



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETA

AVISO A LA COMUNIDAD

Radicación: 18001-23-33-000-2024-00003-00
Acción: NULIDAD
Demandante: SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE
TRABAJADORES DEL ESTADO –SUNET-SUBDIRECTIVA
CAQUETÁ
Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ

Se informa a la comunidad que, en el Despacho Cuarto del Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá, cursa proceso de nulidad, radicado bajo el No. **18001-23-33-000-2024-00003-00**, demandante **SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO – SUNET-SUBDIRECTIVA CAQUETÁ**, demandado **DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ**, en el que se profirió auto de fecha 22 de marzo de 2024 que admitió el citado medio de control, a través del cual se pretende se declare la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Ordenanza 007 del 06 de julio de 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, SE CREA LA SECRETARÍA DE LA MUJER, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El presente aviso al igual que el auto y la demanda, se publican en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá y de la Rama Judicial, a partir del 3 de septiembre de 2024.

JULIETH VANESSA TOVAR AGUILAR

Escribiente



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
-Despacho Segundo-

Magistrado ponente: Pedro Javier Bolaños Andrade

Florencia, veintidos (22) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 054

Expediente número: 18-001-23-33-000-2024-00003-00
Medio de control: Nulidad
Accionante: Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado –SUNET- Subdirectiva Caquetá
Accionado: Departamento del Caquetá
Asunto: Admite demanda.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el despacho a resolver sobre la admisión la demanda promovida por el SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO -SUNET- SUBDIRECTIVA CAQUETÁ en contra del DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, en ejercicio del medio de control de nulidad simple.

Examinada la demanda y sus anexos, se observa que cumple con los requisitos señalados en los artículos 162 a 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de tal forma que procede su admisión. En consecuencia se,

RESUELVE:

Primero.- ADMITIR la demanda promovida por el SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO -SUNET- SUBDIRECTIVA CAQUETÁ en contra del DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, en ejercicio del medio de control de nulidad simple.

Segundo.- NOTIFICAR personalmente a Departamento del Caquetá, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público, o a quienes estos funcionarios hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, en la forma prevista en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

Tercero.- NOTIFICAR por estado a la parte demandante.

Cuarto.- CORRER traslado de la demanda al Departamento del Caquetá, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público, por el término de treinta (30) días, de conformidad con el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, el cual empezará a contarse conforme se determina en el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. Dentro de dicho término deberá la demandada, además de dar respuesta a la demanda, allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.

Quinto.- ORDENAR al Departamento del Caquetá, que una vez notificados electrónicamente, procedan de manera inmediata a publicar en su página web la presente providencia, con el ánimo de dar a conocer la existencia del proceso de la referencia en los términos del numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Departamento del Caquetá, deberá acreditar mediante memorial, las constancias en que obre dicha publicación.

Sexto. - Por Secretaría **INFORMAR** a la comunidad en general de la existencia del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través del sitio web dispuesto en la página de la Rama Judicial.

Séptimo. - RECONOCER personería adjetiva al abogado ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ GALVIS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.117.519.386 y T. P. No. 224.767 del C. S. de la J, para actuar como apoderado de la parte demandante, en los términos del poder conferido.

Notifíquese y Cúmplase

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA. Puede validar la autenticidad del documento ingresando en el siguiente link: <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>



Mauricio López Galvis
ABOGADO

313-436-0713 | 322-832-4081 
mauriciolopezgalvis@hotmail.com 

Florencia,

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ (REPARTO)

Ciudad–

E. S. D.

Ref.: Demanda del medio de control de nulidad simple Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado SUNET -Subdirectiva Caquetá- contra el DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, representada legalmente por el señor ARNULFO GASCA TRUJILLO o quien haga sus veces al momento de la notificación.

Contenido:

(i)	Presentación	2
(ii)	Partes	2
1.	Demandante	2
2.	Demandado	2
(iv)	Legitimación en la causa	3
(vi)	Fundamento fáctico de la demanda	3
(vii)	Fundamentos jurídicos – Concepto de violación	7
1.	Normas violadas	¡Error! Marcador no definido.
1.1.	Constitucionales	¡Error! Marcador no definido.
2.	Vicios de los actos administrativos	7
2.1.	Infracción normativa	7
(viii)	Acción y competencia	13
1.	La acción	13
1.1.	Su fundamento legal	13
2.	Competencia	13
3.	Caducidad	14
(ix)	Pruebas	14
1.	Los actos administrativos demandados	14
2.	Documentales aportados	14
(x)	Anexos	14
(xi)	Notificaciones	14
1.	Demandante	14
2.	Demandado	15



Mauricio López Galvis
ABOGADO

313-436-0713 | 322-832-4081 
mauriciolopezgalvis@hotmail.com 

(i) Presentación

ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ GALVIS, identificado con cédula de ciudadanía 1.117.519.386, abogado en ejercicio con tarjeta profesional 224.767 del C. S. de la J., actuando como apoderado de la organización sindical demandante; comedidamente formulo ante su despacho demanda del medio de control de nulidad simple contra el DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, representada legalmente por su gobernador ARNULFO GASCA TRUJILLO o quien haga sus veces al momento de la notificación.

(ii) Partes

1. Demandante

Es la persona jurídica denominada SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO -SUNET- Subdirectiva Caquetá. Es una organización sindical de Primer Grado y de Industria, con registro de inscripción número I-098 del 29 de octubre de 2011, representada legalmente por su presidenta, señora MARIBEL ANTURÍ SÁNCHEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 40.774.637, tal y como consta en la certificación expedida por el Grupo de Archivo Sindical del Ministerio del Trabajo.

El demandante recibe comunicaciones y notificaciones en la Carrera 13 Calle 15, Piso 3, Edificio Movistar de Florencia, Caquetá y al correo electrónico subdirectivasunetcaqueta@gmail.com

Está representada en este asunto por ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ GALVIS, identificado con cédula de ciudadanía 1.117.519.386, abogado en ejercicio con tarjeta profesional 224.767 del C. S. de la J., con domicilio profesional en el municipio de Florencia, con sede en la carrera 4B No. 15C-05 B/ Porvenir, correo electrónico mauriciolopezgalvis@hotmail.com

2. Demandado

El demandado es el DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, representado legalmente por su Gobernador, señor ARNULFO GASTA TRUJILLO o quien haga sus veces al momento de la notificación. Las comunicaciones y notificaciones pueden remitirse a la sede de la entidad ubicada en la Gobernación Carrera 13 Calle 15 Esquina, Edificio Gobernación.

De acuerdo a la página web oficial de la entidad, recibe notificaciones judiciales al correo electrónico ofi_juridica@caqueta.gov.co



(iii) Actos demandados

Se trata del acto administrativo contenido en la Ordenanza 007 del 06 de julio de 2023 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, SE CREA LA SECRETARÍA DE LA MUJER, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

(iv) Legitimación en la causa

El artículo 137 del CPACA¹ establece que *"Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general (...)"*². Bajo ese entendido, para accionar solamente se requiere la calidad de 'persona', siendo el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado -SUNET- Subdirectiva Caquetá una persona jurídica.

En cuanto a la legitimación en la causa por activa, se tiene que en las voces del Consejo de Estado³, una excepción por falta de tal condición es improcedente en esta clase de acciones, habida cuenta de su naturaleza y finalidad.

(v) Pretensiones

Primero. Que se declare la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Ordenanza 007 del 06 de julio de 2023 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, SE CREA LA SECRETARÍA DE LA MUJER, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Segundo. Que se condene en costas a la demandada.

(vi) Fundamento fáctico de la demanda

Primero. El 12 de mayo de 2023 el Gobernador del Caquetá, Arnulfo Gasca Trujillo, presentó el proyecto de ordenanza 006 *"POR MEDIO DEL CUAL*

¹ Léase en adelante: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO Santa Fe de Bogotá, abril trece (13) del año dos mil. Radicación número: 5363

SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ, SE CREA LA SECRETARÍA DE LA MUJER, GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Segundo.

Previo a la presentación del proyecto de ordenanza No. 006, ante la Asamblea Departamental, el día 06 de mayo de 2023 se llevó a cabo por parte de la Administración Departamental la socialización de dicho proyecto para con el sindicato SUNET – subdirectiva Caquetá; reunión dentro de la cual se presentaron entre otras, las siguientes observaciones por la asociación gremial:

1. Someter el documento a la revisión de la Función Pública.
2. No se adjuntó al archivo el estudio de las cargas laborales
3. Que se debe identificar claramente la evaluación de la prestación de servicios
4. Que se debe estipular en el estudio técnico, el análisis de los procesos y procedimientos de acuerdo a lo estipulado en el MIPG

De tal manera que conforme consta en el Acta 01 del 06 de mayo de 2023 la Administración se comprometió a tomar en cuenta dichas recomendaciones y corregir los errores expuestos.

Tercero.

De acuerdo a lo anterior y debido a que luego de revisado el proyecto de ordenanza 006 presentado el 12 de mayo de 2023, se encontraron las falencias que fueron previamente anunciadas por el Sindicato, el día 06 de junio de 2023 se presentó oficio dirigido al Diputado Presidente de la Asamblea Departamental, señor Luis Alfredo Silva Neira, en el cual se dejó constancia que el estudio técnico sobre el que se soportaba el proyecto de ordenanza 006 no cumplía con el lleno de los requisitos y lineamientos exigidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública y por tanto se requería que se hicieran ajustes al documento tales como la actualización del manual de procesos y procedimientos, incorporar debidamente el estudio de los perfiles y cargas de trabajo y efectuar correctamente el análisis financiero y el análisis de la prestación del servicio.

Cuarto.

A su vez, el día 29 de mayo de 2023 dentro del concepto jurídico que fue solicitado por la Asamblea Departamental, se encuentran varias irregularidades que colocan en duda la favorabilidad por la cual al final

este se decanta, es así que en el documento en mención se deja constancia de que no se adjuntaron soportes que demostraran la ejecución de los ajustes solicitados por el sindicato y se destaca que hay una incongruencia frente a los cálculos financieros que resultan de la creación de cargos y la variación del valor para con los ya existentes que serían modificados.

Quinto. Sin embargo el referido proyecto de ordenanza fue discutido en los debates del 30 de mayo de 2023 y del 06 de julio de 2023, y posteriormente aprobado durante este último con 10 votos a favor conforme consta en el acta 081 del mismo día.

Sexto. Pese a que la Ordenanza 007 del 06 de julio de 2023 se encuentra respaldada por su respectivo "*Estudio Técnico de Modernización de la Estructura Organizacional de la Administración Central Departamental del Caquetá, Modificación de su Planta de Personal y Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales*", el mismo, como base de la motivación del acto, adolece de vicios insubsanables que generan la nulidad del acto administrativo que pretende justificar.

Séptimo. Es así como dentro del estudio técnico en mención, y específicamente dentro del aspecto de Análisis de Capacidades y Entornos se afirma que el tema específico bajo examen, es la escisión de la secretaría de Gobierno y la creación de la secretaría de la mujer, género e inclusión social a partir de los procesos y procedimientos que se escinden de la secretaría de Gobierno, destacándose que más adelante en el presunto análisis de la Capacidad Directiva, se argumenta que la Secretaría de Gobierno cuenta con personal idóneo para desarrollar los planes, programas y proyectos de la misionalidad funcional de la dependencia que se derivan de la implementación de las diferentes políticas públicas de mujer, afro, niñez, indígena, entre otras.

Octavo. Sin embargo, contrario a las afirmaciones descritas en el hecho inmediatamente anterior dentro del mismo estudio técnico, se asegura que deben crearse dos cargos más de profesional universitario código 219 grado 03 para conformar la sección de la planta correspondiente a la secretaría de la mujer, lo cual genera un incremento en el gasto de nómina equivalente aproximadamente a 147 millones de pesos, que según el mismo estudio no sería necesario, en la medida en que habían varios empleados de la secretaría de gobierno que tenían funciones relacionadas con la nueva dependencia al punto que dichos procesos serían escindidos de la secretaría de gobierno para ser asignados a la

nueva secretaría de la mujer, de lo cual se infiere que realmente no habría sido necesario crear dos cargos nuevos, sino que se habría solucionado a través del traslado de cargos entre dependencias, reflejando así la carencia absoluta del debido estudio de perfiles y cargas de trabajo y del análisis de procesos y procedimientos.

Noveno.

A su vez dentro de la sección referida a la Identificación y Análisis de las Funciones Generales del estudio técnico que soporta el acto administrativo demandado, se evidencia que la entidad se aparta de las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en tanto carece del análisis de posible duplicidad de funciones, el análisis de la variación de las funciones en el tiempo, la determinación de las funciones que se deben seguir desarrollando y cuales no se requieren, que funciones podrían ser ejercidas por personas jurídicas o naturales por fuera de la entidad; lo cual es necesario para que dichas funciones sean la base del estudio de las cargas y perfiles de trabajo.

Décimo.

De igual manera se destaca que dentro del Análisis de Procesos y Procedimientos tampoco se siguen los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo de Función Pública contenidos en las Guías de Modernización y de Rediseño Institucional, en tanto no se identifican los errores o defectos que se eliminan mediante la propuesta de modificación de la planta de personal, así como tampoco la reducción de tiempo de ejecución en las funciones a partir de los cambios a implementar, ni la forma en que se optimizan los recursos de los que se dispone para dar cumplimiento a las actividades, ni aun si los procedimientos serán simplificados.

De tal forma que no se identifica porque la propuesta de creación de la secretaría de la mujer mejora la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, y tampoco se establece el método concreto a través del cual se hizo este análisis, como sería la técnica de "*opciones prioritarias*" recomendada por las Guías de la Función Pública.

Undécimo.

En esta oportunidad, el estudio técnico en referencia carece del debido levantamiento de cargas laborales, que si bien es mencionado y descrito, no es aplicado a la planta de personal en la medida en que no se determina entre otras cosas la cantidad de tiempo que requiere la ejecución de las actividades de las dependencias que pretende modificar, ni tampoco la cantidad de trabajadores que se requiere para adelantar dichas actividades, la cantidad de horas que demora un



empleado en el cumplimiento de determinada función, la cantidad de productos generados por el proceso en el mes, lo cual no basta tan solo con mencionar dichos análisis o pasos del mismo, sino también desarrollarlos y aplicarlos a la planta de personal de la entidad, y en este caso especialmente en la Oficina de la Mujer que es el área de la cual se debe demostrar que no da abasto con las funciones asignadas y por lo que se requeriría una Secretaría únicamente encargada para ello con un mayor presupuesto y más empleados. De lo cual se colige que en este punto también se desestimaron las directrices dadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Duodécimo. Seguidamente, se encuentra que tampoco se tuvieron en cuenta las reglas impartidas por el DAFP y la ESAP al momento de ejecutar la evaluación de la prestación de servicios, por cuanto no se determinaron los niveles de desempeño requeridos para lograr las metas de la organización.

Décimo Cuarto. Sentido en el cual, dadas las irregularidades encontradas en el estudio técnico que soporta la Ordenanza 007 del 06 de julio de 2023, se concluye que la misma adolece de los vicios de falsa motivación e infracción a las normas en que debería fundarse, por cuanto se motiva con base en un estudio que no se apega a la realidad de la planta de personal y además no cumple con la normatividad y reglamentos que regulan la modificación, rediseño y modernización de las plantas de personal.

(vii) Fundamentos jurídicos – Concepto de violación

1. Vicios de los actos administrativos.

1.1. Infracción normativa.

La configuración de esta causal de nulidad de los actos administrativos consiste en el quebrantamiento del orden jurídico aplicable al caso en concreto, violación que se presenta de diferentes formas en función de la manera en la cual se está incurriendo en el yerro jurídico, esto es, debido a la desatención de una norma aplicable al caso en concreto, por la indebida aplicación de una norma que no resulta idónea para resolver el problema jurídico o por la interpretación errónea de las normas en las que se base la administración, para subsumir el supuesto fáctico, en esta línea se ha pronunciado el Consejo de Estado al siguiente tenor:



«Entre las causales de nulidad señaladas en el Artículo 137 del CPACA se encuentra aquella referida a la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo, también conocida como la nulidad por violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento. Esta causal ha sido entendida como genérica, frente a las específicas referidas a cada uno de los elementos de los actos administrativos a saber: incompetencia, expedición irregular, desviación de poder, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa y falsa motivación.

*En todo caso, el significado estricto de esta causal ha sido comprendido por la jurisprudencia de esta corporación como la contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo, y **ocurre cuando se presenta una de las siguientes situaciones: falta de aplicación, aplicación indebida o, interpretación errónea.***

La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso. También sucede cuando se acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, toda vez que esta no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, la autoridad puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve. En estos eventos se está ante un caso de violación de la ley por falta de aplicación, no de su interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso decidido.

*En segundo lugar, la aplicación indebida tiene lugar **cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión.** El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias:*

Porque la autoridad administrativa se equivoca al escoger la norma por la inadecuada valoración del supuesto de hecho que esta consagra y,

Porque no establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

Finalmente, se viola la regla de derecho de fondo o norma sustancial de manera directa al dársele una interpretación errónea. Esto sucede cuando las disposiciones que se aplican son las que regulan el tema que se debe decidir, pero la autoridad las entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidas, las aplica. Es decir, ocurre cuando



la autoridad administrativa le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde»⁴ Negrilla y subraya fuera de texto

En este sentido dentro del caso en concreto, es necesario abordar primeramente las normas en que debe fundarse el acto administrativo acusado, a fin de establecer las infracciones específicas en las cuales incurrió la administración departamental al momento de expedirlo.

Siguiendo este orden lógico se debe observar que esta normatividad se concentra principalmente en los siguientes postulados jurídicos:

«ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública»⁵. (Negrilla y subraya fuera de texto)

«ARTÍCULO 2.2.12.3 Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

- 1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.***
- 2. Evaluación de la prestación de los servicios.***

⁴ Consejo de Estado, sentencia del 21 de mayo de 2020, dentro de proceso que obra bajo el radicado 52001-23-33-000-2015-00045-01(3779-17) y con Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

⁵ Ley 909 de 2004, artículo 46



3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos»⁶. (Negrilla y subraya fuera de texto)

De lo anteriormente expuesto se destaca entonces, que el legislador dispuso como requisito para adelantar cualquier modificación a la planta de personal la elaboración de los estudios técnicos que soporten las decisiones administrativas que se toman frente a la estructura organizacional de la entidad, así mismo, que dicho estudio debe ser adelantado bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública, y además que tal documento debe abordar tres aspectos esenciales para la modificación de la planta de personal, que serían, el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

No obstante, al observarse el estudio técnico que sirvió de sustento para la expedición del acto administrativo demandado y que dió lugar al proceso de modificación de la planta de personal de la gobernación del Caquetá, puede concluirse con facilidad que no cumplen con estos tres criterios o aspectos mínimos.

Frente al análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, se observa que el departamento del Caquetá se limita a la enunciación de los procesos sin hacer un análisis de los mismos en aplicación de la metodología de su interés o de la metodología propuesta por el DAFP en la Guía de rediseño institucional para entidades públicas del nivel territorial, sino que procede a analizar aspectos propios de los cargos y no de la necesidad de los procesos, su pertinencia o de agregar o desechar procesos de la entidad, siendo esa la oportunidad para el efecto.

Este análisis de procesos técnico-misionales, tal y como lo explica el DAFP en la guía de rediseño, tiene por objeto que la entidad establezca las obligaciones y pautas que debe cumplir la entidad o en otras palabras *"los procesos se definen como una serie de actividades que se desarrollan secuencial y lógicamente con el fin de ofrecer un bien o servicio que satisfaga las necesidades y expectativas de los grupos de valor"*⁷.

En ese sentido, el objetivo del análisis de procesos es que *"la entidad debe asegurar la operación eficaz y eficiente de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control y evaluación, así como la red de procesos asociados, de manera que la organización tenga la capacidad de satisfacer las necesidades de los grupos de valor"*⁸.

⁶ Decreto 1227 de 2005, art. 97, compilado en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015

⁷ DAFP. Guía de Rediseño para entidades del orden territorial, versión 2 (2018)

⁸ Ibidem nota 1.



Una vez visto el estudio técnico producido por departamento del Caquetá, no se observa el cumplimiento de este primer requisito del artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, dado que, en primer lugar, no establece de forma lógica los procesos de la entidad y los bienes o servicios que producen esos bienes y, en segundo lugar, por cuanto no se adelanta un análisis de la necesidad de esos procesos, es decir, establecer por parte de la entidad su pertinencia, su eliminación, su mejoramiento, sino que, por el contrario, empieza a concluir situaciones propias de los cargos cuando no es esa la oportunidad para tales menesteres, dejando los procesos de la entidad sin el respectivo análisis.

Por tanto, obsérvese que, como es apenas lógico del requisito de la norma en comento, más que la enunciación de los procesos debe hacerse un análisis de estos, al punto que el mismo DAFP señala que:

"Una vez identificados los procesos actuales, la entidad deberá analizarlos, evaluarlos y proponer los cambios que considere pertinentes para mejorar la eficiencia y eficacia de los bienes o servicios.

Para alcanzar los objetivos anteriores, es necesario actuar sobre los siguientes aspectos:

- 1. Eliminar errores o defectos*
- 2. Reducir el tiempo de ejecución*
- 3. Optimizar los recursos*
- 4. Simplificar los procedimientos"⁹.*

De acuerdo con lo anterior, no procede una simple enunciación de los procesos sin siquiera mencionar cuáles son los bienes o servicios que se generan de esos procesos, sino que, además, debe efectuarse el respectivo análisis de los procesos, siendo este el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 "Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo".

Adicionalmente, conviene precisar que ese análisis no es un mero capricho, sino que es a partir de la depuración de los procesos que la entidad podrá determinar, más adelante, qué empleos requiere para el cumplimiento de esos procesos o a la generación de los bienes y servicios que presta.

Por tanto, su inobservancia por parte del departamento del Caquetá deviene en el insalvable vicio de infracción a las normas en que debería fundarse.

⁹ Ibidem nota 1.



Frente a la Evaluación de la Prestación del servicio, debe observarse lo dispuesto dentro de las Guías establecidas por el DAFP y la ESAP al siguiente tenor:

La evaluación del servicio se refiere, según las directrices de Función Pública, a analizar si el bien o servicio prestado satisface, en términos de calidad, eficiencia y eficacia, las necesidades de sus usuarios o clientes. Para efectuar dicha evaluación se debe tener en cuenta la identificación de todos los bienes y servicios ofrecidos por la institución, separando los internos de los externos; una vez identificados se deben revisar los siguientes aspectos básicos:

- *Si los bienes y/o servicios identificados responden a los objetivos y funciones de la institución*
- *El comportamiento de la demanda y cobertura de cada servicio o bien*
- *Los medios de divulgación e información de los bienes y/o servicios.*
- *Las quejas, reclamos y sugerencias de la prestación de los servicios y la provisión de bienes*
- *El nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico, las innovaciones transformaciones alcanzadas frente a los bienes y/o servicios.*

Con el fin de dar respuesta a los aspectos anteriores, se puede hacer uso de la información que tengan las oficinas de planeación y control interno de la entidad. También se pueden consultar los estudios elaborados en la entidad, los estudios sectoriales y aquellos construidos por otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. Adicionalmente, se pueden utilizar las observaciones directas, la memoria institucional y entrevistas.

Igualmente, el equipo técnico de la entidad puede consultar los informes de la Contraloría General de la República y los presentados a las diferentes corporaciones de elección popular, como la asamblea departamental o concejo municipal, en desarrollo de las actividades de cada entidad y los demás entes de control, según la esfera de acción en la que se desarrolle la reforma (departamental o municipal).

Con base en esta información, el equipo técnico debe identificar y recomendar los bienes o servicios que deben ser eliminados, por considerar que no cumplen con los objetivos, funciones y misión institucional, así como aquellos que pueden ser contratados con externos, como es el caso de las labores de celaduría, vigilancia, aseo, o de proyectos especiales que no pueden ser desarrollados por el personal de planta. Este insumo permite elaborar o modificar la cadena de valor.



Sin embargo, visto el estudio técnico, se observa que no se da cumplimiento a lo previamente expuesto, en la medida en que la entidad territorial en ningún momento establece los niveles de desempeño que aborde cada uno de los aspectos enunciados por el DAFP y la ESAP, de tal manera que si bien reúne cierta información de la planta de personal y las funciones que se cumple, no desarrolla el respectivo análisis que se requiere ni utiliza la información del mismo para extraer las conclusiones pertinentes para justificar la modificación de la planta de personal en cuanto al impacto en la prestación de los servicios se refiere.

De igual forma, con respecto al estudio de perfiles y cargas de trabajo, se observa que el Departamento del Caquetá, no efectuó el mismo, puesto que, si se revisan las instrucciones y directrices establecidas por la Función Pública en contraste con la labor adelantada por la administración en este punto, se puede concluir que no se cumplió con el procedimiento ni con el resultado que se espera de dicho ejercicio con el fin de estructurar la justificación adecuada para sustentar el acto administrativo.

(viii) Acción y competencia

1. La acción

Se trata del medio de control de nulidad.

1.1. Su fundamento legal

La acción a ejercer está tipificada en el artículo 137 del CPACA según el cual "*Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro".

2. Competencia

Por la naturaleza del asunto y de la entidad pública (nivel departamental) que expidió los actos administrativos demandados y en virtud de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo



152 de la Ley 1437 de 2011, el honorable Tribunal Administrativo del Caquetá es el competente para conocer, tramitar y decidir este asunto en primera instancia.

3. Caducidad

En vista de que se trata de la solicitud de nulidad de un acto administrativo de carácter general, la acción puede intentarse en cualquier tiempo de acuerdo a lo dispuesto en el literal a) del numeral 1 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

(ix) Pruebas

1. El acto administrativo demandado

En vista de que lo acusado son actos administrativos, se aporta lo siguiente:

- a) Ordenanza No. 007 del 06 de julio de 2023

2. Documentales aportados

Aporto para que se tengan como pruebas, los siguientes documentos:

1. Certificación archivo sindical
2. Acta 081 del 2023
3. Estudio técnico remitido por el Departamento del Caquetá

(x) Anexos

- ✓ Poder para actuar.
- ✓ Lo anunciado en el acápite de pruebas documentales.

(xi) Notificaciones

1. Demandante

El demandante recibe comunicaciones y notificaciones en la Carrera 13 Calle 15, Piso 3, Edificio Movistar de Florencia, Caquetá y al correo electrónico subdirectivasunetcaqueta@gmail.com



Mauricio López Galvis
ABOGADO

313-436-0713 | 322-832-4081 
mauriciolopezgalvis@hotmail.com 

El suscrito apoderado las recibe en la secretaría de su despacho o en la Calle 13 Carrera 11 Esquina, Piso 2, Oficina 201 B/El Centro de Florencia, Caquetá o al correo electrónico mauriciolopezgalvis@hotmail.com.

2. Demandado

El demandado en la sede de la entidad ubicada en la Carrera 13 Calle 15 Esquina de Florencia, Caquetá, Edificio Gobernación.

De acuerdo a la página web oficial de la entidad, recibe notificaciones judiciales al correo electrónico ofi_juridica@caqueta.gov.co

Atentamente,



ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ GALVIS

C.C. 1.117.519.386

T.P. 224.767 del C. S. J.