en la planta de personal, incluyendo las vinculaciones de los trabajadores oficiales y tener previstos sus emolumentos de conformidad con el artículo 122 de la Constitución Política. (...)"

De acuerdo con las normas anteriores, para la provisión de los empleos se requiere:

Que el empleo esté contemplado en la planta de la entidad y sus emolumentos estén contemplados en el presupuesto correspondiente, para lo cual **se requiere el certificado de disponibilidad presupuestal que garantice la existencia de recursos para gastos de personal**". -negrilla del despacho-

De igual manera, tenemos que sobre el particular se ha referido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que al revisar el artículo 345 de la Carta Política y el principio de legalidad del gasto, conceptuó lo siguiente:

"La primera de las normas citadas dispone lo siguiente:

**"ARTICULO 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."

Subraya la Sala.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>8</sup> esta disposición consagra el principio de la legalidad del gasto público, definido por la misma corporación como la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública y fundamento del Estado de Derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales, entre otros, en los artículos 121<sup>9</sup> y 122<sup>10</sup> de la Carta Política.

De manera adicional, ha establecido la Corte que el concepto de disponibilidad presupuestal se constituye en un instrumento protector del principio constitucional de la legalidad del gasto público, así:

*[En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, (. . .) la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución. (. . .)]*

*Sobre el particular, conviene reiterar igualmente, lo ya expresado por esta Corporación en la Sentencia No. C-308 de 1994. MP. Dr. Antonio Barrera Carbone//, donde se afirmó:*

*"En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares". (. . .)*

*De conformidad con lo anterior, la disponibilidad presupuestal constituye un elemento que permite que el principio de legalidad, dentro de un análisis sistemático, consagrado dentro del sistema presupuestal colombiano, pueda cumplirse y hacerse efectivo.*

*(...) los objetivos de la disponibilidad son la protección de los recursos públicos para facilitar la realización de los fines estatales. los cuales no se podrían alcanzar si los ordenadores del gasto de las entidades públicas pudieran ejecutar sumas superiores a las disponibles. constituyéndose en una garantía para que los recursos incorporados en los presupuestos sean suficientes para atender los gastos y obligaciones contraídas por el Estado. No sería posible entonces efectuar una correcta ejecución presupuestal si no hay disponibilidad, porque sin ella se ejecutarían partidas por encima de las presupuestadas, en perjuicio de otras que no podrían efectuarse. El objetivo de la norma no es otro que garantizar el pago de la prima técnica a que hace referencia el decreto parcialmente acusado"*<sup>11</sup>.

*Subraya la Sala.*

*Así las cosas, de acuerdo con el marco constitucional del presupuesto público colombiano y su interpretación por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, **el deber de contar con disponibilidad de recursos para asumir un gasto o una obligación por parte de una entidad del Estado, es una expresión del principio de legalidad del gasto público que se enmarca en el mandato constitucional de legalidad de las actuaciones públicas y que permea todo el régimen presupuestal regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto**". -Negrilla del despacho-*

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los nombramientos aludidos fueron efectuados tan sólo dos (2) días antes de acabar la vigencia fiscal 2019, para cargos que –conforme se desprende de los documentos aportados con la demanda- no habían sido provistos antes; es decir, se encontraban vacantes desde su creación por virtud del Decreto Municipal No. 8 del 13 de enero de 2016, por el cual se estableció la planta de personal de la alcaldía Municipal de Venecia.

En éste caso, surge claramente la violación al artículo 122 de la Carta, aun cuando se trate de acreencias de tipo laboral, pues como lo indicó la Corte Constitucional en su Sentencia C-018 de 1996, al revisar la constitucionalidad de una norma que condicionaba el pago de una prima a la existencia de disponibilidad presupuestal, acotó:

*"...Las anteriores consideraciones llevan a la Sala Plena de la Corte Constitucional a concluir que el parágrafo del artículo 6o. del Decreto 1661 de 1991, al establecer como condición para el otorgamiento de la prima técnica (lo que debe entenderse como el pago de ésta), el certificado de disponibilidad presupuestal, lejos de vulnerar nuestro ordenamiento constitucional en las normas invocadas por el actor, lo desarrolla, ajustándose no sólo a sus previsiones -artículos 345, 346 y 347-, sino también a las que la ley establece para el sistema presupuestal".*

En esa medida, considera el Despacho que se reúnen los elementos necesarios para decretar la medida provisional de suspensión solicitada.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO SEXTO (6º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO ORAL DE MEDELLIN,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** ADMITIR LA DEMANDA interpuesta por el **MUNICIPIO DE VENECIA,** contra **Decreto No. 100-17-079 del 30 de diciembre de 2019,** por medio del cual se hacen unos nombramientos en la planta de cargos del municipio.

**SEGUNDO.** NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE a los demandados **SANDRA PATRICIA GUTIERREZ CARDONA, LAURA VICTORIA MEJIA DUQUE, ANA MARIA ALVAREZ ACEVEDO, FREDY RUIZ CORREA, LEIDY MARLLORY ECHAVARRIA FERNANDEZ, DIANA LORENA VELEZ TABORDA y GLADIS DE MARIA ORTIZ SANMARTIN,** conforme lo establece el artículo 277-1 del CPACA, en la dirección suministrada por la demandante, mediante entrega de copia de la providencia, previa identificación del notificado mediante documento idóneo y suscripción del acta respectiva en la que se

debe indicar la fecha en que se efectúa la notificación, el nombre de la persona notificada y la providencia objeto de notificación.

Si no se pudiere efectuar la notificación dentro de los dos (2) días siguientes, se notificará a la nombrada mediante aviso que se publicará por una vez en dos (2) períodos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 1 literales b y c del artículo 277 del CPACA.

En caso de que la demandante no acredite las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará **terminado** el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente –literal g del numeral 1 del artículo 277 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al **MINISTERIO PÚBLICO**, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, en los términos de los numerales 2 y 3 del artículo 277 del CPACA, de consuno con el artículo 199.

**NOTIFÍQUESE** por ESTADOS a la **demandante**, tal y como lo establece el numeral 4 del artículo 277 del CPACA.

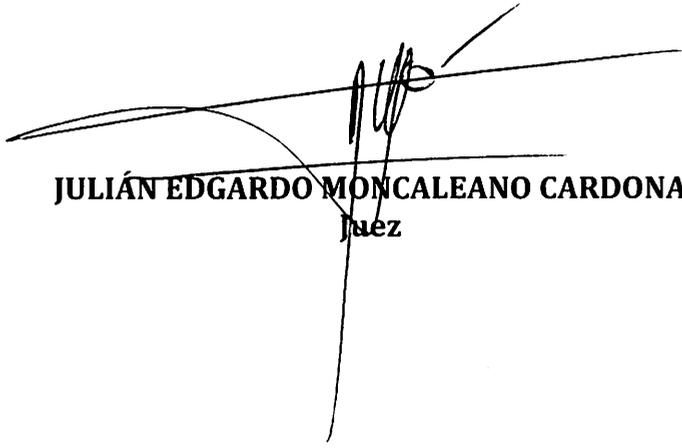
**TERCERO. INFORMAR** a la comunidad la existencia del presente proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o en su defecto a través de otros mecanismos eficaces de comunicación, de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del CPACA.

**CUARTO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 279 del CPACA, los demandados tendrán un término de quince (15) días para contestar la demanda. Este término sólo comenzará a correr tres (3) días después de la notificación personal o por aviso, según el caso.

**QUINTO. DECRETAR** la suspensión provisional del **Decreto No. 100-17-079 del 30 de diciembre de 2019**, en cuanto efectuó el nombramiento de ANA MARIA ALVAREZ DE ACEVEDO, en el cargo de Técnico Administrativo – Contabilidad en la Secretaría de Hacienda; SANDRA PATRICIA GUTIÉRREZ CARDONA, en el cargo de Secretaria Comisaría de Familia en la Secretaria de Gobierno; FREDY RUIZ CORREA, en el cargo de Auxiliar Administrativo – Simat en la Secretaría de Educación; GLADYS DE MARIA

ORTIZ SANMARTIN, en el cargo de auxiliar administrativo – Desarrollo Comunitario en la Secretaría de Productividad; DIANA LORENA VELEZ TABORDA, en el cargo de Técnico Operativo – Juventudes, Emprendimiento y Productividad en la Secretaría de Productividad; LEIDY MARLLORY ECHAVARRIA FERNANDEZ, en el cargo de técnico operativo – Asistencia Técnica Ambiental en Secretaria de Productividad y LAURA VICTORIA MEJIA DUQUE, en el cargo de profesional universitario en Secretaría de Planeación y Obras Públicas, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta decisión.

**NOTIFIQUESE**

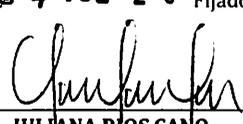
  
**JULIÁN EDGARDO MONCALEANO CARDONA**  
Juez

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

**CERTIFICO:** En la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRONICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCION ELECTRONICA**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A

Medellín, **24 102 20** Fijado a las 8 a.m.

  
**JULIANA RÍOS CANO**  
Secretaria