

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MANIZALES

Manizales, primero (1º) de abril dos mil veintidós (2022)

INTERLOCUTORIO: 463/2022
PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANDREA MILENA ESCOBAR GÓMEZ Y OTROS.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA DORADA
RADICADO: 17001-33-39-006-2021-00234-00

ASUNTO

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante.

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES:

La parte actora interpuso demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, deprecando la declaratoria de nulidad de los decretos No. 147 *“Por medio de la cual se determina la estructura orgánica de la administración central del municipio de la Dorada - Caldas, las funciones generales de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”*; No. 148 *“Por medio del cual se establece la planta global de empleos de la administración municipal de la alcaldía de la dorada”*; No. 150 *“Por medio del cual se hacen unas incorporaciones a la planta de empleos de la administración municipal de la alcaldía de la dorada, y No. 151 “Por medio del cual se hacen una supresiones de empleos de planta global de la administración municipal del alcaldía de la Dorada, también se expidieron los decretos”*; expedidos por el Municipio de la Dorada, Caldas; el 20 de agosto de 2021.

A título de restablecimiento del derecho pretende se mantenga a cada uno de los demandantes en el cargo o se reintegren, sin solución de continuidad y se reconozca y pague los salarios, prestaciones sociales legales y extra legales y cualquier otra cifra que les pagare el municipio, y la seguridad social dejada de cancelar a cada uno de mis representados y con los debidos incrementos, sumas que han de ser debidamente indexadas.

1.2. *NORMAS INVOCADAS COMO VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN:*

Expuso en primera medida que el Alcalde Municipal no era el funcionario competente para emitir los actos administrativos enjuiciados por cuanto, para el 20 de agosto de 2020 se encontraba vigente el acto de encargo en cabeza del Secretario General, el señor Fabio de Jesús Moncada.

Aduce también que existe falsa o indebida motivación en la medida que la selección de la sociedad Duque & Arango asesores S.A.S. no fue objetiva y transparente por cuanto se observan vicios de nulidad en el contrato celebrado pues no contaba con la experiencia general habilitante ni con la experiencia general, lo que hace que la expedición de actos administrativos que se originan de los entregables de dicho contrato, hacen nugatorio el acto administrativo general. Amén de lo anterior, por ausencia de disponibilidad presupuestal del ente territorial para cubrir el monto de las indemnizaciones provenientes de la supresión de los cargos.

1.3. *DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:*

A modo de complementación, allegó la solicitud de suspensión de los actos demandados en escrito separado y reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación señalada en la demanda, señalando además que:

- “1. El proceso que se adelanta es una nulidad y restablecimiento del derecho.*
- 2. La demanda se encuentra debidamente motivada en Derecho, pues se busca la nulidad de unos actos administrativos expedidos por el municipio expedidos ilegalmente y su correspondiente restablecimiento del derecho.*
- 3. Que se encuentra probado dentro del proceso que mis representados son los titulares derecho invocado, por haber sido los funcionarios a quienes se les suprimió los cargos.*
- 4. Que de los argumentos planteados en el sustento fáctico de la acción y del acápite de fundamentos y razones de derecho se encuentra se puede concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar.*
- 5. En caso de no concederse la medida se causaría un perjuicio irremediable a mis representados como se verá a continuación:
(...)”*

Alegó que el Municipio de la Dorada omitió en sus decisiones hacer la referencia a la posibilidad o imposibilidad de la incorporación o reincorporación de los empleados que sufrían la supresión de sus cargos.

Aunado a ello arguye el apoderado judicial sobre el acaecimiento de un perjuicio irremediable, que a su juicio, le acarrearía a los demandantes la no suspensión de los actos, en el sentido que les impediría acceder a su salario, prestaciones sociales y seguridad social, vulnerándose así su derecho al mínimo vital.

1.4. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS DEMANDADOS:

Argumento su oposición a la solicitud de suspensión de los efectos jurídicos de los actos demandados toda vez que no se acreditan los presupuestos legales y jurisprudenciales para ello, en tanto, aduce que no se acredita sumariamente la relación de las pruebas sobre los presuntos perjuicios irremediables acaecidos y que son camisa de fuerza para el aporte del demandante en su solicitud y como deber de satisfacer la carga probatoria que le exige por parte del ordenamiento jurídico.

Así mismo indica que la entidad territorial dio cumplimiento a los presupuestos legales y reglamentarios para reformar la planta global y para suprimir algunos cargos de esta toda vez que el Alcalde Municipal se encontraba facultado por el Concejo Municipal para adelantar las acciones necesarias para adoptar una nueva estructura administrativa que implicara la modernización institucional del municipio y, a su vez, por la constitución y la ley, para crear y suprimir los empleos de la planta de personal adoptada dentro de esa nueva estructura administrativa, bajo el cumplimiento de los requisitos y presupuestos señalados en el ordenamiento jurídico, que por supuesto, se encuentran expresamente señalados en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012.

Frente a los vicios de nulidad que expone el demandante, considera que estos son inexistentes por cuanto los estudios técnicos se ajustaron a las exigencias del Decreto 1083 de 2015, debido a que sus conclusiones derivaron en la supresión de algunos empleos dada la necesidad, entre otras, de racionalizar el gasto público, mejorar los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de la administración municipal.

2. CONSIDERACIONES

2.1. MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en referencia a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

“...antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo...”.

El artículo 231 dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se decretará cuando se concluya que ellos vulneran las normas superiores invocadas y establece como requisitos para su procedencia lo siguiente:

“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.”

(Subrayas del Despacho)

Dado que esta figura intrínsecamente busca dejar en suspenso y de forma transitoria la presunción de legalidad del acto, previo a una decisión definitiva dentro del proceso respectivo y sin que el Juez deba realizar un análisis profundo del asunto planteado, en todo caso ha de evidenciarse la transgresión que el acto administrativo materializa sobre las normas invocadas.

Así mismo el H. Consejo de Estado ha señalado en forma reiterada y constante el carácter excepcional de la medida cautelar de Suspensión Provisional que implica, nada menos, el desconocimiento de la presunción de legalidad del acto de la administración, con la consiguiente suspensión de sus efectos inmediatos y la postergación de su ejecución por la entidad, como mínimo, hasta cuando se profiera la sentencia que finalice el proceso.

En este sentido, procederá el Despacho a efectuar el análisis del acto administrativo respecto de la normatividad a la que se acude como sustento de la medida cautelar, advirtiéndose que conforme lo prescribe el inciso 2° del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión que sea adoptada en la presente providencia no habrá de implicar prejuzgamiento.

2.2. CASO EN CONCRETO.

En un primer término procederá el despacho a analizar si en la solicitud tendientes a que se decrete la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados se cumple con los requisitos específicos del inciso primero del artículo 231 así como lo dispuesto en el artículo 229 sobre la necesidad y efectividad de la medida para garantizar provisionalmente el objeto del proceso.

Ahora bien, resulta pertinente señalar los argumentos expuestos en la demanda referente a la violación a la normativa que se endilga a los actos administrativos enjuiciados, se concreta en las causales de nulidad de "*Falta de Competencia*" del Alcalde del Municipio de la Dorada en la expedición de los decretos 147, 148, 150, 151 el 20 de agosto de 2021; y la "*Falsa o indebida motivación*" de dichos actos.

Como argumento de la solicitud de la medida cautelar indicó la parte actora en escrito separado, sobre el riesgo de causar a los demandantes un perjuicio de carácter irremediable por afectación al mínimo vital de estos y su núcleo familiar.

Al respecto se tiene por el despacho acreditado con la pruebas aportadas que los actos administrativos enjuiciados, contienen la actuación administrativa adelantada dentro del proceso de reestructuración y modernización administrativa de la planta de personal de la administración municipal, en el cual se suprimieron varios cargos en los que actualmente laboraba personal de carrera administrativa, y algunos en provisionalidad; y que para tal efecto el representante legal de la entidad territorial adelantó Concurso de Méritos para la adjudicación del contrato de Consultoría, dentro del cual salió favorecido la Sociedad Duque & Arango Asesores S.A.S.

Ahora bien, en virtud a lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, debe el despacho realizar la confrontación de las decisiones adoptadas por la entidad accionada con las normas objeto de violación.

No obstante advierte esta funcionaria que, del contenido del concepto de violación aducido en la demanda como en el escrito de petición de la medida, la parte actora no realiza la exposición de las normas superiores, legales y/o constitucionales objeto de vulneración, como de forma concreta lo requiere el

citado artículo, ni se indica las razones jurídicas por la cuales considera que la mencionada reestructuración viola los principios de igualdad, moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad y se aduce la existencia de juicios subjetivos y arbitrarios por parte del Municipio de la Dorada en la decisión de suprimir los cargos ocupados por lo hoy demandantes, sin allegarse prueba de ello.

Al respecto ha de anotar el despacho que los requisitos de procedencia de la medida cautelar procura por hacer efectivo el principio de legalidad de las actuaciones administrativa en el sentido que debe demostrarse la violación del ordenamiento jurídico, ya no de forma palmaria como lo expresaba el Decreto 01 de 1984; pero si al menos de estudio comparativo del acto con la normatividad que ampara el supuesto de hecho que persigue el demandante.

Sobre el punto, señaló el H. Consejo de Estado en sentencia del 12 de febrero de 2016, expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo:

“En lo relativo a las medidas cautelares, la rogación de la jurisdicción resulta aplicable en virtud de artículo 229 de la ley 1437 de 2011, que dice que: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, (sic) el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias ...”, de forma que la petición de parte y la sustentación de la misma fijan el marco de lo que se pretende y el juez podrá analizar si surge una violación del acto demandado luego de su confrontación con las normas superiores que se hayan invocado como violadas y a la luz de los argumentos al respecto esgrimidos por el solicitante de la medida, es decir, el juez podrá decidir teniendo en cuenta únicamente los argumentos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, de suerte que no podrá hacer para ello una confrontación con otras normas del ordenamiento jurídico positivo que no hayan sido citadas como infringidas, ni acudir a argumentos o cargos que no hayan sido formulados por el demandante, al solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

En relación con lo anterior, debe recordarse que la Corte Constitucional, en sentencia T553 del 16 de julio de 2012, dijo:

“Este principio (el de la rogación) tiene justificación en las formas de expresión de la voluntad de la administración, con los (sic) cuales la administración pretende garantizar el interés general, que no puede entenderse por fuera del respeto de los derechos fundamentales de los asociados. De ahí que los actos jurídicos una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los ciudadanos, (sic) se presumen legales y cuentan con los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad, es decir, son obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.

“De lo expuesto, se concluye que es razonable exigir a los accionantes señalar la norma y el motivo de la violación cuando impugnen la legalidad de un acto administrativo. En efecto, si el acto jurídico es una expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos, que se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad precisar la razón de su nulidad. En contraste, como lo estableció esta Corte en la sentencia C-197 de 1999 carece de razonabilidad que el juez contencioso tenga la obligación de buscar oficiosamente las causales de ilegalidad del acto administrativo, toda vez que ello es en extremo difícil y en ocasiones imposible por las innumerables normas que regulan la actuación de la administración”. (rft)

Bajo esta tesis, es una carga procesal ineludible del demandante a fin de suspender los efectos de los actos enjuiciados hasta el momento en que se profiera la sentencia; dilucidar el marco normativo objeto de infracción por la autoridad administrativa, situación que no fue avizorada toda vez que el concepto de violación se basó en afirmaciones y en lo que a juicio de los demandantes, constituyó un acto de irregularidad en la selección de los cargos suprimidos, sin hacer alusión a las normas que consagran la protección legal que se pretende en la demanda.

Frente a la supuesta causación de un perjuicio irremediable para los accionantes en caso de no accederse a la solicitud de suspensión de los efectos de los decretos demandados; el despacho no emitirá pronunciamiento de fondo toda vez que el estudio de lo dispuesto en el literal a) del numeral 4, así como los numerales 1, 2 y 3 del inciso segundo del artículo 231, sólo procede en los casos en que se soliciten medidas diferentes a la suspensión provisional, es decir, sólo para determinar la procedencia de las medidas contempladas en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 230 del CPACA.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, para el despacho es claro que los decretos 147, 148, 150 y 151 del 20 de agosto de 2021, exponen las motivaciones fácticas y las de orden legal en las cuales el ente territorial se amparó para tomar la decisión ahora demandada, que impiden en esta oportunidad inferir la supuesta ilegalidad que pregona la parte actora, es decir, en este momento procesal la suscrita no puede evidenciar violación de norma alguna en la medida que no se ejerció la solicitud de suspensión provisional en debida forma que permitiera realizar un análisis de fondo su procedencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales;

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGASE la medida cautelar solicitada por la parte actora consistente en la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de los decretos

No. 147, 148, 150 y 151 expedidos por el Municipio de la Dorada el 20 de agosto de 2021; por lo antes expuesto.

SEGUNDO: RECONÓCESE personería jurídica para actuar como apoderada judicial del Municipio de la Dorada, a la abogada Paula Constanza Gómez Martínez portadora de la tarjeta profesional No. 174.302 de conformidad con el poder especial allegado al expediente.

NOTIFÍQUESE,



BIBIANA MARÍA LONDOÑO VALENCIA
JUEZ

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE MANIZALES**

La anterior providencia se notificó a las partes por
ESTADO N° 057, hoy **4/04/2022** a las 8:00 a.m.

**BEATRIZ ELENA CARDONA AGUDELO
SECRETARIA**