



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2014-00091-00.
Demandante: Juan Carlos Farah Chadid.
Demandado: Contraloría General de la Republica.
Temas: Insubsistencia – Planta Temporal de la Contraloría General de la República.

SENTENCIA N° 105

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: **JUAN CARLOS FARAH CHADID**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 73.105.302 expedida en Cartagena - Bolívar, quien actuó a través de apoderado judicial¹.
- Demandado: **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

¹ Folio 12 del expediente.

1.1.2. PRETENSIONES.

Primera: Que se declare la nulidad o inaplicabilidad del Decreto N° 2025 del 17 de septiembre de 2013, expedida por el Presidente de la Republica, por el cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República.

Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaración, se decrete la nulidad de la Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013, proferida por la Contraloría General de la Republica, por medio del cual se da cumplimiento al Decreto Ley 2025 de 2013 y se retira del servicio por supresión del empleo de carácter temporal de la Planta de Personal de la Contraloría General de la Republica, al demandante.

Tercera: Que como consecuencia de la anterior declaración, se decrete la nulidad de comunicación N° 2013IE0116903 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se informa el retiro del servicio del demandante por supresión del empleo.

Cuarta: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se efectué el restablecimiento laboral del accionante, quien deberá ser reintegrado al cargo de venía desempeñando o a uno de igual, similar o superior categoría y remuneración, hasta el 31 de diciembre de 2014.

Quinta: Que se condene a la entidad demandada, al reconocimiento y pago al demandante de todos los salarios, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, indemnización de vacaciones, bonificación especial por recreación, prima de vacaciones, prima de navidad, aportes al sistema de seguridad social integral, desde la fecha de su desvinculación hasta el día de su reintegro, con todos sus ajustes debidamente indexados hasta el 31 de diciembre de 2014.

Sexta: Que se disponga que para todos los efectos legales, no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios, desde la fecha del retiro hasta aquella en que fuera efectivamente reintegrado.

Séptima: Que se ordene el cumplimiento del fallo de conformidad con el CPACA.

Octava: Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas y agencias en derecho.

1.1.3. HECHOS.

Indica que, a través del Decreto 1539 del 17 de julio de 2012, la Presidencia de la República, creó una Planta Temporal de Empleos en la Contraloría General de la República.

Señala que, mediante Resolución N° 2207 del 05 de septiembre de 2012, la Contraloría General de la República, nombró al demandante, en el cargo de Profesional Especializado del Nivel Profesional Grado 04 en la Gerencia Departamental de Sucre, adscrito a la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, cargo del que tomó posesión el día 02 de octubre de 2012.

Refiere que, por medio del Decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013, la Presidencia de la República, modificó la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, establecida en el decreto 1539 de 2012, suprimiendo 48 empleos entre los cuales se encontraba el desempeñado por el actor.

Afirma que, conforme a lo anterior, la Contraloría General de la República, profiere la Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se retira del servicio por supresión del empleo de Profesional Especializado Grado 04 de la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, al accionante, desvinculación materializada a través de la comunicación N° 2013IE0116903 del 10 de octubre de 2013.

Relata que, el señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, laboró de manera interrumpida en la entidad demandada hasta el día 10 de octubre de 2013, desempeñando sus funciones con idoneidad, honradez y distinción, percibiendo como última remuneración la suma de \$4.506.225 mensuales.

Describe que, no obstante haberse suprimido el cargo que ocupaba el demandante en la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, mediante contrato N° 138 R del 24 de enero de 2014, se vinculó al señor HERNANDO DE JESÚS MONTES SEVILLA, con el fin de brindar apoyo técnico a la Planta Temporal de la entidad accionada con sede en el Departamento de Sucre.

Expresa que, la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 15 de la ley 1640 de 2013, lo que trae como consecuencia el decaimiento legal del Decreto

2025 del 17 de septiembre de 2013, por medio del cual se modificó la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, y como consecuencia de ello, es nula la Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013 y la comunicación N° 2013IE0116913 de la misma fecha, por medio del cual se retiró del servicio al demandante.

1.1.4. DISPOSICIONES VIOLADAS.

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

Constitución Política: Artículos 1, 2, 53, 95, 121, 122, 123 inciso 2, 125, 158, 209, 269, 313-3, 361 y 362.

Legales: Decreto 1539 de 2012; Ley 1530 de 2012; Artículo 4 Numeral 4 y artículo 35 del decreto 267 de 2000;

1.1.5. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Manifiesta que, los actos administrativos atacados fueron expedidos con falsa motivación, pues el retiro del servicio del demandante, no respondió a los objetivos de ley entre los cuales estaban la necesidad del servicio y razones de especialización misional, sino que obedeció a caprichos individuales de la administración, pues, retiro a un funcionario que ocupaba un cargo de profesional especializado, para vincular a otros de menor nivel misional y de capacitación.

Informa que, el Decreto 2025 de 2013, al suprimir 48 empleos del nivel misional entre los cuales se encontraban 12 cargos de Profesional Especializado y crear 48 empleos del nivel asistencial, tecnólogo, ejecutivo y asesor, para nada se está mejorando el nivel de especialización misional del ente de control, pues los empleos creados por el decreto 2025 de 2013 son más de nivel administrativo que misional.

Declara que, una de las justificaciones de los cambios de los empleos temporales de la planta de personal de la Contraloría General de la República, descrita en el respectivo estudio técnico, obedece a “lecciones aprendidas durante el primer año de funcionamiento del sistema donde se evidenció la necesidad de fortalecer los perfiles técnicos del personal; con miras a efectivamente garantizar los objetivos misionales

de una manera eficaz, eficiente y oportuna”, aseveración que no se encuentra documentada con cifras, datos o informes que den fe de ello, sobre todo para la Gerencia del Departamento de Sucre, donde se suprimieron 5 cargos del nivel misional, entre ellos el que ocupaba el demandante, sin que se vinculara posteriormente ningún personal con perfil técnico.

Explica que, los actos demandados fueron expedidos con desviación de poder, pues no se persiguió el mejoramiento del servicio, pues al crear empleos del nivel directivo, asesor, ejecutivo, técnico y asistencial, cuyos perfiles son completamente extraños a los cargos suprimidos en la planta de empleos temporales de la Contraloría General de la República, se atenta contra el buen funcionamiento de la entidad demandada.

Alega que, de conformidad con el artículo 15 del decreto 1640 de 2013, la modificación de la planta temporal de regalías de la entidad accionada, tenía como objeto incorporar a la planta de personal de la Contraloría General de la República, cargos del D.A.S. en liquidación y unificar la planta de regalías con la planta ordinaria, pero con los perfiles del personal del D.A.S., que fueron creados por este decreto, se ha desmejorado el nivel de especialización misional, pues los cargos suprimidos tienen un mayor nivel académico que los creados, dados que estos últimos pertenecen al nivel asistencial.

Advierte que, el decreto 2025 de 2013, se encuentra expedido irregularmente de conformidad con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en sentencia de fecha 25 de junio de 2014, por medio de la cual se declaró inexecutable el artículo 15 de la ley 1640 de 2013.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

- La demanda fue presentada el día 21 de abril de 2014².
- El Despacho mediante auto del 16 de mayo de 2014³ admitió el medio de control seleccionado.
- La demanda fue notificada a las partes el 04 de julio de 2014⁴.
- El apoderado de la parte demandante, presentó reforma de demanda el 25 de agosto de 2014⁵.

² Folio 113 del expediente.

³ Folio 117 del expediente.

⁴ Folio 124 - 127 del expediente.

⁵ Folio 132 - 133 del expediente.

- La entidad demandada Contraloría General de la República, contestó la demanda el día 22 de septiembre de 2014⁶. De igual forma lo hace la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con fecha 24 de septiembre de 2014⁷.
- Por auto del 16 de abril de 2015⁸, se fijó el día 18 de agosto de 2015 a partir de las 10:00 a.m. para llevar a cabo audiencia inicial.
- Con fecha 18 de agosto de 2015⁹, se llevó a cabo audiencia inicial, declarando la ilegalidad del auto de fecha 16 de abril de 2015, corriendo traslado de la reforma de la demandada a la parte demandada.
- La entidad demandada Contraloría General de la Nación, contestó la reforma de la demandada el día 04 de septiembre de 2015¹⁰. De igual manera lo hizo La Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹¹.
- Por providencia del 18 de abril de 2016¹², se fijó el día 15 de junio de 2016 a partir de las 10:30 a.m. para llevar a cabo audiencia inicial, siendo reprogramada para el día 01 de noviembre de 2016 a partir de las 09:30 a.m.¹³.
- El día 01 de noviembre de 2016¹⁴, se realizó audiencia inicial, declarando probada la excepción previa de falta de legitimación de la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y fijando el día 07 de marzo de 2017 a partir de la 08:30 a.m. para llevar a cabo audiencia de pruebas.
- Llegado el día 07 de marzo de 2017¹⁵, se realizó audiencia de pruebas, declarándose la suspensión de la misma y señalándose el día 14 de marzo de 2017 para su continuación.
- Con fecha 14 de marzo de 2017¹⁶, se reanuda la audiencia de pruebas y se concede el término de 10 días a las partes para la presentación de alegatos de conclusión.
- El apoderado de la parte demandada, el día 17 de marzo de 2017¹⁷, aporta alegatos de conclusión. En el mismo sentido lo hace el apoderado del demandante el 29 de marzo de 2017¹⁸.

⁶ Folio 138 - 224 del expediente.

⁷ Folio 225 - 234 del expediente.

⁸ Folio 249 del expediente.

⁹ Folio 256 - 257 del expediente.

¹⁰ Folio 264 - 265 del expediente.

¹¹ Folio 266 - 271 del expediente.

¹² Folio 274 del expediente.

¹³ Folio 283 del expediente.

¹⁴ Folio 298 - 306 del expediente.

¹⁵ Folio 345 - 346 del expediente.

¹⁶ Folio 379 - 380 del expediente.

¹⁷ Folio 386 - 395 del expediente.

¹⁸ Folio 397 - 406 del expediente.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.3.1. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA¹⁹.

La CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, contestó la demanda dentro del término legal, señalando que se opone a las pretensiones de la misma.

Atinente a los hechos de la demanda, aceptó como ciertos el tercero, octavo y décimo, los cuales hacen referencia a la vinculación laboral del accionante como Profesional Especializado Grado 04 de la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República y al contenido de la Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013 expedido por la Contraloría General de la República. Sobre el hecho noveno y décimo primero, indicó que deben ser probados. Respecto al hecho primero, segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo, determinó que no se trataban de una situación fáctica.

Como argumentos de su posición sostiene que, el nominador tiene la autoridad de terminar un nombramiento de un empleado temporal de manera discrecional, pues este ostenta una estabilidad precaria idéntica a la que se predica del provisional, como quiera que no son funcionarios de carrera administrativa.

Argumenta que, el derecho a la estabilidad, no impide que la administración, por razones de interés general, ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda reiterar del servicio a funcionarios adscritos a la Planta Temporal de la Contraloría General de la República, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, ya que estos deben ceder ante el interés general.

Demarca que, en atención al Decreto 1539 del 17 de julio de 2012 y al Decreto 271 del 22 de febrero de 2000, la Contraloría General de la República, emitió la Resolución N° 6645 del 18 de julio de 2012, que le confirió la facultad de expedir discrecionalmente actos de desvinculación de funcionarios de la planta temporal de la Contraloría General de la República.

¹⁹ Folio 138 - 224 del expediente.

En tal sentido la Contraloría General de la República, puede remover del servicio a quienes se encuentren bajo su dependencia, por ende la entidad demandada tenía la facultad discrecional de declarar insubsistente al demandante en el cargo que desempeñaba, dado que su vinculación fue temporal y que en el caso concreto había sido suprimido dicho cargo.

Arguye que, la administración pública, está facultada para adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio, por lo tanto, se encuentra legitimada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de los funcionarios así lo exigen, en cumplimiento de los fines impuestos por el artículo 209 de la Constitución, por lo que el nominador actuó al amparo de la ley, teniendo en cuenta el interés general.

Por último, expresa que el decreto 2025 de 2013, suprimió el cargo de Profesional Especializado Grado 04, y estableció en su artículo 5 que los empleos de carácter temporal de la Planta de Personal de la Contraloría General de la República, para todos los efectos legales, se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independiente del nivel y dependencia en la que se ubiquen.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.4.1. LA PARTE DEMANDANTE²⁰:

El apoderado de la parte demandante sobre el punto de los empleados temporales, expone que el máximo tribunal de la jurisdicción administrativa, considera que los empleos temporales no tienen categoría de cargos de carrera pero tampoco son de libre nombramiento y remoción, como lo pretende hacer ver la parte demandada, toda vez que el querer del legislador respecto de esta categoría de empleos fue otorgarle una garantía de permanencia sujeta a un período específico, lo que tiene plena justificación, porque se trata de personas que forman parte de la lista de elegibles, en espera de ser nombrados en la planta de personal permanente.

Anota que, el decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013, que calificó los Empleos Temporales de la Contraloría General de la República, como de libre nombramiento

²⁰ Folio 397 - 406 del expediente.

y remoción y los excluyó de las disposiciones de la ley 909 de 2004, es inexecutable por consecuencia, toda vez que la norma que le sirvió de fundamento para su expedición (artículo 15 de la ley 1640 de 2013), fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Asevera que, el decreto que suprimió el empleo temporal ocupado por el demandante, en el área de regalías de la Contraloría General de la República, deber ser inaplicado desde la fecha en que se produjo sus efectos jurídicos.

Añade que, la Honorable Corte Constitucional al estudiar el artículo 15 de la ley 1640 de 2013, decidió declararlo inexecutable por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, como por la vulneración al principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior.

Concluye que, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del artículo 15 de la ley 1640 de 2013, se produce el decaimiento legal del Decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013, por el cual se modificó la planta temporal de empleos de regalías de la Contraloría General de la República, y como consecuencia de este decaimiento, es nula la Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se da cumplimiento al Decreto 2025 de septiembre 17 de 2013, y como consecuencia es nula la comunicación N° 2013IE0116913 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se le informa al actor su retiro del servicio en la entidad demandada.

1.4.2. LA ENTIDAD DEMANDADA²¹:

Se refirmó en las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda, mencionando que a un empleo de vinculación temporal no se le puede aplicar la estabilidad relativa con que cuentan los cargos de carrera, en tal sentido la entidad tiene la facultad de declarar la insubsistencia de los cargos de la planta temporal, teniendo en cuenta que no son empleos de carrera y que sobre el tema, en la ley que los creó no se dijo nada, además que la norma general ampara tal facultad en la medida que se tratan de nombramientos ordinarios, por lo que se puede aplicar la discrecionalidad del ente fiscalizador.

²¹ Folio 435 - 440 del expediente.

En tal sentido y dado que se ha demostrado que las facultades y las normas en las cuales se basó el acto acusado eran completamente legales y ajustadas a la normatividad vigente y aplicable, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

1.4.3. MINISTERIO PÚBLICO: 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 de los siguientes actos administrativos:

- Decreto N° 2025 del 17 de septiembre de 2013, expedida por el Presidente de la República, por el cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República.
- Resolución N° 2699 del 10 de octubre de 2013, proferida por la Contraloría General de la República, por medio del cual se da cumplimiento al Decreto Ley 2025 de 2013 y se retira del servicio por supresión del empleo de carácter temporal de la Planta de Personal de la Contraloría General de la Republica, al demandante.
- Comunicación N° 2013IE0116903 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se informa el retiro del servicio del demandante por supresión del empleo.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿al demandante le asiste derecho a que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados y

determinar si es procedente efectuar el reintegro al cargo que venía desempeñando o a uno de igual o mejor categoría?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) De la Contraloría General de la República. (ii) Marco normativo de los empleos temporales y en especial de la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República. (iii) caso concreto.

2.4. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Contraloría General de la República es un órgano de control (art. 117 de la C.P.) organizado como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, que tiene asignada la función de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que tengan a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación (art. 267 C.P.).

En cuanto al régimen de personal que rige para la entidad, conviene precisar que el artículo 268 de la Carta Política, en el ordinal 10, dispuso que le corresponde al Contralor General de la República: «[...] Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho. [...]».

En ese orden, le compete al legislador la creación de los empleos públicos a través de los cuales la Contraloría General de la República debe desarrollar sus funciones. Igualmente, le atañe a la ley determinar el régimen de carrera para la selección del personal de la entidad, mientras que el contralor general tiene a su cargo la facultad nominadora.

Sobre la competencia para crear, fusionar y suprimir empleos de la Contraloría General de la República, la Corte Constitucional en la sentencia C-527 de 1994, al pronunciarse sobre la exequibilidad de algunos apartes de las Leyes 42 del 26 de enero de 1993 y 73 del 9 de septiembre de la misma anualidad, normas que incluían la delegación en

el contralor general de dicha potestad²², manifestó que esta es exclusiva del legislador, puesto que la cláusula general de competencia del Congreso de la República, implica que las funciones que le fueron atribuidas en el artículo 150 de la Constitución Política no son taxativas y que las leyes pueden versar sobre materias diferentes a las allí anotadas.

Del mismo modo, concluyó que la competencia para crear, suprimir o fusionar empleos es del Congreso y que éste no la puede delegar en el Contralor General de la República, pues de acuerdo con el artículo 150, numeral 10, solamente podría hacerlo el Presidente de la República y además, por cuanto los artículos 156 y 268, ordinal 9, Superiores, le permiten al Contralor General de la República presentar proyectos de ley sobre el tema.

De acuerdo con lo anterior, y por medio de la Ley 573 del 7 de febrero de 2000²³, el Congreso le confirió expresas facultades al Presidente de la República, por el término de quince días, entre otros aspectos, para: «[...] Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.[...]»²⁴

²² La Ley 42 de 1993 disponía: «Artículo 56.- (Derogado por el art. 87, Decreto Ley 267 de 2000). En ejercicio de la autonomía administrativa corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en esta Ley. Parágrafo.- INEXEQUIBLE. El Contralor General de la República podrá por medio de reglamentos, adecuar la estructura de la Contraloría General de la República e introducir las modificaciones que considere convenientes para el cumplimiento de la presente Ley hasta tanto se expida la ley correspondiente a su estructura. El Contralor no podrá crear, con cargo al presupuesto de la Contraloría, obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la Ley General de Presupuesto.» La Ley 73 de 1993, establecía: «ARTÍCULO 2. RETIRO CON DERECHO A INDEMNIZACIÓN. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, escalafonados en Carrera Administrativa, a quienes se les suprime el cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad, tendrán derecho a la siguiente indemnización: [...] ARTÍCULO 3.º EMPLEADOS PÚBLICOS. Para los mismos efectos señalados en el artículo anterior, los empleados públicos no escalafonados en carrera administrativa, a quienes se le suprima el cargo de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República en el artículo 56 de la Ley 42 de 1993 en la entidad, tendrán derecho a recibir los mismos beneficios previstos para lo cual bastará reunir el requisito de tiempo de servicio que la norma establece.»

²³ «Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución»

²⁴ Apartes subrayados del ordinal 1º del artículo 1º fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2001.

Con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por dicha ley, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Ley 267²⁵, 268²⁶, 269²⁷ y 271²⁸ de 2000, los cuales contienen el régimen especial de la Contraloría General de la República.

La discusión sobre la autonomía de los órganos de control y particularmente de la Contraloría General de la República para fijar aspectos tales como la planta de personal de la entidad, nuevamente se presentó en la sentencia C-401 de 2001 por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de algunos apartes de la citada Ley 573 del 7 de febrero de 2000. En tal providencia la Corte Constitucional precisó que la autonomía que la Constitución Política le otorga a algunos órganos, implica que no pertenecen a alguna rama del poder, por ende, son funcionalmente independientes de aquellas y además tienen la titularidad para dictar las normas para su propio funcionamiento, así como para cumplir la misión constitucional encargada²⁹.

Igualmente, reiteró que es competencia del legislador la fijación de la planta de personal, la creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control, especialmente en la Contraloría General de la República, asuntos que pueden delegarse en el Presidente de la República de conformidad con el artículo 150, numeral 10, sin que ello afecte o desconozca la autonomía e independencia que la Constitución Política le concedió a dicha entidad.

2.5. DE LOS EMPLEOS TEMPORALES – DE LA PLANTA TEMPORAL DE REGALIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA³⁰.

Tratándose de empleos temporales, es preciso tener presente que la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004³¹, señala en el artículo 1º que aquellos hacen parte de la función pública y los regula en el artículo 21³², en el cual habilita a las entidades para crear de manera excepcional empleos con el carácter de temporal o transitorio, pero lo hace sujeto a unas condiciones especiales, a saber:

²⁵ Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

²⁶ Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República

²⁷ Por el cual se establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

²⁸ Por el cual se establece la planta de personal de la Contraloría General de la República.

²⁹ En este mismo sentido se citaron las sentencias C-189 de 1998, C-167 de 1995 y C-373 de 1997.

³⁰ 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)

³¹ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

³² Reglamentado por el Decreto 1227 de 2005

«[...] 1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones: a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. 2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. 3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.»³³

Es de anotar que la anterior normativa es aplicable a la Contraloría General de la República de manera supletoria, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 3º de la citada ley.

A través del decreto 1227 de 2005, el Gobierno Nacional reguló el tema de los empleos temporales, estableciendo que se debe entender como los creados 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.

En la misma norma se determinó que el régimen salarial, prestacional y demás beneficios salariales de los empleos temporales será el que corresponda a los empleos de carácter permanente que rige para la entidad que va a crear el cargo y se reconocerá de conformidad con lo establecido en la ley.

Sobre la creación de la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República se tiene que esta se dio, por el Gobierno Nacional, a través del decreto 1539 de 2012, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el parágrafo primero del artículo 152 de la ley 1530 de 2012.

³³ Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-288 de 2014.

Posteriormente en el año 2013, fue promulgada la ley 1640 por medio de la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación vigencia 2013. La mentada ley en su artículo 15 dispuso:

“ARTÍCULO 15. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en Liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situará los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación.”

El Gobierno Nacional con base en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, expidió el decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013, por medio del cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, que en su artículo 1 resuelve:

“Artículo 1º. Suprimanse los siguientes empleos de carácter temporal de la Planta de personal de la Contraloría General de la República:

Nivel Jerárquico	Número de Empleos	Denominación	Grado
Directivo	2 (dos)	Contralor Delegado Intersectorial	
Profesional	10 (diez)	Profesional Especializado	04
Profesional	12 (doce)	Profesional Especializado	03
Profesional	12(doce)	Profesional Universitario	02
Profesional	12 (doce)	Profesional Universitario	01

Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General de la República profirió entre otras la Resolución 2699 del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se da cumplimiento al decreto ley 2025 del 17 de septiembre de 2013 y se resuelve retirar del servicio por supresión del empleo de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría General de la República a los servidores públicos que ocupaban los cargos que fueron suprimidos por el artículo 1º del decreto ley 2025 de 2013.

La Corte Constitucional declaró a través de **sentencia C-386 del 25 de junio de 2014**³⁴ la inexequibilidad del **artículo 15 de la Ley 1640 de 2013**, por vicios de trámite en su aprobación y porque se vulneró “*el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley*”. Decisión que la Corte puso en conocimiento público a través de comunicado de prensa No. 25 de la misma fecha.

2.6. DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 15 DE LA LEY 1640 DE 2013.

la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-386 del 25 de junio de 2014, estudió la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 llegando a la conclusión que dicha norma fue introducida al texto del proyecto antecedente durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, esta norma solo surtió dos de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de ley, lo que implica una vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible. Adicionalmente, consideró que se violó el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley. Por lo tanto, declaró inexecutable la disposición legal.

“Para la Corte lo indicado en precedencia no tendría ningún reparo constitucional, si no fuera porque el entendimiento y la aplicación del ya citado principio de consecutividad, surge conexo e inescindible con el de identidad flexible o relativa, de forma que no pueden desligarse, en tanto los desarrollos incluidos durante el segundo debate, siempre han de caer dentro de lo discutido y aprobado en el primero, en la respectiva comisión constitucional permanente. En otras palabras, las adiciones o modificaciones introducidas encuentran un límite de concreción en “el tema del proyecto” desde el primer debate.

Frente al caso concreto, constata esta corporación que los asuntos estudiados en primer debate por las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes, según la ponencia y los motivos que sustentaron el proyecto de ley número 304 de 2013 Cámara y 252 de 2013 Senado, se referían a

³⁴ MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

aspectos estrictamente presupuestales, vinculados a la composición y manejo de recursos fiscales (créditos, contracréditos, reducciones, traslados, asignaciones, inversiones, supresiones, transferencias, autorizaciones, vigencias).

Se observa entonces que el contenido del artículo 15 demandado, no guarda vínculo, relación o injerencia alguna, ni siquiera indirecta, con tales asuntos, por lo que no podría entenderse implícitamente incluido en ellos, única supuesto bajo el cual habría de tenerse por cumplido el principio de identidad flexible, así como también el de consecutividad.

En suma, aun cuando es cierto que en el segundo debate ante las plenarias pueden incluirse modificaciones o adiciones frente a lo aprobado en comisiones, como se pretendió hacer con el actual artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, ello solo es posible en cuanto la temática de tales inclusiones se refiera a lo discutido y aprobado en primer debate, lo que, según verificación documental, no ocurrió en este caso.

8.6. De otra parte, respecto al otro vicio alegado, relativo a la posible vulneración del principio de unidad de materia, observa la Sala que la norma acusada aparece estructurada en un plano totalmente ajeno, ya no respecto del trámite legislativo, sino frente a la temática prevalente en la ley en que aparece inserta, que como se explicó, se refiere a asuntos estrictamente presupuestales, de contenido y propósitos eminentemente técnicos. En tal medida, se aprecia que la disposición demandada no guarda relación o conexidad alguna con tales temas, lo que prima facie implica incumplimiento del principio de unidad de materia estipulado en el artículo 158 superior.

En efecto, según la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional sobre este tópico, los segmentos atacados del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, no guardan sintonía temática con el resto de dicha preceptiva, toda vez que, según se explicó, esta norma se refiere al otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar modificaciones en la estructura de la planta de personal de la Contraloría General en diferentes aspectos, mientras que la ley a la que pertenece está dirigida a realizar movimientos presupuestales, distantes por esencia de lo que significan y generan los cambios en la planta de personal de una específica entidad oficial a partir de modificaciones, incorporaciones y unificaciones ordenadas por el Presidente de la República.

Tampoco la norma converge en una identidad teleológica con el restante articulado de esta ley, por cuanto los objetivos de ésta son de carácter presupuestal, lo que sin dificultad permite apreciar una temática y unos objetivos diferentes a los de la

disposición acusada, que apunta a introducir cambios en asuntos relativos a plantas de personal.

En ese mismo orden de ideas, no aflora de los segmentos normativos censurados afinidad causal alguna con la ley que la contiene, pues recordando que la exposición de motivos que inspiró dicha ley se enfocó en la necesidad de realizar modificaciones al Presupuesto General de la Nación con base en unas adecuaciones ligadas a una reciente reforma tributaria y a determinados sectores de la economía de importante impacto, ello resulta extraño frente al tema que fue acusado por el actor, vinculado como se anotó, a la estructura y manejo de la planta de personal de la Contraloría General de la República.

Por último, a tono con lo expuesto, es evidente que la norma acusada, aun cuando en sí misma, aislada contempla un fin claro y definido, no guarda coherencia con los demás artículos de esta ley, faltando así a la conexidad sistemática, lo que por consecuencia lógica, le impide hacer parte de un cuerpo jurídico racional conforme a la temática tratada, habida consideración de que su contenido y propósitos no coinciden con el todo de la ley.

8.7. Como resultado de lo antes expuesto, para la Corte Constitucional los dos problemas analizados a partir de los cargos de la demanda, resultan diáfanos y suficientes para invalidar la constitucionalidad de los apartes demandados del precepto 15 de la Ley 1640 de 2013, pues como se dijo, esta norma fue incluida dentro del texto del proyecto antecedente en violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, además de lo cual su contenido resulta extraño frente a la temática prevalente en dicha norma, por lo que se desconoce también la regla sobre unidad de materia.

Ahora bien, recordando que en el presente caso la demanda se dirigió solo contra algunos apartes del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, cuya exclusión por inconstitucionalidad dejaría vigentes otros segmentos carentes de un claro e inteligible sentido normativo, esta corporación encuentra necesario realizar una integración normativa³⁵ con los restantes textos que conforman esa norma, como resultado de la cual se declarará inexequible la totalidad de ese artículo, relacionado con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para

³⁵ Según el fallo C-463 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería), la integración de unidad normativa con preceptos no acusados procede excepcionalmente en tres hipótesis: "(i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad.. Ver además, C-320 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-539 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-624 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

reestructurar las plantas de personal de la Contraloría General de la República y del DAS (en liquidación).

9. Conclusión

Como producto de los análisis realizados, la Corte encontró que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue introducido al texto del proyecto antecedente durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, teniendo en cuenta que el primer debate adelantó en forma conjunta ante las comisiones económicas de las dos cámaras, esta norma solo surtió dos de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de ley. En tal medida, se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, lo que causa la inexequibilidad de dicha norma.

Paralelamente, esta corporación constató también la vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley, lo que así mismo implica contrariedad con el texto superior y justifica su expulsión del ordenamiento jurídico³⁶”.

2.7. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Resumiendo, la controversia gira en torno a la declaratoria de nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho, de los actos administrativos contenidos en el decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013³⁷ expedido por el Gobierno Nacional, de la resolución 2699 del 10 de octubre de 2013 proferida por la Contraloría General de la República, y de la comunicación 2013IE0115903 del 10 de octubre de 2013, suscrita por la Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, por medio de los cuales se modificó la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República; se retira del servicio por supresión del cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República al demandante; y se comunica el retiro del servicio al actor en la entidad accionada por supresión del cargo que desempeñaba, por presentarse en su expedición falta o falsa motivación, desviación de poder y expedición irregular de los actos demandados.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-386 de 2014. M.P. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

³⁷ Folio 9 - 10 del expediente.

Para el efecto, se recaudó el siguiente material probatorio:

- Copia del Decreto 1539 del 17 de julio 2012³⁸ expedido por el Gobierno Nacional por medio del cual se establece una planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República.
- Copia de la Resolución Ordinaria N° 2207 del 05 de septiembre de 2012³⁹, suscrito por la Contralora General de la República, por medio de la cual se hace un nombramiento en la planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República.
- Copia del acta de posesión del demandante de fecha 02 de octubre de 2012⁴⁰, en el cargo de Profesional Especializado, Grado 04, en la Gerencia Departamental de Sucre.
- Copia de la Resolución Ordinaria N° 7046 del 20 de febrero de 2013⁴¹, expedido por la Contraloría General de la República, por medio de la cual se establece el manual de funciones para los cargos de la planta temporal de empleos de la Contraloría General de la República, creada mediante decreto ley 1539 de 2012.
- Copia del decreto N° 2025 del 17 de septiembre de 2013⁴², expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se modifica la planta temporal de empleos de regalías de la Contraloría General de la República.
- Copia de la resolución Ordinaria N° 2699 del 10 de octubre de 2013⁴³, suscrita por la Contralora General de la República, por medio de la cual se da cumplimiento al decreto 2025 del 17 de septiembre de 2013.
- Copia de la comunicación de retiro del servicio por supresión del cargo N° 2013IE0115903 de fecha 10 de octubre de 2013⁴⁴, suscrita por la Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, dirigida al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID.
- Copia del proyecto de modificación de la planta temporal de regalías de la Contraloría General de la República⁴⁵.
- Copia de Plantilla Memoria Justificativa del proyecto por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República⁴⁶.

³⁸ Folio 13 - 14 del expediente.

³⁹ Folio 15 del expediente.

⁴⁰ Folio 16 del expediente.

⁴¹ Folio 17 - 20 del expediente.

⁴² Folio 22 - 23 del expediente.

⁴³ Folio 24 - 30 del expediente.

⁴⁴ Folio 31 del expediente.

⁴⁵ Folio 32- 44 del expediente.

⁴⁶ Folio 45- 46 del expediente.

- Copia de la ley 1640 del 11 de julio de 2013⁴⁷, por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2013.
- Copia del decreto N° 2711 del 22 de noviembre de 2013⁴⁸, expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se adiciona el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la Contraloría general de la república y se dictan otras disposiciones.
- Copia del Plan Estratégico 2010 – 2014 para la Contraloría General de la República⁴⁹.
- Copia de certificación laboral del señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, expedida por la Directora de Gestión de Talento Humano (E) de la Contraloría general de la República, de fecha 20 de febrero de 2014⁵⁰.
- Copia de contrato de prestación de servicios N° 108 de fecha 23 de enero de 2014⁵¹, suscrito entre la entidad demandada y la señora YEIMIS URZOLA TORRES.
- Copia de contrato de prestación de servicios N° 138 de fecha 24 de enero de 2014⁵², suscrito entre la entidad demandada y el señor HERNANDO DE JESUS MONTES SEVILLA.
- Copia de contrato de prestación de servicios N° 127 de fecha 24 de enero de 2014⁵³, suscrito entre la entidad demandada y la señora SALUA YALILE ISAAC TATIS.
- Constancia de conciliación extrajudicial celebrada entre las partes ante el señor Procurador 103 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, de fecha 11 de abril de 2014⁵⁴.
- Acta de conciliación extrajudicial celebrada entre las partes ante el señor Procurador 103 Judicial I para Asuntos Administrativos de Sincelejo, de fecha 03 de abril de 2014⁵⁵, con resultado fallido.
- Copia de la hoja de vida del señor JUAN CARLOS FARAH CHADID⁵⁶.
- Copia de la hoja de vida del señor HERNANDO DE JESÚS MONTES SEVILLA⁵⁷.

⁴⁷ Folio 47 - 74 del expediente.

⁴⁸ Folio 75 - 76 del expediente.

⁴⁹ Folio 77 - 86 del expediente.

⁵⁰ Folio 87 del expediente.

⁵¹ Folio 88 - 95 del expediente.

⁵² Folio 96 - 102 del expediente.

⁵³ Folio 103 - 110 del expediente.

⁵⁴ Folio 111 del expediente.

⁵⁵ Folio 112 del expediente.

⁵⁶ Folio 159 - 199 del expediente.

⁵⁷ Folio 351 - 378 del expediente.

Del material probatorio obrante en el expediente, se tiene que con fecha 17 de mayo de 2012, el Congreso de la República, promulgó la ley 1530⁵⁸, por medio de la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, norma que en su artículo 152 parágrafo 1º, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término hasta de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para crear los empleos en la Contraloría General de la República que sean necesarios para fortalecer la labor de vigilancia y el control fiscales de los recursos del Sistema General de Regalías.

El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el parágrafo 1º del artículo 152 de la ley 1530 del 17 de mayo de 2012, por medio del decreto 1539 del 17 de julio de 2012⁵⁹, estableció una Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República. En la mencionada planta temporal de empleos, se crearon 126 cargos de Profesional Especializado Grado 04.

El señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, fue vinculado en el cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, adscrito a la Gerencia Departamental de Sucre, a través de la resolución 2207 del 05 de septiembre de 2012⁶⁰.

El 11 de julio de 2013, el Congreso de la República, promulgó la ley 1640⁶¹, por medio de la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación vigencia 2013. La mentada ley en su artículo 15 revistió al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

El Gobierno Nacional con base en el artículo 15 de la Ley 1640⁶² de 2013, expidió el decreto 2025⁶³ del 17 de septiembre de 2013, por medio del cual se modificó la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, norma

⁵⁸ Diario Oficial 48433 del 17 de mayo de 2012.

⁵⁹ Folio 13 - 14 del expediente.

⁶⁰ Folio 15 del expediente.

⁶¹ Folio 47 - 74 del expediente.

⁶² Folio 47 - 74 del expediente.

⁶³ Folio 22 - 23 del expediente.

que en su artículo 1º resolvió suprimir 10 empleos de Profesional Universitario Grado 04 de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República, a través de la resolución 2699⁶⁴ del 10 de octubre de 2013, por medio del cual se da cumplimiento al decreto 2025⁶⁵ del 17 de septiembre de 2013, resuelve retirar del servicio por supresión del empleo de carácter temporal de la Planta de Personal de la Contraloría General de la República, al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, del cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia Departamental de Sucre.

La Gerente de Talento Humano de la entidad demandada, a través de comunicación N° 2013IE0116903 del 10 de octubre de 2013⁶⁶, le informa al demandante su retiro del servicio por supresión del empleo que venía ejerciendo en la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República.

La Corte Constitucional declaró a través de **sentencia C-386 del 25 de junio de 2014**⁶⁷ la inexecutable del **artículo 15 de la Ley 1640 de 2013**, por vicios de trámite en su aprobación y porque se vulneró “*el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley*”. Decisión que la Corte puso en conocimiento público a través de comunicado de prensa No. 25 de la misma fecha.

El decreto ley 2025⁶⁸ del 17 de septiembre de 2013, fue declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional a través de Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014⁶⁹, aplicando la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia.

El apoderado de la parte demandante solicita se inaplique frente al sub examine el acto administrativo contenido en el decreto 2025⁷⁰ del 17 de septiembre de 2013, aplicando la figura de la excepción por inconstitucionalidad.

Ha establecido reiteradamente la honorable Corte Constitucional sobre este tema que:

⁶⁴ Folio 24 - 30 del expediente.

⁶⁵ Folio 22 - 23 del expediente.

⁶⁶ Folio 31 del expediente.

⁶⁷ MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

⁶⁸ Folio 22 - 23 del expediente.

⁶⁹ Corte Constitucional Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁷⁰ Folio 22 - 23 del expediente.

5.1. La excepción de inconstitucionalidad se erige a partir del artículo 4º de la Constitución Política que establece que, cuando existen normas contrarias a la Constitución, se emplearan las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica.

Esta Corporación ha sido enfática en que se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que “es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”⁷¹.

En este sentido consiste en una eficaz herramienta jurídica-política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando (en el caso concreto) su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del derecho.

5.2. Dicha facultad puede ser ejercida de manera oficiosa⁷² o a solicitud de parte cuando se está frente a alguna de las siguientes circunstancias:

- (i) La norma es contraria a las cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, toda vez que “de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado”⁷³;*
- (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a*

⁷¹ Sentencia SU-132 de 2013.

⁷² Sentencia T-808 de 2007.

⁷³ Sentencia T-103 de 2010.

*una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso*⁷⁴; o,

- (iii) *En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental*⁷⁵. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”⁷⁶.

*5.3. En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida*⁷⁷. De modo que “las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción”⁷⁸. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.

En tal sentido, queda claro que el estudio de excepción por inconstitucionalidad frente al decreto 2025⁷⁹ del 17 de septiembre de 2013 en el sub lite, resulta inviable ante la existencia de la sentencia de la Corte Constitucional C-386 del 25 de junio de 2014⁸⁰ que declaró la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640⁸¹ de 2013, (por vicios de trámite en su aprobación y porque se vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta); y del pronunciamiento contenido en la sentencia C-506 del 16 de julio de 2014⁸², por medio de la cual se declaró inexequible el decreto ley 2025⁸³ del 17 de septiembre de 2013 aplicando la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia.

⁷⁴ En sentencia T-669 de 1996 se desarrolló esta hipótesis, fijando que “en tales eventos, el funcionario judicial está obligado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad, pues la Constitución es norma de normas (CP art. 4º) o, en caso de que no lo considere pertinente, debe mostrar de manera suficiente que la disposición que, dada la situación del caso concreto, pretende aplicar tiene en realidad un contenido normativo en parte diferente a la norma declarada inexequible, por lo cual puede seguirse considerando constitucional. Si el funcionario aplica la norma y no justifica su distanciamiento frente al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el mismo tema, estaríamos en presencia de una vía de hecho, pues el funcionario judicial decide aplicar caprichosamente de preferencia las disposiciones legales a las normas constitucionales, en contravía de expresos pronunciamientos sobre el punto del tribunal constitucional, máximo intérprete y guardián de la Carta (CP arts. 4º, 241 y 243).”

⁷⁵ Sentencia T-103 de 2010.

⁷⁶ Sentencia T-331 de 2014. En este mismo sentido, ver sentencia C-803 de 2006.

⁷⁷ Sentencias SU-132 de 2013 y C-122 de 2011.

⁷⁸ Sentencia C-122 de 2011.

⁷⁹ Folio 22 - 23 del expediente.

⁸⁰ MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

⁸¹ Folio 47 - 74 del expediente.

⁸² Corte Constitucional Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁸³ Folio 22 - 23 del expediente.

Tal declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640⁸⁴ de 2013, genera el decaimiento legal de los actos administrativos proferidos con sustento en tal norma, a partir de la declaratoria de inexequibilidad que se produjo el día 25 de junio de 2014.

Entre los actos administrativos objeto de decaimiento, se encuentran en primera instancia el decreto 2025⁸⁵ del 17 de septiembre de 2013, por medio del cual el Gobierno Nacional modificó la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República.

En segunda instancia está la resolución N° 2699⁸⁶ del 10 de octubre de 2013, por medio de la cual se dio cumplimiento al decreto 2025⁸⁷ del 17 de septiembre de 2013, y se resolvió retirar del servicio por supresión del empleo de carácter temporal de la Planta de Personal de la Contraloría General de la República, al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, del cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia Departamental de Sucre.

Y frente al caso bajo examen, se tiene la comunicación N° 2013IE0116903 del 10 de octubre de 2013⁸⁸, por medio de la cual se le informa al demandante, su retiro del servicio por supresión del empleo que venía ejerciendo en la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República.

El decaimiento legal de los actos administrativos enunciados anteriormente, encuentra más respaldo con la expedición de la Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014⁸⁹, por medio de la cual se declaró inexequible el decreto ley 2025⁹⁰ del 17 de septiembre de 2013 aplicando la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia.

Es pertinente dejar claro, que la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-386 del 25 de junio de 2014⁹¹ declaró la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, de una manera simple, es decir, sin modular los efectos temporales o el contenido de la decisión.

⁸⁴ Folio 47 - 74 del expediente.

⁸⁵ Folio 22 - 23 del expediente.

⁸⁶ Folio 24 - 30 del expediente.

⁸⁷ Folio 22 - 23 del expediente.

⁸⁸ Folio 31 del expediente.

⁸⁹ Corte Constitucional Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁹⁰ Folio 22 - 23 del expediente.

⁹¹ MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

Como bien lo ha expresado la jurisprudencia del máximo guardián de la constitución, cuando lo considera necesario tiene la facultad, por un lado, de modular el contenido del fallo, es decir, emitiendo sentencias condicionadas o interpretativas, integradoras y sustitutivas; o por el otro, puede modular los efectos temporales de la decisión declarando inconstitucionalidades retroactivas, inmediatas o diferidas. En este último caso, cuando la Corte no expresa nada al respecto, se aplica la regla general, que consiste en que la norma que sale del ordenamiento jurídico deja de producir efectos sin modificar las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición. Lo anterior encuentra su fundamento normativo en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996 que reza:

“ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

Es así que, la Corte Constitucional frente a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la ley 1640 de 2013, contenido en la sentencia C- 386 de 2014⁹², concluyo que:

“7.4. De lo anterior, la Sala concluye que si bien el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, fue retirado del ordenamiento jurídico, también es cierto que produjo efectos jurídicos desde el momento en que fue expedida la disposición hasta el 25 de junio de 2014 fecha en la que fue retirada del ordenamiento jurídico por medio de la Sentencia C-386 de 2014; tanto es así, que el Gobierno Nacional con base en la mencionada disposición legal expidió los Decretos Ley 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de 2013 y, con la finalidad de desarrollar el contenido de los mismos la Contraloría General de la República profirió las Resoluciones Ordinarias 3279 de diciembre 23 de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y ORD-81117-00829-2014 de junio 18 de 2014.”⁹³

Por lo anterior, la misma suerte corre la declaratoria de inconstitucionalidad por consecuencia del decreto 2025⁹⁴ del 17 de septiembre de 2013, contenida en la

⁹² MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia T-303 del 22 de mayo de 2015. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

⁹⁴ Folio 22 - 23 del expediente.

sentencia C-506 del 16 de julio de 2014⁹⁵, que al igual que la sentencia C- 386 de 2014⁹⁶, contiene una inexequibilidad simple, es decir con efectos hacia el futuro.

Ahora bien, la existencia de la figura del decaimiento del acto administrativo no impide el juicio de legalidad de las decisiones objeto del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que el decaimiento sólo opera hacia el futuro, en tanto la desaparición del fundamento jurídico del acto no afecta su validez.

“Pero si bien es cierto, como lo ha sostenido esta Corporación,⁹⁷ que la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no puede solicitarse al juez de lo contencioso administrativo, pues no existe una acción autónoma que lo permita, no lo es menos que nada impide que con respecto a los actos administrativos respecto de los cuales se ha producido el fenómeno del DECAIMIENTO, se produzca un fallo de nulidad, pues en este evento se ataca la configuración de los elementos del acto administrativo al momento de su nacimiento, y su concordancia con el régimen jurídico que debió respetar tanto en su jerarquía normativa, como en el procedimiento para su expedición, mientras que, el fenómeno producido por la desaparición del fundamento de derecho de un acto administrativo, tiene efectos hacia el futuro sin afectar la validez del acto por todo el tiempo de su existencia jurídica.

“En efecto, en la práctica bien pudo haberse producido la expedición de actos administrativos creadores de situaciones jurídicas particulares y concretas con base en aquel del que se predica el fenómeno del DECAIMIENTO, por declaratoria de inexequibilidad de la ley o por declaratoria de nulidad de la norma sustento de derecho y, como quiera que tal fenómeno en nada afecta la validez del acto administrativo, no se afecta el principio de la presunción de legalidad del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición.

“No hay, por lo tanto, razón alguna que imposibilite proferir fallo de fondo con respecto a la legalidad de un acto respecto del cual se ha producido el fenómeno del DECAIMIENTO, entendiendo que dicho fallo abarcará el lapso durante el cual dicho acto administrativo estuvo vigente, lapso durante el cual el acto administrativo gozó de presunción de legalidad.

⁹⁵ Corte Constitucional Sentencia C-506 del 16 de julio de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁹⁶ MP Dr. ANDRÉS MUTIS VANEGAS.

⁹⁷ Auto de fecha junio 28 de 1996. Consejero Ponente Dr. Carlos Betancur Jaramillo.. Expediente 12005. Sección tercera del Consejo de Estado.

“Lo anterior, por cuanto para que se produzca un fallo de mérito respecto de un acto administrativo, no se requiere que el mismo se encuentre produciendo efectos, tal como se sostuvo por esta Sección en providencia de fecha junio 15 de 1992⁹⁸, pues sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc (sic), desvirtúa la presunción de legalidad que acompañó al acto administrativo mientras éste produjo sus efectos.

“(…)

“Lo anterior, debido a que la nulidad que se ha solicitado, concierne a la validez del acto administrativo y en el evento de prosperar, se remonta hasta el momento de su expedición, mientras que la causal de decaimiento que acaeció estando en trámite este proceso, atañe a circunstancias posteriores al nacimiento del acto administrativo y no atacan la validez del mismo. Pudiera decirse que cuando se produce el fenómeno del decaimiento, el acto administrativo sobrevive en el mundo jurídico, porque no existe fallo de nulidad que lo saque del mismo, pero ha perdido una de sus caracteres principales, cual es el de ser ejecutorio, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir.

*“Pero, lo anterior, como ya se adujo, no implica que, decretada la nulidad de su fundamento jurídico, tal fallo se extiende con efectos similares a dicha Resolución.”⁹⁹
(subrayas de la Sala).*

Así las cosas, resulta procedente frente a las pretensiones del accionante, realizar un estudio de fondo sobre los actos administrativos demandados, para así determinar si se deben decretar nulos, bien por falsa o falta motivación, desviación de poder o por expedición irregular.

Al revisar el decreto 2025¹⁰⁰ de 2013 y el respectivo estudio técnico¹⁰¹ realizado para la modificación de la Planta Temporal de Regalías de la entidad demandada, se puede evidenciar lo siguiente.

El proyecto de modificación de la Planta de Personal de Regalías de la Contraloría General de la República¹⁰², que obtuvo visto bueno del Departamento de la Función Pública¹⁰³, estableció como propósito para tal modificación lo siguiente:

⁹⁸ Sección Primera. Expediente 1948. Consejero Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez.

⁹⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Sentencia de agosto 3 de 2000, Rad. 5722, C.P. Olga Inés Navarrete.

¹⁰⁰ Folio 22 - 23 del expediente.

¹⁰¹ Folio 32 - 44 del expediente.

¹⁰² Folio 32 - 44 del expediente.

¹⁰³ Folio 45 - 46 del expediente.

“El propósito de la modificación de los empleos temporales de la planta de personal de la CGR, obedece a lecciones aprendidas durante el primer año de funcionamiento del sistema donde se evidencio la necesidad de fortalecer los perfiles técnicos del personal; con miras a efectivamente garantizar los objetivos misionales de una manera eficaz, eficiente y oportuna.

Adicionalmente y de acuerdo con la mencionada experiencia adquirida, la cual ha permitido identificar una baja carga laboral en diferentes espacios del Nivel desconcentrado, dada fundamentalmente tanto por el bajo nivel de ingresos de los Entes Territoriales objeto de Control, como por la casi inexistente ejecución de los recursos, razón por la cual no se requieren los cargos siguientes en el Nivel desconcentrado: Diez (10) Profesionales Especializados grado 04, Doce (12) Profesionales Especializados Grado 03, Doce (12) profesionales Universitarios Grado 02 y Doce (12) Profesionales Universitarios grado 01. Así mismo, no se evidencio necesidad de Dos (2) Contralores delegados Intersectoriales, Directivos Grado 04 del Nivel Central. En caso de incrementarse la carga laboral en un determinado Municipio o Departamento, puede ser asumida por el personal remanente y, para casos de especial importancia, por el Nivel Central.” (Negrillas fuera del texto).

Sobre tales argumentos, frente al caso bajo examen, se propuso la supresión de un cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia del Departamento de Sucre.

Se percata a simple vista el despacho, que en el mentado estudio técnico¹⁰⁴, no se registraron las cifras, análisis o cuadros comparativos, que permitían establecer a la Contraloría General de la República, que en el Departamento de Sucre, se daba una baja carga laboral fundada en el bajo nivel de ingresos del Departamento y la inexistencia de la ejecución de sus recursos de regalías, frente a las otra entidades territoriales.

Es decir, el estudio técnico¹⁰⁵, propone la supresión de varios cargos de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, indicando expresamente la ubicación de tales empleos, sin mostrar los resultados o estudios que originaron tal decisión.

¹⁰⁴ Folio 32 - 44 del expediente.

¹⁰⁵ Folio 32 - 44 del expediente.

Lo anterior muestra claramente que la decisión contenida en el decreto 2025¹⁰⁶ del 17 de septiembre de 2013 y de la resolución N° 2699¹⁰⁷ del 10 de octubre de 2013, se encuentran falsamente motivadas, pues tomaron como fundamento de su decisión unos estudios técnicos incompletos y que no permitían determinar sin lugar a equívocos, la necesidad de suprimir el cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia Departamental de Sucre de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, por un presunto bajo nivel de carga laboral fundada en el bajo nivel de ingresos del Departamento de Sucre y la inexistencia de la ejecución de sus recursos de regalías, frente a otros Departamentos.

Sumado a lo anterior se tiene que, los cargos de Profesional Especializado Grado 04 suprimidos en la resolución N° 2699¹⁰⁸ del 10 de octubre de 2013, no corresponden a los registrados en el estudio técnico¹⁰⁹, elaborado por la Contraloría General de la República, que sirvieron de fundamento para la modificación de la Planta Temporal de Empleos de la entidad demandada contenida en el decreto 2025¹¹⁰ de 2013.

A través de la resolución N° 2699¹¹¹ del 2013, se retiraron del cargo a tres Profesionales Especializados Grado 4 de la Gerencia Departamental de Sucre, cuando el estudio técnico establecía la necesidad de la supresión de sólo un cargo en esta Gerencia Departamental.

Esta nueva situación fáctica y jurídica pone en evidencia de forma más notoria que los actos administrativos demandados en especial la resolución N° 2699¹¹² del 10 de octubre de 2013 se expidieron con falsa motivación.

Es necesario dejar sentado que los empleos temporales a pesar de no generar derechos de carrera, tampoco pueden ser considerados como de libre nombramiento y remoción, por lo que casi podría decirse que la única causal de retiro del servicio es la de la culminación del período para el que fueron designados.

“En relación con el término de vigencia del nombramiento en un empleo temporal, dispone el decreto 1227 de 2005 que se determinará en el acto nombramiento por el tiempo definido en el estudio técnico (art. 1º) y de acuerdo con la disponibilidad

¹⁰⁶ Folio 22 - 23 del expediente.

¹⁰⁷ Folio 24 - 30 del expediente.

¹⁰⁸ Folio 24 - 30 del expediente.

¹⁰⁹ Folio 32 - 44 del expediente.

¹¹⁰ Folio 22 - 23 del expediente.

¹¹¹ Folio 24 - 30 del expediente.

¹¹² Folio 24 - 30 del expediente.

presupuestal (inciso 2°, art. 4°) lo cual resulta armónico con la citada ley 909 de 2004, cuando expresa que la justificación para crear este tipo de cargos, deberá contener la motivación técnica y la apropiación y disponibilidad presupuestal.

Lo anterior quiere decir que, cuando el Gobierno previó en el aparte acusado una nueva causal de retiro, como fue la declaratoria de insubsistencia del nombramiento en ejercicio de la facultad discrecional, lo que hizo fue exceder su potestad reglamentaria, ya que de la lectura de la ley 909 se deduce fácilmente que sólo estableció como causal específica de retiro del servicio de los empleados temporales, el término de duración fijado en el acto de nombramiento, el cual, se repite, depende tanto del estudio técnico como de la disponibilidad presupuestal.

Pues bien, como lo ha afirmado reiteradamente esta Sala, el poder de reglamentación de las Leyes, tal como lo instituyó el Constituyente de 1991, en este campo difiere en parte del contemplado en la Carta del 86, por cuanto ahora está atribuido a diferentes autoridades, v.gr. el Presidente de la República, Consejo Superior de la Judicatura, Contralor General de la República, etc.

De conformidad con el artículo 189 Num. 11 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene asignada, en forma general, la denominada potestad reglamentaria que, como su nombre lo indica, lo faculta para reglamentar las leyes. Dice así la norma citada:

“Art. 189 Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa :

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Esta atribución no es ilimitada, pues está sujeta a la Constitución y al contenido de la misma ley que se va a reglamentar, de manera que el Jefe del Ejecutivo no puede ir más allá de su contenido para ampliar, modificar o restringir su alcance. Dicho poder de reglamentación tiene como propósito fundamental hacer operativa la ley, es decir, permitir que ella tenga cumplida ejecución.

La función del reglamento es hacer eficaz y plenamente operante la norma superior de derecho, de manera que so pretexto de reglamentación, introducir normas nuevas, preceptos que no se desprenden de las disposiciones legales, reglas que impongan

obligaciones o prohibiciones más allá del contenido intrínseco de la ley, es una extralimitación que afecta la voluntad legislativa.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que en este caso el querer del legislador fue el de otorgar una cierta garantía de permanencia al empleado temporal, al definir que estaría supeditado al periodo fijado en el acta de nombramiento, el cual a su turno, pende de lo determinado en el estudio técnico y a la disponibilidad presupuestal; por ello, mal podía el Ejecutivo extralimitarse en su facultad reglamentaria, al querer incluir una disposición nueva, no contemplada en la ley reglamentada.

Además, resulta entendible el grado de protección que le pretende dar el legislador al empleado temporal, pues si bien no tiene la categoría de empleado de carrera administrativa, tampoco la de uno de libre nombramiento y remoción, como quiera que se trata de personas que forman parte de las listas de elegibles (art. 3°, decreto 1227 de 2005) esto es, que superaron el concurso de méritos y esperan ser nombrados en el periodo de prueba que les permite acceder a la carrera administrativa; de ahí que su designación en un cargo de esta categoría significa la oportunidad preferencial de acceder a un empleo público en forma transitoria mientras se les nombra permanentemente en la planta de personal.

En otras palabras: el art. 3° inciso 3° del decreto 1227 de 2005 fue muy claro en precisar que el ingreso a un empleo temporal no genera derechos de carrera, pero por ello tampoco se puede concluir que es de libre nombramiento y remoción, lo cual se reafirma con el hecho de que prácticamente la única causal de retiro establecida para ellos es la culminación del periodo para el cual fueron designados.

Pero además, es evidente que la frase acusada viola el principio de confianza legítima, como extensión del de la buena fe, pues el empleado que ha sido nombrado en un cargo temporal por un periodo determinado, tiene la idea de permanencia y estabilidad en el empleo, porque existe la expectativa cierta y fundada de conservarlo en cuanto cumpla fiel y eficientemente con sus obligaciones laborales, hasta cuando se venza tal periodo.

La Corte Constitucional en relación con tal principio, ha manifestado:

"Así pues, en esencia la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar. Para Muller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto,

y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica, es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.

De igual manera la doctrina foránea considera que, en virtud del principio de la confianza legítima, la administración pública no le exigirá al ciudadano más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga. No obstante, la jurisprudencia extranjera también ha considerado que el mencionado principio no es absoluto, que es necesario ponderar su vigencia con otros principios fundamentales del ordenamiento jurídico, en especial con la salvaguarda del interés general en materia económica.

(...).

En suma el principio de confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y del principio democrático" (sentencia C-131 de 2003).

Así, desde la perspectiva constitucional, el principio de confianza legítima debe ser tenido en cuenta en el caso en estudio, habida cuenta que la libertad que se otorga en la norma acusada a la entidad para declarar insubsistente el nombramiento de un

empleado temporal, defrauda la confianza que este particular pone en el ordenamiento jurídico que consagra que su permanencia sólo va a estar supeditada al lapso por el cual fue nombrado.

En consecuencia, como quiera que el Gobierno excedió su potestad reglamentaria al establecer una causal de retiro diametralmente distinta y nueva a la prevista en la ley, se declarará la nulidad de la frase “Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad discrecional, podrá declarar la insubsistencia del nombramiento” contenida en el art. 4° del decreto 1227 del 21 de abril de 2005.”¹¹³

Ante tal situación, surge la necesidad de declarar la nulidad parcial del decreto 2025¹¹⁴ del 17 de septiembre de 2013, expedido por el Gobierno Nacional por medio del cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, suprimiendo 10 cargos de Profesional Especializado Grado 04, la nulidad parcial de la resolución N° 2699¹¹⁵ del 10 de octubre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República, por medio de la cual se retira del servicio por supresión del empleo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia Departamental Colegiada de Sucre, al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, y la nulidad de la comunicación 2013IE0115903 del 10 de octubre de 2013¹¹⁶ suscrita por la Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, por medio de la cual se materializa el retiro del servicio del demandante del empleo de Profesional Especializado Grado 04 Gerencia Departamental Colegiada de Sucre, por concurrir en todos ellos en falsa motivación, toda vez que tales actos administrativos se motivaron teniendo en cuenta un estudio técnico incompleto, sin sustento fáctico.

Ahora bien, es pertinente manifestar, que el nombramiento del señor JUAN CARLOS FARAH CHADID, en la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, se dio en los términos del decreto 1539¹¹⁷ del 17 de julio de 2012, es decir hasta el 31 de diciembre de 2014.

Ante tal situación, este despacho no podrá ordenar a título de restablecimiento del derecho, el reintegro del demandante al cargo que venía desempeñando o a uno de igual o superior categoría, pues tal situación es materialmente imposible.

¹¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Sentencia del 19 de junio de 2008. C.P. CRISTINA FLOREZ MORENO. Rad. 11001-03-25-000-2006-00087-00 (1475-06).

¹¹⁴ Folio 22 - 23 del expediente.

¹¹⁵ Folio 24 - 30 del expediente.

¹¹⁶ Folio 31 del expediente.

¹¹⁷ Folio 13 - 14 del expediente.

3. RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

Corolario de todo lo expuesto, deviene la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por lo que se declarará la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:

- Nulidad parcial del decreto 2025¹¹⁸ del 17 de septiembre de 2013, expedido por el Gobierno Nacional por medio del cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, en cuanto suprimió 10 cargos de Profesional Especializado Grado 04.
- Nulidad parcial de la resolución N° 2699¹¹⁹ del 10 de octubre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República, por medio de la cual se retira del servicio por supresión del empleo de Profesional Especializado Grado 04 Gerencia Departamental Colegiada de Sucre, al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID.
- Nulidad de la comunicación 2013IE0115903 del 10 de octubre de 2013¹²⁰ suscrita por la Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, por medio de la cual se materializa el retiro del servicio del demandante del empleo de Profesional Especializado Grado 04 Gerencia Departamental Colegiada de Sucre,

Igualmente se decretará el consecuente restablecimiento del derecho, en el sentido de condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de la totalidad de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir por el demandante como Profesional Especializado Grado 04 en la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, desde la fecha de su retiro, hasta el día 31 de diciembre de 2014, fecha de vigencia de su nombramiento.

Dicha liquidación la efectuará la Contraloría General de la República, según los parámetros antes dichos, la cual la actualizará conforme a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

¹¹⁸ Folio 22 - 23 del expediente.

¹¹⁹ Folio 24 - 30 del expediente.

¹²⁰ Folio 31 del expediente.

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (Vigencia a la fecha de ejecutoriada la sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada prestacional.

Los intereses se pagarán en cuanto se den los supuestos de hecho previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

Así mismo, el tiempo de servicios, se tendrá en cuenta para efectos pensionales, razón por la cual la Contraloría General de la República, deberá consignar en el Fondo o Entidad de Seguridad Social que elija el actor el valor de las cotizaciones dejadas de sufragar en el porcentaje correspondiente a cargo del empleador, durante el término que estuvo desvinculado del ente territorial.

CONCLUSION:

En lo que hace al interrogante que se planteó *ab initio*, será positivo puesto que, el acto desvinculador del señor LUIS CARLOS FARAH CHADID, en el cargo de Profesional Especializado Grado 04 adscrito a la Gerencia Departamental de Sucre, de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, estuvo falsamente motivado, ya que los argumentos fácticos y jurídicos que sirvieron de fundamento a tal decisión, eran equivocados, pues para la expedición de las decisiones administrativas se tuvieron en cuenta unos estudios técnicos incompletos y que no permitían determinar sin lugar a equívocos, la necesidad de suprimir el cargo de Profesional Especializado Grado 04 de la Gerencia Departamental de Sucre de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, por un presunto bajo nivel de carga laboral fundada en el bajo nivel de ingresos del departamento y la inexistencia de la ejecución de sus recursos de regalías, frente a otros departamentos.

4. 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.

De conformidad con el artículo 365 N° 5 del C.G. del P. en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, por lo que este despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada.

5. 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 la nulidad de los siguientes actos administrativos.

- Nulidad parcial del decreto 2025¹²¹ del 17 de septiembre de 2013, expedido por el Gobierno Nacional por medio del cual se modifica la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría General de la República, en cuanto suprimió 10 cargos de Profesional Especializado Grado 04.
- Nulidad parcial de la resolución N° 2699¹²² del 10 de octubre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República, por medio de la cual se retira del servicio por supresión del empleo de Profesional Especializado Grado 04 Gerencia Departamental Colegiada de Sucre, al señor JUAN CARLOS FARAH CHADID.
- Nulidad de la comunicación 2013IE0115903 del 10 de octubre de 2013¹²³ suscrita por la Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, por medio de la cual se materializa el retiro del servicio del demandante del empleo de Profesional Especializado Grado 04 Gerencia Departamental Colegiada de Sucre.

¹²¹ Folio 22 - 23 del expediente.

¹²² Folio 24 - 30 del expediente.

¹²³ Folio 31 del expediente.

SEGUNDO: Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, al reconocimiento y pago de la totalidad de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir por el señor **JUAN CARLOS FARAH CHADID**, identificado con cédula de ciudadanía numero 73.105.302 expedida en Cartagena – Bolívar, como Profesional Especializado Grado 04 en la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República, desde la fecha de su retiro, hasta el día 31 de diciembre de 2014, fecha de vigencia de su nombramiento. La liquidación deberá hacerse tal como se indicó en la parte motiva de este proveído.

Así mismo, el tiempo de servicios, se tendrá en cuenta para efectos pensionales, razón por la cual la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, deberá consignar en el Fondo o Entidad de Seguridad Social que elija el actor el valor de las cotizaciones dejadas de sufragar en el porcentaje correspondiente a cargo del empleador, durante el término que estuvo desvinculado de la Planta Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República.

TERCERO: DECLARAR que no existió solución de continuidad en la vinculación laboral del demandante con la entidad demandada, durante el tiempo que estuvo separado del servicio, para todos los efectos legales.

CUARTO: NO se condenará en costas, por haber prosperado las pretensiones parcialmente.

QUINTO: La presente sentencia se cumplirá con arreglo a lo dispuesto por los artículos 192 y 203 del C.P.A.C.A.

SEXTO: 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