



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

RADICADO: 11001-33-35-026-2016-00412-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –**MEDIDA CAUTELAR**
DEMANDANTE: **FRANCY LILIANA CÁRDENAS BAQUERO**
DEMANDADO: MUNICIPIO DE GRANADA - CUNDINAMARCA

En el presente asunto, la señora **FRANCY LILIANA CÁRDENAS BAQUERO** en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda solicitando la nulidad de los actos administrativos demandados. Así mismo solicitó decretar medidas cautelares de la siguiente manera:

PRIMERA: Que se **SUSPENDAN PROVISIONALMENTE** los efectos de los siguientes actos administrativos hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie de fondo sobre la legalidad de los mismos, así:

- **ACUERDO MUNICIPAL N° 005 DE 2016** “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL ALCALDE MUNICIPAL DE GRANADA, CUNDINAMARCA, PARA QUE REALICE REVISIÓN Y AJUSTES A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DEL NIVEL CENTRAL DENTRO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL” proferido por el Concejo Municipal de Granada – Cundinamarca.
- **Decreto Municipal N° 057 del 16 de junio de 2016.** “Por medio del cual se establece la Estructura Administrativa Municipal, Manual de Funciones por dependencia y la escala Salarial de los diferentes empleos de la administración Central del Municipio de Granada, Cundinamarca”
- **Decreto Municipal N° 058 del 16 de junio de 2016.** “Por medio del cual se establece la planta de personal del nivel central del municipio de Granada, Cundinamarca”.
- **Decreto Municipal N° 059 del 16 de junio de 2016.** “Por medio del cual se hace una incorporación de servidores Públicos a la planta de personal del nivel central del municipio de Granada, Cundinamarca”.

➤ **Oficio sin consecutivo del 16 de JUNIO de 2016** “Referencia SUPRESION DEL EMPLEO”

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la anterior declaratoria de *SUSPENSIÓN PROVISIONAL* y, a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reintegro temporal de **FRANCY LILIANA CARDENAS VAQUERO** a la planta de personal del Municipio de Granada – Cundinamarca en un empleo igual, equivalente o superior al que desempeñaba al momento de su retiro, sin solución de continuidad en la prestación del servicio hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie de fondo sobre la legalidad de los actos administrativos aquí demandados.

TERCERA: Que, como consecuencia de la anterior declaratoria de *SUSPENSIÓN PROVISIONAL* y, a título de restablecimiento del derecho, se ordene el pago de los salarios y prestaciones sociales a que haya lugar y dejadas de percibir a favor de **FRANCY LILIANA CARDENAS VAQUERO** causadas desde el retiro del servicio hasta cuando se haga el reintegro en virtud de la presente medida cautelar.

CUARTA: Que, como consecuencia de la anterior declaratoria de *SUSPENSIÓN PROVISIONAL* y, a título de indemnización por perjuicios, se ordene el a las aquí demandada, al pago de CINCO (5) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes a favor de **FRANCY LILIANA CARDENAS VAQUERO.**”¹

Teniendo en cuenta la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados, descritos anteriormente, la cual fue elevada por la parte actora (fl. 1-5 Cdno 2), y que de dicha solicitud se corrió el traslado ordenado en el art. 233 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a decidir la misma, de conformidad con los siguientes.

ANTECEDENTES

Con auto fechado el día 19 de mayo de 2017, notificado por estado el día 22 siguiente, esta agencia judicial admitió la demanda, ordenando notificar a la entidad accionada del auto admisorio de la misma, así como de la solicitud de medida cautelar, actuación que fue surtida por la Secretaria del Despacho a través de correo electrónico el día 31 de julio de 2017 (fls. 224-226 C.ppal).

A continuación, mediante memorial radicado el día 10 de agosto de 2017, el Municipio de Granada se pronunció al respecto sobre la solicitud de medida cautelar (fl. 9 C. medida cautelar).

¹ Folio 2 cuaderno medidas cautelares.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES.

i. Parte demandante.

Dentro del escrito de demanda, el apoderado de la parte actora sustentó la suspensión de los actos administrativos demandados en escrito visible a folios 2 del cuaderno de medida cautelar, señalando dentro del acápite de fundamentos de derecho que los actos acusados violan de manera ostensible y flagrante las disposiciones invocadas en la demanda, en especial la ley 136 de 1994 y la ley 1437 de 2011. El actor manifiesta que lo anterior se encuentra debidamente justificado en el concepto de violación invocado en la demanda, para cada uno de los cargos.

Para el actor los actos acusados proferidos por el Municipio de Granada son violatorias del debido proceso por su expedición irregular, por cuanto, según el actor la ley ha establecido que para la formación del acto administrativo es necesario la exposición de motivos como requisito previo y su desconocimiento vicia el acto de nulidad en virtud a la violación del debido proceso, lo anterior, en lo que tiene que ver con el Acuerdo Municipal No. 005 de 2016.

A su turno señala el actor, que en cuanto a los demás actos acusados, los mismos están falsamente motivados, en razón a que estos fueron expedidos teniendo como fundamento de derecho el Acuerdo 005 de 2016, pues éste Acuerdo no fue debidamente publicado, razón por la cual, es inoponible a terceros y no está llamado a producir efecto alguno, señalando para que el acto administrativo, esto es, el Acuerdo No. 005 de 2016 carezca de eficacia resultando viciado de falsa motivación.

Así mismo, el apoderado judicial manifiesta que los actos administrativos demandados, esto es, Decreto Municipal No. 057 del 16 de junio de 2016, Decreto Municipal No. 058 del 16 de junio de 2016, Decreto Municipal No. 059 del 16 de junio de 2016 y oficio sin consecutivo del 16 de junio de 2016 – referencia supresión del empleo, fueron expedidos con total falta de competencia por parte del Alcalde Municipal, vulnerando la Ley 136 de 1994 y 617 de 2000, que establece que la competencia para la expedición de esos actos administrativos radica en cabeza de los Concejos Municipales y no del Alcalde Municipal.

ii. La entidad accionada

Por medio de escrito visible a folio 9 del cuaderno de medidas cautelares, quien dice ser el apoderado del Municipio de Granada describió el traslado para pronunciarse sobre la solicitud invocada por la parte actora.

Para el Municipio, la suspensión provisional no reúne los requisitos previstos en el artículo 229 y ss del CPACA, pues según señala el Profesional del Derecho, en caso que el Municipio saliera condenado conforme a las pretensiones de la demanda, el actor recibirá los salarios dejados de percibir indexados a la fecha en que tome ejecutoriedad el fallo que así lo determine.

Por otro lado, indica que no existe posibilidad de que la sentencia en caso de ser opuesta a las pretensiones del Municipio, pueda ser desconocido y no pueda ejecutarse, pues la entidad territorial no dejará de existir y su planta de personal se adecuara a la orden del Juez de ser necesario.

Finaliza su argumentación, señalando que las alegaciones presentadas por la parte activa tiene un débil soporte en los hechos ocurridos y en la adecuación de la normatividad vigente, haciendo poco probable que prospere el petitum de la activa.

Desde ya el despacho, da por no discurrido el traslado de la medida cautelar, como quiera que el togado Juan Manuel Cañon Amaya, no arribo memorial poder que lo facultara para representar los intereses de la parte demandada.

Visto lo anterior, procede el Despacho a hacer el estudio de la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados dentro del presente proceso, la cual fue elevada por la parte actora (fls. 1-5 cuaderno medida cautelar) y sobre la cual se corrió el traslado ordenado en el art. 233 del C.P.A.C.A. a la parte demandada, de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

Sobre la procedencia de la medida cautelar

Como primera medida, se debe tener en cuenta que la suspensión provisional pretendida, es considerada como una medida cautelar, pues así lo dispuso el art. 230 del C.P.A.C.A. al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

(...)"

Así pues, se tiene que los actos sobre los cuales se solicita la suspensión provisional, es el Acuerdo Municipal No. 005 de 2016, que concede facultades extraordinarias al Alcalde Municipal de Granada; Decreto Municipal No. 057 del 16 de junio de 2016; Decreto Municipal No. 058 del 16 de junio de 2016, Decreto Municipal No. 059 del 16 de junio de 2016 y oficio sin consecutivo del 16 de junio de 2016 – referencia supresión del empleo, mediante las cuales establece la estructura, manual de funciones, escala salarial, planta de personal e incorporación de servidores públicos a la plata de personal del nivel central del Municipio de Granada.

Al respecto, la Ley 1437 de 2011, desarrolló un acápite específico para la implementación de las medidas cautelares al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro del cual, sobre los requisitos de las mismas, se señaló:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría*

más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serán nulatorios”.

Pues bien, de la norma se infiere que dentro de los requisitos para decretar una medida cautelar, específicamente la suspensión provisional de sus efectos, se plantea una disyuntiva en cuanto al mecanismo para decretar su procedencia, pues como lo señala el artículo en comento, la solicitud procederá bien sea por **i)** violación de las disposiciones que se invoquen en la demanda o **ii)** en la solicitud que se realice de manera separada. Lo anterior, sumado a que la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo susceptible de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas surge, es decir, aparece presente, desde el momento en que se inicia el proceso. La norma señala además, que dicho análisis se realiza a partir del estudio del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del análisis de las pruebas allegadas con la solicitud de la medida.

En ese orden, el artículo 231 C.P.A.C.A. faculta al Juez Administrativo para que desde el primer momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, y en ese orden, pueda comparar el acto administrativo acusado con las normas invocadas que se consideran violadas, y le permite además estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

El Consejo de Estado, **Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente (e):** Susana Buitrago Valencia, en sentencia del 13 de septiembre de dos mil doce (2012). Radicado número: **11001-03-28-000-2012-00042-00** hizo referencia a la institución de la suspensión provisional y a la facultad en cabeza del juez para el análisis de la misma y el estudio de las pruebas bajo la óptica de la Ley 1437 de 2011, manifestando lo siguiente:

“... En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera

manifiesta, apreciada por ***confrontación directa*** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud....”

“... Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba...”

Negrillas de la Sala.

En ese sentido, el demandante en escrito separado de solicitud de medida cautelar, no expuso los argumentos por medio de los cuales éste Despacho debía suspender los actos administrativos objeto de la presente litis, sin embargo, de la lectura de la demanda debe entenderse que los requisitos de que trata el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 fueron abordados en la exposición del concepto de violación y normas violadas de que trata la misma (fls. 179 a 196 Cdn. Ppal.)

Conforme a los condicionamientos establecidos por el ordenamiento jurídico en materia de medidas cautelares, el Despacho debe señalar preliminarmente que la actuación administrativa adelantada por el Municipio de Granada Cundinamarca, aparentemente no cumplió con cada uno de los pasos que le exige el ordenamiento jurídico para la expedición de un acuerdo municipal, que para este caso, es el Acuerdo No. 005 de 2016 conforme lo establece la Ley 136 de 1994. Lo anterior, por cuanto el Despacho al realizar un estudio minucioso de cada artículo que el actor mencionó como vulnerado por la expedición del Acuerdo No. 005 de 2016, con la documental aportada al expediente y la jurisprudencia que ha tratado estos temas, se concluye que el mencionado acuerdo contiene algunas irregularidades, las cuales se expondrán de la siguiente manera:

1. El actor menciona, que se vulneró el artículo 73 de la ley 136 de 1994, que a la letra reza:

“Artículo 73º.- Debates. *Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del*

Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del acuerdo de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción."

Negrilla y subraya fuera de texto

Pues bien, de la norma antes descrita establece que para que un proyecto sea Acuerdo debe reunir los siguientes requisitos: **i)** Debe aprobarse en 2 debates celebrados en días distintos; **ii)** que el primer debate se debe surtir ante la comisión respectiva y el segundo debate se realizará ante la sesión plenaria y, **iii)** que el proyecto de acuerdo debe ser sometido a consideración de la plenaria de corporación tres (3) días después de su aprobación ante la comisión respectiva.

De acuerdo a lo anterior, y una vez revisada la documental aportada al expediente, el proyecto de acuerdo No. 005 fue radicado por el Alcalde Municipal de Granada - Cundinamarca ante el Concejo Municipal el 20 de febrero de 2016², éste mismo, fue sometido a debate ante la comisión tercera el 23 de febrero de 2016³, y en segundo debate en sesión plenaria el 26 de febrero de la misma anualidad⁴.

| Febrero 2016 | | | | | | |
|--------------|-------|--------|-----------|--------|---------|--------|
| < Eno | | | | | | |
| Domingo | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | | | | | |

Según establece el artículo 73 de la ley 136 de 1994, el proyecto de acuerdo debe ser sometido a consideración de la plenaria de la corporación **tres (3) días después de su aprobación ante la comisión respectiva.**

² Folio 9

³ Folios 13-14

⁴ Folios 15-17

Como se describe en el recuadro correspondiente al mes de febrero del año 2016, el Concejo Municipal solo dejó pasar **dos (2) días**, para someter el acuerdo No. 005 de 2016 a la sesión plenaria, constituyendo con ello que exista una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, ya que el segundo debate se debió realizar el 29 de febrero de 2016, y no como lo realizó el Concejo Municipal, que lo llevó a cabo el 26 de febrero de la misma anualidad, pues con ello se está vulneraron los derechos de las personas ya sean naturales o jurídicas que en su momento, podrían solicitar la intervención dentro de la estudio del acuerdo tal y como lo dispone el artículo 77 de la norma antes señalada previo a la correspondiente inscripción en el libro de registro que se pretenda para el efecto; así como, de realizar un estudio correcto del Acuerdo por parte de los concejales, para evitar consigo irregularidades que pueda tener el proyecto de acuerdo.

Lo anterior, ha sido ratificado por el H. Consejo de Estado⁵ que en un caso similar señaló lo siguiente:

“Al revisar el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y las constancias de los debates del Acuerdo 017, encuentra la Sala que la finalidad que buscaba el legislador al consagrar **el término de los tres días**, no era otra que la de permitirle a los concejales el estudio del proyecto, **razón por la cual se considera que el hecho de que entre uno y otro debate hayan transcurrido solamente dos días, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, pues con ello se vulneraron los derechos o las garantías de los coadministrados.**

En ese sentido, el día que fue omitido para el estudio del proyecto de acuerdo significaba más tiempo para dedicar al análisis del proyecto de acuerdo, lapso necesario, pues los concejales debían examinar todos los aspectos del impuesto que estaban regulando y, en particular, si al incluir ese nuevo sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público se cumplían las condiciones para ser tenido como tal.

Así las cosas, nos encontramos ante una irregularidad que afecta la legalidad del acuerdo, como quiera que no se surtieron los debates en la forma prevista en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, incumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento”.

Negrilla y Subraya fuera de texto

Por lo tanto, y si entrar en un prejujuamiento, para el despacho es claro que el trámite realizado ante el Concejo Municipal para estudiar el proyecto de acuerdo No. 005 de 2016 vulnera flagrantemente los artículos 73 y 77 de la ley 136 de 1994, pues solo dejó pasar dos días, entre el primer debate realizado ante la comisión tercera y el debate realizado en sesión plenaria, vulnerando el termino de 3 días que dispuso el legislador para tal fin. Razón

⁵ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez – Expediente No. 700012331000201000220 02 (20141) - . treinta (30) de julio de dos mil quince (2015)

por la cual, el Despacho seguirá con el estudio de los demás artículos presuntamente invocados como vulnerados, con la expedición del Acuerdo No. 005 de 2016.

El actor señala dentro del concepto de violación del escrito de demanda, que el mentado acuerdo vulneró también el artículo 81 de la ley 136 de 1994, pues el Concejo Municipal de Granada publicó el Acuerdo en el Despacho de la Alcaldía Municipal, y no como lo establece el apartado:

*“**Artículo 81°.- Publicación.** Sancionado un acuerdo, éste será publicado en el respectivo diario, o gaceta, o emisora local o regional. La publicación deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a su sanción.”*

Pues bien, de acuerdo a la norma transcrita y las pruebas obrantes en el plenario, ésta Agencia Judicial le da la razón preliminarmente al apoderado judicial de la parte actora, pues la norma antes dicha señala, que una vez sancionado el acuerdo éste será publicado en el respectivo **diario, o gaceta o emisora local o regional**, y no como lo realizó el Municipio de Granada-Cundinamarca, que publicó el acuerdo en el Despacho del alcalde⁶.

A su vez, es oportuno señalar por parte de este Despacho, que la entidad demandada no desvirtuó lo manifestado por el apoderado del actor en esta instancia, pues no allegó la constancia de publicación del mentado acuerdo en alguno de los medios descritos en el artículo presuntamente violado, así como tampoco se pudo confirmar en la página web del municipio, que se haya realizado la respectiva publicación del Acuerdo No. 005 de 2016, pues no se encontró en la búsqueda efectuada a la fecha de emisión de esta providencia la publicación del acuerdo objeto de la Litis, lo anterior, al tenor de lo dispuesto en el artículo 379 del Decreto Ley 1333 de 1986⁷, razón por la cual, ésta Agencia Judicial presumirá hasta el momento, el hecho como cierto tal y como lo dispone el artículo 166 del Código General del Proceso.

Finalmente, el actor señala dentro del concepto de violación, que el Acuerdo No. 005 de 2016, violentó el artículo 82 de la ley 136 de 1994, pues según el Profesional del Derecho, el Acuerdo Municipal No. 005 de 2016, no se envió a su respectiva revisión al Gobernador del Departamento de Cundinamarca.

Dentro de las pruebas obrantes en el plenario, ésta Agencia Judicial observa, que mediante petición radicada ante la Gobernación de Cundinamarca el 28 de septiembre de 2016⁸, solicitó se le informara, si el Alcalde Municipal de Granada en Cundinamarca, radicó ante ese Despacho el Acuerdo No. 005 de 2016, para efectos de surtir la revisión de que trata el artículo 82 de la ley 136 de 1994.

⁶ Folio 24

⁷ Código de Régimen Municipal **“Artículo 379°.- La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos”.**

⁸ Folio 83 cuaderno principal

Mediante respuesta emitida el 18 de octubre de 2016 por el Director de Asuntos Municipales de la Gobernación de Cundinamarca⁹, éste le indica lo siguiente:

“Por lo antes expuesto, atendiendo a su petición de información relacionada con el acuerdo 005 de 2016 del Municipio de Granada- Cundinamarca, “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL ALCALDE MUNICIPAL DE GRANADA, CUNDINAMARCA, PARA QUE REALICE REVISIÓN Y AJUSTES A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DEL NIVEL CENTRAL DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL”, me permito comunicarle que revisado el Sistema de Gestión Documental (Mercurio) no se encuentra radicado para revisión el acuerdo citado.”

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, llama la atención a este Despacho, que para el mes de octubre del año 2016, la Alcaldía Municipal de Granada-Cundinamarca, no haya radicado el acuerdo 005 ante la Gobernación de Cundinamarca para su respectiva revisión, pues teniendo en cuenta que la sanción del predicho acuerdo fue realizada el 4 de marzo de 2016 y la norma en comento establece que *“Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. (...)”*, ha transcurrido más de 7 meses, sin que la Alcaldía Municipal de Granada – Cundinamarca, cumpla con éste requisito, pues si bien, la revisión no suspende los efectos del acuerdo, con esta actuar, se está cohibiendo al Gobernador de Cundinamarca para efectuar el respectivo estudio constitucional y legal de manera oportuna del Acuerdo No. 005 de 2016, generando con ello una eventual sanción disciplinaria al funcionario encargado para tal fin.

De acuerdo a lo anterior, los artículos 118 y 119 del decreto 1333 de 1986, establecen lo siguiente:

“Artículo 118°.- *Son atribuciones del Gobernador:*

8° Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. (Artículo 194, ordinal 8, de la Constitución Política).

Artículo 119°.- *Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.”*

A su turno, la H. Corte Constitucional¹⁰, realizó un pronunciamiento acerca de la exequibilidad de las expresiones **“... dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido...”** del artículo 119 del

⁹ Folio 85 cuaderno principal

¹⁰ Sentencia C-869 de 1995 - Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz - Expediente D-2385

Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, señalando para el efecto lo siguiente:

*“Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si su contenido es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, **a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.** En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia.*

(...)

La diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente, los miembros del gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.”

“Subraya y negrilla fuera de texto”

Corolario de lo anterior, el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia Dispone:

“ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes u. por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitidos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”.

A su vez, el artículo 6 de la Carta Magna dispone *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. **Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.**”*

De acuerdo a lo anterior, si bien es cierto que la omisión por parte del Alcalde Municipal de Granada – Cundinamarca de enviar para su respectiva revisión el Acuerdo No. 005 de 2016, no comporta una causal de nulidad del acto

administrativo, si se transgrede con ello el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, en voces de la H. Corte Constitucional, y teniendo en cuenta que existen pruebas documentales objeto de análisis, que dan cuenta que el Alcalde no cumplió con esta carga, se ordenará la compulsión de copias ante la Procuraduría General de la Nación, para tal efecto se deberá enviar copia de la presente providencia, de la demanda, del acta No. 005 del 23 de febrero de 2016, acta No. 027 del 26 de febrero de 2016, del Acuerdo No. 005 de 2016 y de la respuesta al derecho de petición oficio No. SGO/DAM del 18 de octubre de 2016, suscrito por el Director de Asuntos Municipales de la Gobernación de Cundinamarca visible a folios 85 y 86 del cuaderno principal, mediante la cual informa que no se encuentra radicado para revisión el Acuerdo No. 005 de 2016, lo anterior, por la presunta violación del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

Lo antepuesto, tiene fundamento en el fallo proferido por la Procuraduría General de la Nación, el 27 de febrero de 2012, que dispuso **CONFIRMAR parcialmente** la providencia del 11 de marzo de 2011¹¹, por medio de la cual, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses e inhabilidad especial por el mismo lapso al señor **CIRO ARTURO PUPO CASTRO** en su condición de alcalde del Municipio de Valledupar, Departamento del Cesar por las siguientes razones:

“El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ponencia del magistrado Camilo Arciniegas Andrade, en un caso concreto refiriendo al tema que nos ocupa, específicamente a la naturaleza jurídica del control de constitucionalidad y legalidad sobre los acuerdos municipales, consignó lo siguiente:

*No se trata, entonces, de una revisión que deba surtirse dentro del trámite de la formación de los acuerdos, sino de un simple mecanismo de control posterior de su legalidad por parte del Gobernador, quien deberá acudir al Tribunal Administrativo si observare en ellos algún vicio que afecte su validez. **Luego la omisión en enviar al Gobernador, para su revisión, el Acuerdo 10 de 1994 del Concejo de Guatavita, no constituye expedición irregular o vicio de forma o violación del debido proceso. En consecuencia, la sentencia se confirmará en cuanto a este cargo. Sin embargo, la Sala no puede menos que censurar dicha omisión del Alcalde, con que se eludió el control de constitucionalidad y de legalidad de los actos municipales confiados por la Carta Política al Gobernador, y que, a no dudarlo, constituye grave falta disciplinaria a cuya investigación debe estar atento el Ministerio Público.***

Todo lo anterior para indicar, que el control de constitucionalidad y legalidad sobre los acuerdos municipales, al cual hace referencia el artículo 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986, el que se inicia precisamente con el cumplimiento del literal A) numeral 7º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 por parte de los alcaldes, es un instrumento que se hace efectivo a

¹¹ Procuraduría General de la Nación – Sala Disciplinaria- Expediente No. 161 – 5082 (IUC 013 – 148899 – 2006 IUS 2009 – 220326) – Procuradora Delegada Ponente: Margarita Leonor Cabello Blanco- 27 de febrero de 2012.

través de la acción de nulidad, la que por su misma característica, puede ser objeto de demanda ante la autoridad competente en cualquier tiempo; lo que significa que aún vencido el término expresamente determinado por el legislador para que los alcaldes remitan sus copias de los acuerdos municipales al gobernador, la obligación legal, de manera alguna puede entenderse agotada, pues no en vano, para evitar consecuencias mayores para la administración pública, en perjuicio de los fines del Estado, la anulación de estos actos administrativos según el caso, por parte de los tribunales administrativos, por contravenir la Constitución, la ley o las ordenanzas, evita que sean reproducidos cuando conservan la misma esencia, al menos que una disposición legal posterior a la sentencia, se autorice expresamente a los concejos para ocuparse de tales asuntos.

Así las cosas, es claro entonces, que un alcalde municipal, sin perjuicio del vencimiento del término establecido en el literal A) numeral 7° del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, está en la obligación de someter a consideración del gobernador los acuerdos municipales, en aras al imperativo control constitucional y legal que demanda la Carta Superior y la ley; desde luego, bajo el entendido que la obligación al respecto, perdura hasta cuando ejerce el cargo de primer mandatario, pudiéndose deducir al mismo tiempo, para los efectos disciplinarios, que la dejación del cargo constituye el último acto relacionado, por tratarse de conductas de connotación permanentes.

Una conducta es permanente, cuando la acción u omisión del agente del Estado, en ejercicio de funciones públicas, que se refuta irregular, perdura en el tiempo, es decir, continúa perfeccionándose en tanto el sujeto disciplinable persista en mantener las circunstancias estructurales de su comportamiento, por lo menos hasta cuando el permanece en el cargo donde surgió el hecho y/o los hechos materia de censura: de manera que para los efectos de la acción disciplinaria, el término previsto por el legislador para ejercerla, será el último acto, para el efecto, el momento en que por la causa que fuere, hizo dejación del cargo donde surgió el compromiso negativo.

“Negrilla y subraya del Despacho”

Así las cosas, y como quiera que en el presente asunto existe respuesta del 18 de octubre de 2016 a un derecho de petición radicado por el actor ante el Departamento de Cundinamarca, y en la cual indica el Director de asuntos Municipales de dicho ente, que el Acuerdo No. 005 de 2016 no se encuentra radicado para revisión, y que la entidad demandada no demostró haber realizado dicho trámite ante el Gobernador de Cundinamarca, es del caso proseguir con la compulsa de copias del presente caso ante la Procuraduría General de la Nación para que realice el pronunciamiento respectivo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, debe el Despacho recordar al abogado JUAN MANUEL CAÑÓN AMAYA, el cumplimiento de los deberes que impone el estatuto disciplinario del abogado, Ley 1123 de 2007, el cual entre otros, en su artículo 28, numeral 10, indica que los profesionales del derecho deben **“Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales”**, entendiéndose dentro de dicho deber que, en casos como el sub judice, la contestación de las demandas en los asuntos que hayan sido aceptados, se

realice de la manera más diligente posible, conforme a las normas procesales que rigen a cada jurisdicción; sin embargo, tal *diligencia* no se observa en el presente asunto, dado que no realizó una defensa adecuada a favor de la entidad, en primer lugar, porque no desvirtuó ninguno de los fundamentos normativos que señaló el actor para solicitar la suspensión provisional de los actos acusados; en segundo lugar, porque no aportó material probatorio, para demostrar que cada una de las afirmaciones hechas por el actor no son ciertas, y que en su momento pudiesen valorarse a favor de la entidad accionada y en tercer lugar, porque ni siquiera aportó con la contestación de la demanda y de la medida cautelar, el respectivo poder que lo faculte para actuar en defensa de los intereses de la demandada tal y como lo dispone el artículo 74 del C.G.P.

Por ello, se previene al profesional del derecho para que en lo sucesivo, actúe con la diligencia que señala la norma, realizando todas las gestiones legales a su cargo y a favor de su cliente.

Corolario de lo expuesto, este Despacho considera procedente decretar la medida de suspensión provisional de los efectos de los siguientes actos administrativos: **Acuerdo Municipal No. 005 de 2016**, por medio del cual se concede facultades extraordinarias al Alcalde Municipal de Granada – Cundinamarca, para que realice revisión y ajustes a la estructura administrativa municipal del nivel central dentro del proceso de modernización institucional; **Decreto Municipal 057 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se establece la Estructura Administrativa Municipal, Manual de Funciones por dependencia y la escala Salarial de los diferentes empleos de la administración Central del Municipio de Granada, Cundinamarca; **Decreto Municipal N° 058 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se establece la planta de personal del nivel central del municipio de Granada, Cundinamarca; **Decreto Municipal N° 059 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se hace una incorporación de servidores Públicos a la planta de personal del nivel central del Municipio de Granada, Cundinamarca y, **Oficio sin consecutivo del 16 de junio de 2016** “Referencia SUPRESIÓN DEL EMPLEO, tal como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído, pues para el Despacho es claro que existe de manera preliminar una irregularidad con la expedición del Acuerdo Municipal No. 005 de 2016, las cuales fueron señaladas con anterioridad, y que consecuente de ello, se generaron los demás actos acusados, conllevando consigo al ajuste de la planta de personal y posteriormente a la supresión del cargo que ostentaba la actora al momento de su retiro.

Debe aclarar el Despacho, que la actora al momento de su retiro, se desempeñaba en el cargo de Técnico Administrativo Código 367 grado 03 en provisionalidad: que mediante Decreto No. 058 del 16 de junio de 2016, fueron suprimidos 3 empleos con esa denominación¹², y el cual cambió de denominación y paso de ser Técnico Administrativo código 367 grado 03 al

¹² Folios 105 a 110 del anexo No. 1

Técnico Administrativo código 367 **grado 02**; y, mediante Decreto 059 de junio de 2016, se incorporó a la planta de personal del sector central del municipio de Granada en Cundinamarca, ESTABLECIDA mediante Decreto Municipal No. 058 de 2016, dentro de la cual se encuentra el cargo de Técnico Administrativo Código 367 **grado 07**¹³, lo que a todas luces se observa que existe una irregularidad, pues el Decreto 058 del 16 de junio de 2016, fue claro en cambiar el grado del cargo Técnico Administrativo Código 367 que paso de ser 03 a 02, sin embargo, se incorporó a una persona en provisionalidad en el cargo antes descrito pero en el **grado 07**. Por lo tanto, y si bien el Despacho da cuenta de esta discrepancia, no es óbice para que la entidad demandada reincorpore nuevamente a la actora a un cargo igual o superior al que tenía al momento de su retiro.

Ahora en cuando a la solicitud cautelar de ordenará a la entidad demandada, a pagar a favor de la actora los salarios y prestaciones sociales a las que haya lugar y las cuales fueron dejadas de percibir desde el momento de su retiro, los mismos se denegaran en este momento, como quiera que no se probó que *“al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”*.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado,

RESUELVE

PRIMERO.- DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de los siguientes actos administrativos: **Acuerdo Municipal No. 005 de 2016**, por medio del cual se concede facultades extraordinarias al Alcalde Municipal de Granada – Cundinamarca, para que realice revisión y ajustes a la estructura administrativa municipal del nivel central dentro del proceso de modernización institucional; **Decreto Municipal 057 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se establece la Estructura Administrativa Municipal, Manual de Funciones por dependencia y la escala Salarial de los diferentes empleos de la administración Central del Municipio de Granada, Cundinamarca; **Decreto Municipal N° 058 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se establece la planta de personal del nivel central del municipio de Granada, Cundinamarca; **Decreto Municipal N° 059 del 16 de junio de 2016**. “Por medio del cual se hace una incorporación de servidores Públicos a la planta de personal del nivel central del municipio de Granada, Cundinamarca y, **Oficio sin consecutivo del 16 de junio de 2016** “Referencia SUPRESION DEL EMPLEO. Se aclara, que los efectos de los actos administrativos señalados y objeto de suspensión, solo se hará respecto de la señora Francly Liliana Cárdenas Baquero.

¹³ Folios 112 a 115 del anexo No. 1

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, hasta tanto se decida el presente asunto con sentencia definitiva, se ordena el reintegro temporal de la señora **FRANCY LILIANA CARDENAS BAQUERO** a la planta de personal del Municipio de Granada – Cundinamarca, en un empleo igual, equivalente o superior jerarquía al que desempeñaba al momento de su retiro.

TERCERO.- Por secretaría **COMPÚLSESE** copias ante la **Procuraduría General de la Nación**; para tal efecto por secretaria se deberá enviar copia de la presente providencia, de la demanda, del acta No. 005 del 23 de febrero de 2016, acta No. 027 del 26 de febrero de 2016, del Acuerdo No. 005 de 2016 y de la respuesta al derecho de petición oficio No. SGO/DAM del 18 de octubre de 2016, suscrito por el Director de Asuntos Municipales de la Gobernación de Cundinamarca visible a folios 85 y 86 del cuaderno principal, mediante la cual informa que no se encuentra radicado para revisión el Acuerdo No. 005 de 2016, lo anterior, por la presunta violación del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

CUARTO.- Notifíquese esta decisión a las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dom Luc Sp
JORGE LUIS LUBO SPROCKEL

Juez

FV



**JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Por anotación en **ESTADO ORDINARIO** notifico a las partes la providencia anterior hoy **28 DE MAYO DE 2018**, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)

**LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA
SECRETARIA**

