



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

---

Sincelejo, once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.  
**Radicado N°:** 70-001-33-33-003-2015-00031-00.  
**Demandante:** Carlos Guillermo Guzmán Lora.  
**Demandado:** Nación – Instituto Colombiano Agropecuario ICA.  
**Temas:** Insubsistencia de Provisional.

### SENTENCIA N° 097.

#### OBJETO DE LA DECISIÓN:

Siguiendo la regla establecida en los artículos 179 y 182 de la ley 1437 de 2011, procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia, previa observancia de los presupuestos procesales para esto, ausente causal de nulidad que invalide lo actuado e impedimento procesal.

#### 1. ANTECEDENTES.

##### 1. 1. LA DEMANDA

##### 1.1.1. PARTES.

- Demandante: **CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 9.171.676 expedida en San Jacinto - Bolívar, quien actuó a través de apoderado judicial<sup>1</sup>.
- Demandado: **NACIÓN – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA”**.

---

<sup>1</sup> Folio 24 del expediente.

### 1.1.2. PRETENSIONES.

**Primera:** Que se declare la nulidad del oficio de fecha 30 de septiembre de 2014, expedida por el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario ICA – Seccional Sucre, por medio del cual se releva temporalmente de todo tipo de actividad relacionada con el campo al señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA.

**Segunda:** Que como consecuencia de la nulidad deprecada y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada el reintegro del demandante a sus funciones de campo.

**Tercera:** Que se condene a la entidad demandada, al pago de las comisiones de campo dejadas de percibir, debidamente indexadas.

**Cuarta:** Que se dé cumplimiento a la sentencia y se condene en costas a la parte demandada, en los términos de la ley 1437 de 2011.

### 1.1.3. HECHOS.

Se indica que, el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, labora en la sede de Sincelejo del Instituto Colombiano Agropecuario “ICA”, en el cargo de Auxiliar Administrativo 4044 - 11, con funciones de campo, desempeñando las siguientes actividades: Visitas de control sanitario en predios agropecuarios, vigilancia epidemiológica de enfermedades de control oficial, capacitación y divulgación sanitaria a productores, vacunación contra las principales enfermedades de control oficial, atención de notificaciones de enfermedades, toma de muestras y control de brotes de enfermedades, captura nocturna de vampiros para el control de la rabia silvestre, etc.

Señala que, las actividades de campo, fueron conferidas por la resolución N° 002179 del 18 de julio de 2014, por la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, y que la última calificación de servicios realizada al demandante fue de 9.3, lo cual evidencia su recto proceder en su trabajo.

Refiere que, con fecha 30 de septiembre de 2014, mediante un mensaje institucional enviado por correo electrónico, el Gerente de la Seccional Sucre del Instituto

Colombiano Agropecuario ICA, decidió suspenderlo de todas las actividades de campo, violando con este procedimiento ilegal, sus garantías constitucionales y legales, atinentes al debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

Anota que, el accionante realizaba 10 comisiones de campo por mes, comisiones por las cuales el Instituto Agropecuario ICA, le reconocía la suma de \$70.000 por cada una de ellas.

#### **1.1.4. DISPOSICIONES VIOLADAS.**

Con la actuación de la entidad demandada se infringieron los siguientes preceptos constitucionales y legales:

**Constitución Política:** Artículos 2, 6, 29, 125 y 209.

**Legales:** Artículo 5 del Decreto 760 de 2005; Decreto 2772 de 2005; Decreto 1227 de 2005; Decreto 1746 de 2006 y ley 909 de 2004.

#### **1.1.5. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.**

Manifiesta que, el acto administrativo demandado, está viciado de nulidad por falta y falsa motivación e ilegalidad, ya que vulnera normas constitucionales y legales, al no explicar cuáles eran los argumentos para justificar tal decisión.

Explica que, la entidad demandada al suspender provisionalmente al demandante de todas las actividades de campo propias del cargo que ejercía, menoscaba sus garantías laborales.

#### **1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.**

- La demanda fue presentada el día 27 de febrero de 2015<sup>2</sup>.
- El Despacho mediante auto del 12 de marzo de 2015<sup>3</sup>, inadmitió la demanda, otorgando un término de 10 días para su corrección.
- A través de providencia de fecha 15 de abril de 2015<sup>4</sup>, se admitió el medio de control seleccionado.

---

<sup>2</sup> Folio 28 del expediente.

<sup>3</sup> Folio 30 del expediente.

<sup>4</sup> Folio 39 del expediente.

- La demanda fue notificada a las partes el 31 de julio de 2015<sup>5</sup>.
- La entidad demandada contestó la demanda con fecha 19 de octubre de 2015<sup>6</sup>.
- Por auto del 29 de febrero de 2016<sup>7</sup>, se fijó el día 28 de junio de 2016 a partir de las 08:30 a.m. para llevar a cabo audiencia inicial, la cual se reprogramó para el día 01 de noviembre de 2016 a partir de las 08:30 a.m.<sup>8</sup>.
- Con fecha 01 de noviembre de 2016<sup>9</sup>, se llevó a cabo audiencia inicial, fijando el día 07 de marzo de 2017 a partir de la 10:00 a.m. para llevar a cabo audiencia de pruebas.
- Llegado el día 07 de marzo de 2017<sup>10</sup>, se realizó audiencia de pruebas, dándose por agotada la etapa probatoria y concediendo el término de 10 días a las partes para la presentación de alegatos de conclusión.
- El apoderado de la entidad demandada aporta alegatos de conclusión con fecha 07 de marzo de 2017<sup>11</sup>.

### 1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

#### 1.3.1. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA<sup>12</sup>.

El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA, contestó la demanda en término legal, señalando que se oponen a las pretensiones de la misma.

Atinente a los hechos de la demanda, aceptó como ciertos el segundo, cuarto, quinto, sexto, los cuales hacen referencia a las funciones de campo ejercidas por el demandante, al contenido del oficio de fecha 30 de septiembre de 2014 expedido por el Gerente de la entidad demandada en el Departamento de Sucre, por medio del cual se releva de actividades de campo al actor. Catalogó como parcialmente cierto, el hecho primero, tercero y décimo segundo. Calificó como no cierto el hecho séptimo, octavo y noveno. Sobre el hecho décimo determinó que no le consta y que debería probarse. Con respecto al hecho décimo primero y décimo tercero dijo que no eran situaciones fácticas.

---

<sup>5</sup> Folio 47 - 52 del expediente.

<sup>6</sup> Folio 60 - 96 del expediente.

<sup>7</sup> Folio 99 del expediente.

<sup>8</sup> Folio 114 del expediente.

<sup>9</sup> Folio 119 - 122 del expediente.

<sup>10</sup> Folio 125 - 126 del expediente.

<sup>11</sup> Folio 129 - 133 del expediente.

<sup>12</sup> Folio 60 - 96 del expediente.

Como argumentos de su posición advierten que, el cargo que ostenta el actor al interior del ICA, es el de auxiliar administrativo, el cual de acuerdo al manual de funciones de la entidad, tiene como propósito principal participar en actividades de orden administrativo para la realización de trámites relacionados con asuntos de la dependencia, de conformidad con los procedimientos e instrucciones del superior inmediato;

Alega que, la buena o mala calificación de un funcionario, no es óbice para que el Gerente Seccional, pueda desempeñar sus funciones consagradas en el decreto 4765 de 2008, en las que se encuentra la de asignar y reasignar funciones y actividades a los funcionarios que pertenezcan a su dependencia.

Sostiene que, al accionante no se le ha impuesto sanción alguna, pues el relevó temporal de las actividades en el campo que este ejercía, obedece al ejercicio de las funciones propias del cargo de Gerente Seccional.

Expresa que, al señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, se le separa temporalmente de las labores de campo, teniendo en cuenta que desempeñaba funciones administrativas y de asistencia técnica en la dependencia en la cual se encuentra asignado su empleo, de conformidad con los lineamientos institucionales, por ende no es obligatorio que el funcionario permanezca en labores de campo e igualmente comisionando, pues ello depende de la necesidad de la entidad.

Propone como excepciones la de inexistencia de la causa jurídica, enriquecimiento ilícito e injustificado del actor e inexistencia de la obligación.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

**1.4.1. LA PARTE DEMANDANTE:** No presentó alegatos de conclusión.

**1.4.2. LA ENTIDAD DEMANDADA<sup>13</sup>:**

El INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA, se ratifica en los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

---

<sup>13</sup> Folio 435 - 440 del expediente.

### 1.4.3. MINISTERIO PUBLICO:

Se abstuvo de emitir concepto de fondo.

## 2. CONSIDERACIONES.

### 2.1. COMPETENCIA:

El Juzgado es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad que invalide lo actuado.

### 2.2. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

Se pretende la nulidad del oficio de fecha 30 de setiembre de 2014<sup>14</sup>, expedido por el Gerente del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA” – SECCIONAL SUCRE, mediante la cual se separó provisionalmente de las actividades de campo que desempeñaba el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, en la entidad demandada.

### 2.3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿hay lugar a decretar la nulidad de la comunicación de fecha 30 de septiembre de 2014, expedida por el Gerente Seccional Sucre del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, por existir falsa motivación y ordenar el consecuente reintegro del actor a las labores de campo desarrolladas en la entidad demandada?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) marco normativo de la carrera administrativa, y la provisionalidad en Colombia (ii) caso concreto.

---

<sup>14</sup> Folio 9 – 10 del expediente.

#### 2.4. NORMATIVIDAD DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, Y LA PROVISIONALIDAD EN COLOMBIA<sup>15</sup>.

Desde la Carta Política de 1886, se elevaron a rango constitucional, las reglas generales sobre el acceso, organización y administración del servicio público y sobre quienes se vincularan laboralmente al mismo, así se extrae del artículo 62 de la norma superior.

Luego de un amplio desarrollo legal, la Carta Política de 1991, varió de manera trascendente el texto del artículo 62 de la anterior Constitución hasta el punto de dedicar a la Función Pública, todo el Capítulo 2º, es decir, de los artículos 122 a 131.

Es así como en el artículo 125 prescribe, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y expresamente exceptúa de la misma a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, a los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Señala además que, los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la ley, serán nombrados por concurso público; el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; el retiro ocurrirá por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley; y en ningún caso la filiación de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

En su artículo 130, creó la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Con relación a la carrera administrativa, cabe resaltar que son también concordantes el numeral 13 de su artículo 189, que estableció que es al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa a quien le corresponde nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones,

---

<sup>15</sup> El anterior recuento fue tomado de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, agosto 4 de 2010, Expediente N° 15001-23-31-000-2001-00354-01 (0319-08)

según la Constitución o la ley. Y determinó que en todo caso, al Gobierno le asiste la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes. En el artículo 209 estableció, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de las funciones; con lo que adquirieron rango constitucional los principios que hasta el momento solo encontraban consagración legal.

**La Ley 909 de 2004** señala en su artículo 1º, que su objeto es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos reguladores de la gerencia pública y señala que los empleos de carrera, los de libre nombramiento y remoción, de período fijo y temporales hacen parte de la Función Pública. En su artículo 3º describe en forma taxativa sus destinatarios.

En el artículo 4º por primera vez se define lo que es un sistema específico de carrera. Enlista las carreras específicas agregando a las que traía la normativa anterior, las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la U.E.A de la Aeronáutica Civil.

En el artículo 19, precisa lo que es un empleo público y en su artículo 22, contempló la ordenación de la jornada laboral.

El artículo 23 señala que las clases de nombramientos son: ordinarios, en período de prueba o en ascenso, de acuerdo a si se trata de empleo de libre nombramiento y remoción o de carrera.

En su artículo 24 en cuanto al encargo dispone, que mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera y una vez convocado el concurso, los empleados de carrera tienen derecho a ser encargados, previa acreditación de requisitos, aptitudes y habilidades, situación que no puede superar los 6 meses, este encargo debe recaer en empleado inferior. En el caso de empleos de libre nombramiento y remoción, cuando se trate de vacancia temporal o definitiva, procede el encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento, y en el caso de vacancia definitiva el término del encargo es de 3 meses, vencido el cual se debe proveer en forma definitiva.

En el artículo 25 establece, que cuando el empleado de carrera se encuentre en situación administrativa que implique separación temporal de su cargo, el mismo será provisto en **forma provisional**, *“sólo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera”*.

El artículo 41 de la Ley 909 de 2004, establece las causales de retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, los que se producen en los siguientes casos:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) Inexequible. [Reglamentado por el Decreto Nacional 3543 de 2004](#), por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada; [Sentencia de la Corte Constitucional C-501 de 2005](#).
- d) Por renuncia regularmente aceptada;
- e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-501 de 2005](#), en el entendido de que no se pueda dar por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.
- f) Por invalidez absoluta;
- g) Por edad de retiro forzoso;
- h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-1189 de 2005](#), en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio.
- j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;

- k) Por orden o decisión judicial;
- l) Por supresión del empleo;
- m) Por muerte;
- n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

Parágrafo 1º. Inexequible. Se entenderá que hay razones de buen servicio cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad, caso en el cual se procederá al retiro del empleado, mediante resolución motivada que incluya la descripción del incumplimiento de la función y el nexo causal entre este y la afectación del servicio; contra la cual procederán los recursos del Código Contencioso Administrativo.

El uso indebido o arbitrario por parte del nominador de esta facultad acarreará las sanciones contempladas en el Código Único Disciplinario.

Parágrafo 2º. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.

El Parágrafo 2º del artículo 41 prescribe, que el retiro de los empleos de carrera debe efectuarse por acto motivado, y la remoción de los empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y por acto **no** motivado.

El artículo 42 establece las causas por las cuales se pierden los derechos de carrera, dentro de las que se encuentran el retiro, por las causales previstas en el artículo anterior y la posesión en cargo de libre nombramiento y remoción sin haber mediado comisión. Señala que no se pierden los derechos de carrera si el empleado toma posesión de un empleo para el cual haya sido designado en encargo.

Se resalta que el artículo 56 establece la posibilidad de que los provisionales puedan concurrir a concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer cargos de carrera en forma definitiva, a quienes se les reconocería la experiencia,

antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio, pero dicha disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-733 de 2005.

El **Decreto 1227 de 2005** reglamentó la Ley 909 de 2004, en lo relacionado con los empleos temporales y provisionales.

Definió el empleo temporal en el artículo 1º, como aquel creado en las plantas de cargos para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, por el tiempo determinado en el estudio técnico y en el acto de nombramiento; está sujeto a la nomenclatura y clasificación de cargos vigentes para cada entidad; el estudio técnico debe contar con concepto previo favorable del DAFP y su régimen salarial y prestacional será el que corresponde a los empleos de carácter permanente. Como lo informa su artículo 4º, el nombramiento se debe efectuar teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, mediante acto administrativo con indicación del término de duración, que una vez vencido, implica su retiro automático, teniendo en cuenta, según su artículo 3º, las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y si no existen, la Entidad realizará un proceso de evaluación del perfil.

En el Parágrafo Transitorio de su artículo 8º en cuanto a los **empleados provisionales** dispuso, que la Comisión Nacional del Servicio Civil podía autorizar encargos y nombramiento provisionales, sin previa convocatoria a concurso, cuando el jefe de la entidad lo justifique por razones de reestructuración, fusión, transformación o liquidación de la entidad o por razones de estricta necesidad del servicio; **dicho encargo o nombramiento provisional no puede superar los 6 meses**, término dentro del cual se debe convocar a concurso y reitera que el nombramiento provisional procede excepcionalmente, cuando no es posible el encargo y no exista lista de elegibles vigente.

Esta norma fue modificada por el **Decreto 3820 de 2005**, en el sentido de establecer la prórroga de dichas figuras hasta la superación de las circunstancias que las originaron previa autorización de la Comisión del Servicio Civil. Este último a su vez, se modificó por el **Decreto 1937 de 2007**, que amplió el espectro de la prórroga, señalando que no se requiere autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer vacancias temporales de empleos de carrera. Seguidamente por medio del **Decreto 4968 de 2007**, la norma sufrió variación en el sentido de que la Comisión Nacional del Servicio Civil debe resolver las solicitudes de autorización para encargos o nombramientos provisionales o su prórroga, dentro de los 5 días siguientes al recibo

de la solicitud y si en este término la Comisión no se pronuncia, con el fin de garantizar la prestación del servicio, el nombramiento o encargo se entiende prorrogado o la entidad solicitante podrá proceder a proveer el empleo, según sea el caso. Especificó las vacancias temporales que no requieren de autorización de la Comisión y agregó que tampoco es necesaria la autorización si el empleo a proveer se encuentra convocado a concurso.

El Decreto 1227 de 2005 en el artículo 9º reitera lo estipulado en el artículo 25 de la Ley 909 de 2004, relacionado con la separación temporal del cargo de carrera que admite provisión en **forma provisional**, sólo por el tiempo de duración de la separación temporal, cuando no sea posible el encargo e insistió en que cuando el empleado ejerza empleo de libre nombramiento y remoción que en virtud de la ley se convierta en cargo de carrera, su vinculación tendrá **carácter provisional** y ese cargo de carrera se tiene que proveer en orden de prioridad por acto administrativo emitido por el nominador. Y en su artículo 10 señaló, que antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador puede darlos por terminados, tal como lo estableció en el artículo 7º Decreto 1572 de 1998, pero agregando que la resolución debe ser motivada.

Empero, estos dispositivos fue suspendida provisionalmente por el H. Consejo de Estado<sup>16</sup>, en providencia del 5 de mayo de 2014; por considerar entre otras cosas que, la Comisión Nacional del Servicio Civil no puede inmiscuirse en temas regulados específicamente por la normativa especial; en este sentido señaló:

*“(...).El Despacho resalta que el objeto de esta providencia es establecer si del cotejo entre el Decreto 4968 de 2007 proferido por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Circular No. 005 de 2012, expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, con las normas invocadas en la solicitud de medida cautelar, se violan los preceptos Constitucionales y legales y en consecuencia, es procedente suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos acusados.*

*Para resolver lo anterior, debe precisarse que los sistemas de carrera administrativa se clasifican en: general, específico (de creación legal) y especial (de origen constitucional) y que la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, se encuentra facultada para*

---

<sup>16</sup> El anterior recuento fue tomado de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Expediente N° 11001-03-25-000-2012-00795-00 (2566-12)

*administrar y vigilar la carrera administrativa de los servidores públicos con excepción de las carreras que tengan carácter especial.*

*Sobre la facultad de la CNSC para ejercer las funciones de administración y vigilancia de los regímenes general y específicos de carrera administrativa de origen legal, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C- 1230 de 2005, al estudiar la constitucionalidad del numeral 3 del artículo 4 de la Ley 909 de 2004, en los siguientes términos:*

*“La Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. Distintas son las razones que apoyan esta interpretación.*

*La Constitución del 91 consagró el sistema de carrera como la regla general para el acceso al servicio público, y con ese mismo propósito le asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia "de las carreras de los servidores públicos".*

*Si ello es así, no queda duda que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 Superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional, o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política. Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos", excepción hecha de las que tengan carácter especial", está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia.*

*El primero, que la referida competencia es sobre "las carreras de los servidores públicos"; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible. Acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y*

*vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas. Cabe destacar que, aun cuando es cierto que el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la implementación del sistema de la carrera, tratándose de la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser éste un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Corte encuentra que en lo que respecta al numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, acusado en esta causa, el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa contraria al ordenamiento Superior, al reducir la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente a la "vigilancia" de las carreras específicas".*

*De la transcripción de la jurisprudencia anterior se infiere que la CNSC está plenamente facultada para administrar y vigilar la carrera administrativa general y la carrera administrativa específica de orden legal, la cual rige a algunas entidades del orden nacional y territorial, entre otros, la carrera de los servidores de la DIAN y de las Superintendencias.*

*Encuentra el Despacho que del cotejo entre el texto de los actos administrativos acusados y las normas invocadas como vulneradas se evidencia la vulneración de estas últimas<sup>17</sup>, por cuanto el Decreto 4968 de 2007, crea procedimientos y trámites*

---

<sup>17</sup> De la Ley 909 de 2004: **"Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.** En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

- a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley; (...)
- h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;
- j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;
- k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa (...)"

**"Artículo 12. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa.** La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones:

- a) Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;(...)
- h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley; (...)

**Parágrafo 1º.** Para el correcto ejercicio de sus competencias en esta materia, la Comisión Nacional del Servicio Civil estará en contacto periódico con las unidades de personal de las diferentes entidades públicas que ejercerán sus funciones de acuerdo con lo previsto en la presente ley (...)"

**"Artículo 24. Encargo.** Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente. El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses.

*adicionales para la provisión de empleos públicos en las modalidades en encargo y de provisionalidad, además de establecer las prorrogas de los encargos, los cuales tienen por ley un término perentorio de 6 meses, tal como lo expuso por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la Sentencia de 12 de abril de 2012, proferida dentro del proceso (9336-2005).*

*De otra parte advierte el Despacho que dentro de las facultades conferidas a la Comisión Nacional de Servicio Civil está la de para instruir sobre la aplicación de las normas de la carrera administrativa pero no para crear o modificar los procedimientos para acceder a los empleos públicos, excediendo lo dispuesto en la Constitución y la Ley.*

*Finalmente, se destaca que no es posible que la CNSC so pretexto de ejercer sus funciones de administración y vigilancia se atribuya la facultad de inmiscuirse en temas regulados específicamente por la normativa especial, adicionando los procedimientos para determinar la procedencia de los encargos, el nombramiento en provisionalidad y su prórrogas, así como la delegar la facultad nominadora en las entidades públicas (...).”*

Así las cosas, en el funcionamiento de la administración, no puede estar supeditado a las autorizaciones o no, de la CNSC, para ejercer las facultades que el mismo legislador ya previó.

Ahora, en cuanto al retiro de los servidores públicos, la Corte Constitucional ha señalado que ante la vacancia en un empleo público las autoridades tienen la obligación de implementar los trámites para suplirlas a la mayor brevedad en los términos exigidos por la Carta Política. No obstante, como el procedimiento para la provisión definitiva puede tomar un tiempo (prudencial), el Legislador ha autorizado, como medida transitoria y por supuesto excepcional, la vinculación mediante provisionalidad<sup>18</sup>.

---

*El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos en la norma. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeñe el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente. Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva”.*

**“Artículo 25.** *Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera”.*

<sup>18</sup> En las normas generales que han reconocido la provisionalidad como forma de provisión de empleos se destacan el artículo 5º del Decreto Ley 2400 de 1968, el artículo 4º de la Ley 61 de 1987, el artículo 10 de la Ley 27 de 1992, el artículo 8º de la Ley 443 de 1998, así como la Ley 909 de 2004.

La provisionalidad es una forma de proveer cargos públicos “*cuando se presentan vacancias definitivas o temporales y mientras éstos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal*”<sup>19</sup>. Ha sido concebida como mecanismo excepcional y transitorio para atender las necesidades del servicio, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento de los principios de eficiencia y celeridad evitando la paralización de las funciones públicas mientras se surten los procedimientos ordinarios para suplir una vacancia (en particular el concurso de méritos para empleos de carrera), lo que sin embargo “*no exime a las autoridades nominadoras de la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos del cargo*”<sup>20</sup>.

## 2.5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Resumiendo, la controversia gira en torno a la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 30 de septiembre de 2014, por medio del cual se relevó al demandante de las actividades de campo que ejercía en la entidad demandada, por falta o falsa motivación, y el consecuente restablecimiento del derecho, que consiste en el reintegro al actor de las actividades de campo asignadas mediante la resolución N° 002129 del 18 de julio de 2014, por medio de la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

Para tal efecto se recaudó el siguiente material probatorio:

- Copia del correo electrónico enviado al demandante que contiene oficio de fecha 30 de septiembre de 2014<sup>21</sup>, expedido por el Gerente ICA Seccional Sucre.
- Copia del acta de posesión del señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, en el cargo de Auxiliar Administrativo, de fecha 23 de diciembre de 2008<sup>22</sup>.
- Copia de las páginas 120 a la 123<sup>23</sup> de la resolución N° 002179 del 18 de julio de 2014<sup>24</sup>, por medio de la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del ICA.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1206 de 2004.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-793 de 2002.

<sup>21</sup> Folio 14 del expediente.

<sup>22</sup> Folio 15 del expediente.

<sup>23</sup> Folio 18 - 21 del expediente.

<sup>24</sup> Folio 15 del expediente.

- Certificado de cargo y funciones desempeñadas por el actor, expedido por la Coordinadora del Grupo de Gestión de Talento Humano del ICA, de fecha 09 de septiembre de 2015<sup>25</sup>.
- Copia de la resolución N° 2173 del 25 de julio de 1988<sup>26</sup>, expedida por el Gerente General del ICA, por medio de la cual se hace un nombramiento al señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA.
- Copia del acta de posesión del demandante N° 159 del 29 de agosto de 1988<sup>27</sup>, en el cargo de Auxiliar Técnico 4110-03.
- Copia de certificado de estado de procesos disciplinarios seguidos contra el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, expedido por la Coordinadora del Grupo de Procesos Disciplinarios, de fecha 08 de septiembre de 2015<sup>28</sup>.
- Copia del oficio 70.2.39 de fecha 30 de septiembre de 2014<sup>29</sup>, expedido por el Gerente ICA Seccional Sucre, dirigido al Grupo de Procesos Disciplinarios ICA.
- Constancia de conciliación extrajudicial celebrada entre las partes ante el señor Procurador 104 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, de fecha 16 de febrero de 2015<sup>30</sup>.
- Acta de conciliación extrajudicial celebrada entre las partes ante el señor Procurador 104 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, de fecha 106 de febrero de 2015<sup>31</sup>.

De conformidad con el escaso material probatorio obrante en el expediente, anteriormente relacionado, está acreditado que el accionante se encuentra vinculado al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA – SECCIONAL SUCRE, en el cargo de Auxiliar Administrativo 4044 - 11<sup>32</sup>.

De la certificación emitida por la Coordinadora del Grupo de Gestión del Talento Humano del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, de fecha 09 de septiembre de 2015<sup>33</sup>, se tiene que el cargo desempeñado por el demandante tiene asignadas las siguientes funciones:

---

<sup>25</sup> Folio 76 - 77 del expediente.

<sup>26</sup> Folio 78 del expediente.

<sup>27</sup> Folio 79 del expediente.

<sup>28</sup> Folio 83 - 87 del expediente.

<sup>29</sup> Folio 88 - 94 del expediente.

<sup>30</sup> Folio 11 del expediente.

<sup>31</sup> Folio 12 - 13 del expediente.

<sup>32</sup> Folio 15 del expediente.

<sup>33</sup> Folio 76 - 77 del expediente.

- Desempeñar funciones de oficina y de asistencia técnica en la dependencia en la cual se encuentra asignado el empleo, de conformidad con los lineamientos institucionales.
- Apoyar el envío de reportes epidemiológicos, de conformidad con la normatividad y lineamientos institucionales.
- Apoyar en los procesos de inspección de almacenes distribuidores de insumos agropecuarios de conformidad con lo establecido en los procedimientos institucionales.
- Apoyar las acciones de los programas de prevención, control y erradicación de los programas fitosanitarios y zoonosarios, de conformidad con los programas institucionales.
- Prestar la asistencia técnica administrativa en la toma de muestras de material agropecuario, realizando la remisión y envío de la misma al laboratorio respectivo, de conformidad con los procedimientos establecidos.
- Recibir y clasificar las muestras de laboratorio para diagnóstico, de acuerdo con la normatividad o instrucciones impartidas.
- Recibir las consignaciones y mantener actualizada las bases de datos de recaudos y de movilización de animales, productos, subproductos y otros servicios del Instituto, de acuerdo a las instrucciones impartidas.
- Las demás que le sean asignadas por su jefe inmediato y que sean acordes con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.

Adicionalmente del material probatorio aportado se puede evidenciar que, el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, a pesar de estar vinculado como Auxiliar Administrativo, realizaba labores de campo relacionadas con el objeto de la entidad demandada.

Se extrae del acto administrativo demandado<sup>34</sup> que, la decisión del Gerente del ICA – Seccional Sucre, para relevar de las actividades de campo relacionadas con la entidad, tales como vacunaciones, captura de murciélagos, visitas a predios para identificar socas, etc, al actor, se dio en atención a la pérdida de confianza y credibilidad en el rigor técnico con que realizaba tales labores, por lo que a partir de la comunicación del oficio atacado, el accionante retomaba las funciones asignadas para el cargo en el que se encontraba nombrado.

---

<sup>34</sup> Folio 14 del expediente.

Como fundamento de las pretensiones de la demanda, el demandante alega que el acto administrativo por medio del cual se le separan de las funciones de campo que venía ejerciendo en la entidad demandada, fue proferido con falta y falsa motivación, toda vez que se expidió contrariando la resolución N° 002179 del 18 de julio de 2014, por medio de la cual se adopta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

Sobre la falta o falsa motivación, ha manifestado recientemente el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de fecha 28 de septiembre de 2016. C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Rad 25000-23-27-000-2011-00392-01 (20197), que:

*“En reiteradas oportunidades<sup>35</sup> la Sala ha sostenido que la falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.*

*Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.*

*Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.*

*Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuáles son el hecho o hechos que el*

---

<sup>35</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá D.C., Veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011). Radicado: 11001-03-27-000-2006-00032- 00 -16090. Demandante: DIANA CABALLERO AGUDELO Y GLORIA I. ARANGO GÓMEZ. Demandado: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN. Asunto: Acción pública de nulidad contra la Resolución 11670 del 29 de noviembre de 2002 expedida por la División de Arancel de la Subdirección Técnica Aduanera DIAN.

*funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos.<sup>36</sup>”*

En otra providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de Tutela de fecha 29 de abril de 2015. C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Rad. 11001-03-15-000-2014-04126-00 (AC), se expresó de manera clara la diferencia entre la falta de motivación y la falsa motivación de un acto administrativo.

*“La decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, es francamente incongruente. Un acto administrativo no puede incurrir, al tiempo, en la causal de nulidad por carecer de motivación y en la causal de nulidad por falsa motivación porque se expidió por razones diferentes a las expuestas. Veamos.*

*Como se sabe, el motivo del acto administrativo tiene que ver con los hechos que la administración tiene en cuenta para dictarlo. La exposición de esos motivos se conoce como motivación.*

*La motivación del acto administrativo puede ser previa, concomitante o posterior. Es previa o remitida cuando la administración no se extiende en exponer los hechos, sino que remite a la actuación, a lo previo, como cuando dice: “con fundamento en la prueba que obra en el folio 20 del expediente...tómese esta decisión...”. Por su parte, la motivación concomitante sucede cuando la administración expone ahora y de forma completa las razones tanto fácticas como jurídicas para tomar la decisión. La motivación posterior, a su turno, ocurre cuando la administración revela los motivos después de haber dictado el acto, como cuando por peticiones especiales o por órdenes judiciales así lo hace.*

---

36 El tratadista Manuel María Díez enseña sobre la motivación de los actos administrativos que se deben distinguir dos elementos: i) Los hechos y consideraciones que sirven de fundamento al acto y se relacionan tanto a la oportunidad del acto como a su legalidad y, ii) la correspondencia de la motivación con la materia reglada por el acto.

En el primer evento, dice el autor, al citar a Stassinopoulos, cuando la motivación se refiere a la oportunidad del acto “debe mencionar los hechos concretos y la importancia que la administración le acuerde, como también la influencia que esos hechos han tenido sobre el ejercicio del poder discrecional”; y cuando se relaciona con la legalidad, puede contener “1) un desenvolvimiento del sentido de la ley, de acuerdo con la interpretación dada por el autor del acto; 2) una afirmación de la constatación de los hechos que constituyen la condición para que la aplicación de la ley haya tenido lugar; 3) una afirmación de que estos hechos han sido sometidos a una calificación jurídica apropiada.”

Y en cuanto al segundo elemento, precisa que la correspondencia de la motivación varía según la clase de motivos invocados: “1) si los motivos se relacionan con la interpretación de la ley deben contener la manifestación del autor del acto sobre el sentido de la ley. (...); 2) si se trata de motivos relacionados con la constatación de hechos, la correspondencia existe si se formulan las razones que conforman esa constatación; 3) si la motivación se relaciona con la calificación jurídica del hecho, la sola mención de la calificación adoptada no es suficiente, porque no es sino la conclusión y no el motivo; 4) si el motivo tiene por objeto demostrar el ejercicio correcto del poder discrecional, la correspondencia necesaria del mismo con la conclusión del acto motivado, existe si el acto hace mención de los hechos y de las consideraciones a las que el autor otorga una importancia fundamental.” Manuel María Díez. “El Acto Administrativo”. Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires. 1993.

*Ahora, la exigencia de que el acto administrativo sea motivado es un problema de forma del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, por lo menos, en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando el modo de expedirse, esto es, la forma del acto administrativo<sup>37</sup>, tal como ocurre con el artículo 35 del Decreto 01 de 1984<sup>9</sup> (en igual sentido puede verse el artículo 42<sup>38</sup> de la Ley 1437 de 2011), que exige que los actos administrativos de contenido particular y concreto se expidan con una motivación, al menos, en forma sucinta, esto es, breve, pero sustancial.*

*La falta de motivación, entonces, es el presupuesto o una de las causas que dan lugar a la nulidad por expedición irregular del acto administrativo, que no a la nulidad por falsa motivación, como suele entenderse equivocadamente.*

*La falsa motivación es una causal independiente y autónoma, en la medida en que alude a los hechos del caso y a la prueba. En efecto, la falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.*

*Por lo tanto, para que la pretensión de nulidad de un acto administrativo por falsa motivación prospere, se debe demostrar **(I)** que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no se probaron en la actuación administrativa o **(II)** que la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si se hubiesen considerado habrían modificado sustancialmente la decisión.*

***En conclusión, mientras la falta de motivación implica la ausencia de motivo, la falsa motivación parte del supuesto de que el acto administrativo sí se motivó, pero de manera falsa, engañosa o, simplemente, con fundamento en hechos no probados. (Fuera del texto).***

*Luego, por obvias razones, las dos causales de nulidad no pueden concurrir en un mismo acto administrativo, como erradamente lo estimó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E.*

---

<sup>37</sup> Sobre el tema, ver la sentencia del 23 de junio de 2011, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. M P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Número de radicado: 11001-03-27-000-2006-00032- 00 (interno 16090). Demandantes: Diana Caballero Agudelo y Gloria I. Arango Gómez. Demandado: DIAN. <sup>9</sup> Artículo 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. (...)” (Se resalta).

<sup>38</sup> “Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos”.

Frente al caso concreto el despacho considera que, el acto administrativo demandado, contiene una motivación como fundamento de su decisión.

En efecto, la entidad demandada, estableció en el acto administrativo atacado, que la decisión de separar temporalmente al demandante de las funciones de campo, se dio por la pérdida de confianza y credibilidad del rigor técnico con que se estaban ejerciendo las funciones, lo cual pone de manifiesto ipso facto la existencia de unas causas o motivos para la expedición del oficio demandado.

Descartada la falta de motivación, se procede a estudiar si existe falsa motivación del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 30 de septiembre de 2014 expedido por el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario ICA – Seccional Sucre.

Como fundamento de la decisión de separar al señor GUZMÁN LORA, de las actividades de campo que se encontraba desarrollando en la entidad, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA – Seccional Sucre, trae a colación como respaldo probatorio un certificado expedido por la Coordinadora del Grupo de Procesos Disciplinarios de la entidad demandada, emitido con fecha 08 de septiembre de 2015<sup>39</sup>, en el que se relacionan una serie de procesos disciplinarios seguidos contra el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, por actuaciones irregulares en el desempeño de sus funciones.

Del mentado certificado, se puede colegir, que para la fecha de expedición del oficio de fecha 30 de septiembre de 2014<sup>40</sup>, del cual es objeto esta acción, contra el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, cursaban dos procesos disciplinarios radicados con los números 014-2014 y 016-2014, actuaciones que fueron acumuladas y en las cuales a través de auto de fecha 10 de diciembre de 2014, se dispuso abrir investigación disciplinaria.

En sentencia del Honorable Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de fecha 12 de abril de 2012. C.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, se dijo:

---

<sup>39</sup> Folio 83 - 87 del expediente.

<sup>40</sup> Folio 14 del expediente.

*“Ahora bien, frente el **contenido de la motivación** correspondiente, puede entenderse de las providencias previamente reseñadas que esta no puede ser arbitraria, y debe obedecer a verdaderas razones que serán indefectiblemente plasmadas en el correspondiente acto.*

*La Corte Constitucional se ocupó de manera un poco más amplia al contenido de la motivación en el caso de retiro de empleados provisionales en la sentencia SU 917 de 2010.*

*En dicha providencia se indicó que el acto no sólo debe ser motivado, sino que debe cumplir ciertas exigencias respecto de su contenido material, que brinden al administrado los elementos de juicio necesarios para determinar si acude o no a la jurisdicción y demanda la nulidad del acto. Dijo la Corte:*

...

*De manera ilustrativa la Corte, en el pronunciamiento unificador aludido indicó: “Estos motivos pueden ser, por ejemplo, aquellos que se fundan en la realización de los principios que orientan la función administrativa o derivados del incumplimiento de las funciones propias del cargo, los cuales, en todo caso, deben ser constatables empíricamente, es decir, con soporte fáctico, porque de lo contrario se incurrirá en causal de nulidad por falsa motivación. En este sentido, como bien señala la doctrina, “la Administración es libre de elegir, pero ha de dar cuenta de los motivos de su elección y estos motivos no pueden ser cualesquiera, deben ser motivos consistentes con la realidad, objetivamente fundados”. (Negritas fuera del texto).*

Así las cosas, se estima que en el presente proceso, se dio una decisión administrativa, basada en una necesidad del servicio, por el incumplimiento de las funciones asignadas, basado en un soporte fáctico que no ha sido contradicho por la parte demandante, lo que desvirtúa la falsa o indebida motivación del acto administrativo.

Al demandante a través del acto administrativo impugnado, no se le ha declarado insubsistente en el cargo que desempeña en provisionalidad desde el año 2008, y el actor no prueba que los fundamentos de la decisión no existieron o que tales fundamentos fueron apreciados equivocadamente, es más ni siquiera prueba un desmejoramiento de las condiciones laborales o la existencia de un perjuicio en su contra producto de la decisión administrativa.

Luego entonces, se considera que el acto administrativo demandado se encuentra debidamente motivado, pues explica claramente las causas que generaron tal decisión, además que las funciones reasignadas por el superior jerárquico del demandante, se encuentra entre las asignadas al empleo al que se encuentra vinculado el actor.

Sumado a lo anterior, se tiene que la decisión administrativa demandada, que reasigna funciones al demandante, no contradice las competencias laborales del empleo en que fue nombrado el señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, determinadas en el manual de funciones de la entidad, que se debe entender son las mismas certificadas por la Coordinadora del Grupo de Gestión del Talento Humano del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, relacionadas anteriormente.

En tal sentido, mientras se mantenga la naturaleza del cargo para el que fue nombrado el actor y la prestación del servicio conserve condiciones laborales dignas y justas, resulta totalmente coherente y valido que el representante legal pueda reasignar funciones al trabajador según lo requieran las necesidades del servicio.

Colofón de lo anterior, se dejara incólume el acto administrativo contenido en el oficio de fecha 30 de septiembre de 2014, expedido por el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario ICA – Seccional Sucre, por medio del cual se relevó de actividades de campo al señor CARLOS GUILLERMO GUZMÁN LORA, declarando de esta forma probada la excepción de inexistencia de la causa propuesta por la entidad accionada.

#### **CONCLUSION:**

En este orden de ideas, la respuesta al interrogante es negativo, dado que, como quedó establecido el acto administrativo demandado se encuentra debidamente motivado, además de que el actor no logra probar los elementos constitutivos de una falsa o falta de motivación de la decisión administrativa atacada.

#### **3. CONDENA EN COSTAS:**

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone que 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 General del Proceso.

Así las cosas, se condena en costas a la parte demandante, en porcentaje del 5%, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP., y los parámetros establecidos en el acuerdo 1887 de 2003, modificado por el acuerdo 2222 de 2003 y a la duración del proceso.

#### 4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de inexistencia de la causa jurídica, promovida por la entidad demandada, según lo precedentemente expuesto.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandante, por Secretaría tásense, en un porcentaje del 5%.

**CUARTO:** En firme este fallo, devuélvase al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso. Efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS**

**JUEZ**