

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MANIZALES**

Manizales, seis (6) de abril dos mil veintidós (2022)

INTERLOCUTORIO: 511/2022
PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LEONARDO FABIO CARVAJAL OLAYA.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA DORADA
RADICADO: 17001-33-39-006-2021-00301-00

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 151 de agosto de 2021 expedido por el alcalde Municipal de La Dorada, y el oficio fecha 25 de agosto de 2021 suscrito por la directora administrativa dirección de personal NORMA GICELA FERNANDEZ CARDENAS, así como los Decretos adoptados con ocasión de la reestructuración administrativa- Decretos 147,148 y 150 de 2021 y en consecuencia se revoquen los mismos

A título de restablecimiento del derecho pretende se restablezcan los derechos particulares, subjetivos y concretos de carácter laboral de LEONARDO FABIO CARVAJAL OLAYA, garantizándole la continuidad laboral en la Administración Municipal al precitado funcionario y el goce los derechos salariales y prestacionales que legalmente le corresponden, además de reconocer los salarios, bonificaciones, primas, prestaciones sociales y otros emolumentos de carácter laboral dejados de percibir si se llegase a apartar a mi mandante de su cargo o a terminar unilateralmente su contrato de trabajo y se

reconozca a título de perjuicio moral la suma equivalente CINCUENTA (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes,

1.2. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:

Junto con la demanda, allegó la solicitud de suspensión de los actos demandados y reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación señalada en la demanda, señalando además que:

Al revisar el estudio técnico y de cargas laborales producto del contrato de consultoría 10032101, al pretenderse justificar la supresión de 77 empleos, entre ellos 20 del nivel profesional, no se observa que dentro del mismo se haya recomendado y determinado cuales serían los cargos que producto de los propósitos del rediseño institucional “deberían” se suprimidos”, dejando de manera anti técnica e inmotivada dicha tarea a la administración municipal, quien por demás en ninguno de los actos administrativos con los que se pretende implementar la nueva estructura y planta de cargos, ni mucho menos en el que los suprime se indican las razones y motivos para efectuar la supresión específica de tales cargos.

Quiere significar lo expuesto que la administración municipal ha expedido el Decreto 151 de 2021, sin motivación y justificación alguna, pues el estudio de cargas laborales identifica la posibilidad técnica y financiera de suprimir 77 empleos de la planta de cargos, pero deja al arbitrio de la administración municipal seleccionar los empleos que efectivamente serían objeto de la supresión. Al respecto, es necesario puntualizar que el Decreto 151 de 2021 no contiene análisis particular alguno, diferente a las premisas generales que dentro del acta se señala en el que justifique de qué manera el Alcalde Municipal seleccionó los empleos o hojas de vida que serían suprimidos, o que no son necesarios para la buena marcha de la administración municipal, las necesidades del servicio o la modernización administrativa.

Estas medidas conservativas evitarían un perjuicio irremediable que se sustenta en la posibilidad cierta y cercana que los empleados a los cuales se les suprime el cargo pierdan su sustento vital (Mínimo vital) y se les violen sus derechos laborales al no ofrecérseles opciones de reubicación o reincorporación en cargos funcionales en la misma entidad o en otra donde el grado y la denominación del empleo se encuentre vacante o disponible

Por lo que el demandante solicita como medida provisional la suspensión del decreto 151 de agosto de 2021 y se ordene a la Alcaldía Municipal de la Dorada no terminar unilateralmente el contrato de trabajo de mi mandante ni apartarlo de su cargo hasta en tanto no se haya tomado una decisión

judicial de fondo. En el evento que el cargo sea suprimido se solicita que la entidad reubique o brinde opciones de reubicación hasta en tanto se haya definido el litigio

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.

Al existir el estudio técnico que soportó la reestructuración de la planta de personal del municipio de La Dorada - Caldas y, la consecuente necesidad de suprimir unos empleos, no queda ningún margen de duda que tal procedimiento se ajustó a las exigencias legales y reglamentarias sobre la materia, y a los lineamientos y directrices fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en tanto se cumplieron los requisitos definidos para su realización, tanto así que ninguno de estos mereció algún reparo por la parte demandante.

Sin duda alguna, tal estudio constituyó el soporte para reformar la planta de global y para suprimir algunos cargos de esta, que por mandato legal se requiere previamente para que indique la conveniencia de las medidas allí contenidas, la finalidad de tal proceso era la de contar con una estructura organizacional que le permitiera a la entidad responder a las funciones legales y a las necesidades administrativas, sin dejar de lado la racionalización del gasto público.

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.

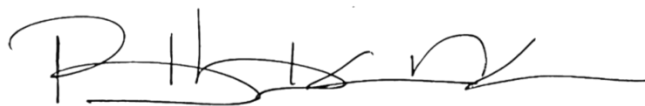
Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales;

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 identificada con la C.C 30.236.846 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 por **ESTADO N°**
060, el día 07/04/2022



BEATRIZ ELENA CARDONA AGUDELO
Secretaria

**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**

