

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA**

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicado:** 11001-03-25-000-2019-00160 00 (1038-2019)  
**Demandante:** RICARDO AMEZQUITA VELASCO  
**Demandado:** MUNICIPIO DE NEIVA

**Temas:** Decretos 552 y 591 de 2018. Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Alcaldía del municipio de Neiva. Concurso abierto de méritos para la provisión de cargos de la Alcaldía de Neiva. Proceso de Selección 711 de 2018, Convocatoria Territorial Centro Oriente.

**AUTO RESUELVE RECURSO**

**Interlocutorio O-110-2020**

**I. ASUNTO**

Se decide el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto del 18 de noviembre de 2019, que denegó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

**II. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de nulidad que consagra el artículo 137 del CPACA, el señor Ricardo Amezquita Velasco, en nombre propio, presentó demanda en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del municipio de Neiva, en la que formuló la siguiente pretensión:

[...] **Primero:** Declarar la Nulidad del Decreto No. 591 de 2018 por el cual se ajusta el Manual Específico de funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Alcaldía del Municipio de Neiva [...]

La demanda<sup>1</sup> incluyó un acápite en el que se solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de:

[...] la actuación administrativa que se encuentra adelantando con ocasión del concurso de mérito de la Alcaldía de Neiva – Huila en el **Proceso de Selección No. 711 de 2018** – Convocatoria Territorial Centro Oriente (**Acuerdo No. CNSC – 2018100006036 del 24 de Septiembre de 2018**) [...]

Mediante auto del 28 de marzo de 2019, el despacho resolvió inadmitir la demanda con el fin de que se individualizara en forma clara el acto respecto del cual se pretende la nulidad y la consecuente medida cautelar toda vez que, aunque el demandante deprecó se invalide el Decreto 591 de 2018, proferido por el municipio de Neiva, pidió la suspensión provisional del Acuerdo CNSC-2018-100006036 del 24 de septiembre de 2018, Proceso de Selección 711 de 2018.

En escrito fechado el 3 de mayo de 2019, el señor Ricardo Amezcuita Velasco subsanó la demanda al precisar que la pretensión principal consiste en la declaratoria de nulidad del citado Decreto 591 de 2018 y la subsidiaria, en la del referido Acuerdo CNSC-2018-100006036, por lo que el día 19 de julio del mismo año se profirió auto admisorio de la demanda.

El municipio de Neiva<sup>2</sup> y la Comisión Nacional del servicio Civil<sup>3</sup> se opusieron a la prosperidad de la medida cautelar bajo el entendido de que los actos administrativos acusados no trasgredieron ninguna de las disposiciones que la demandante entendió vulneradas.

Mediante auto del 18 de noviembre de 2019 se resolvió negativamente la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 591 de 2018, expedido por el municipio de Neiva, y del Acuerdo CNSC-2018-100006036 del 24 de septiembre de 2018.

Inconforme con ello, el señor Ricardo Amezcuita Velásco manifestó recurrir la decisión, para lo cual presentó dos escritos, en uno de ellos interpuso recurso de súplica y, en el otro, de reposición. El despacho procederá a resolver este último porque, como se explicará más adelante, es el recurso procedente en virtud de la naturaleza del auto impugnado.

Por Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se fijó el proceso en lista para los efectos de los artículos 110 y 319 del Código General del Proceso, sin que las demandadas se hubiesen manifestado al respecto.

---

<sup>1</sup> Ff. 1 a 6, cuaderno de medida cautelar.

<sup>2</sup> Folios 14 a 26, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

<sup>3</sup> Folios 69 a 78, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

### **III. PROVIDENCIA RECURRIDA<sup>4</sup>**

Para denegar la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, el despacho se ocupó de estudiar si estos incurrieron en la causal de nulidad de falta de competencia, indagando de manera puntual si el alcalde de Neiva se encontraba facultado para expedir el Decreto 591 de 2018, «Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Alcaldía del Municipio de Neiva».

Con tal fin, la providencia recurrida explicó que, en ejercicio de la facultad contenida en el numeral 6 del artículo 313 constitucional, los concejos municipales deben identificar de manera general las actividades que corresponde ejercer a cada una de las dependencias de la administración municipal, sin que ello comprenda la competencia para determinar las funciones de los empleos que integran la planta de personal de todos los organismos que la conforman.

Al respecto, indicó que, por mandato del artículo 13 del Decreto Ley 785 de 2005, esta última labor corresponde a cada autoridad administrativa del orden territorial y, en el caso de las alcaldías, por disposición del artículo 315 superior, numeral 7, será el mandatario local quien, como máxima autoridad ejecutiva del nivel municipal o distrital, expida el manual en el que se definan las funciones de los empleos de todas las dependencias que componen la entidad. De acuerdo con ello, descartó que para ejercer la atribución en comento, el alcalde de Neiva hubiese debido contar con algún tipo de autorización y mucho menos con un acto de delegación.

### **IV. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO<sup>5</sup>**

En escrito presentado el 4 de diciembre de 2019, el demandante interpuso recurso de reposición en el que, a medida que reiteró los hechos que expuso en la solicitud de medida cautelar, formuló los siguientes reproches:

(i) Afirmó que el Decreto 552 del 25 de octubre de 2018, por el cual se ajustó el manual de funciones y competencias laborales del municipio demandado, fue expedido por la señora Diana Paola Solaque Guzmán, quien había sido encargada como alcaldesa por el señor Rafael Hernando Yépez Blanco, en su calidad de alcalde encargado. Señaló que al advertir la irregularidad cometida, el alcalde titular pretendió subsanarla con la expedición del Decreto 591 del 13 de noviembre de 2018, que es objeto de demanda.

---

<sup>4</sup> Folios 160 a 167, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

<sup>5</sup> Folios 173 a 177, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

(ii) Sostuvo que el Decreto 591 de 2018 no fue notificado por escrito a los funcionarios del municipio, como lo establece el artículo 3, numeral 9 del CPACA.

(iii) Indicó que para el 13 de noviembre de 2018, cuando fue expedido el Decreto 591, las inscripciones del concurso ya habían iniciado, de manera que se desconoció el artículo 13 del Acuerdo 20181000006036 del 24 de septiembre de 2018 según el cual, tan pronto comienza dicha etapa, el proceso de selección solo puede modificarse en cuanto al sitio, hora y fecha de inscripciones y aplicación de las pruebas.

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO

El CPACA dispone en su artículo 236 que el auto que decreta una medida cautelar es pasible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Sin embargo, nada dice en relación con la providencia que la niega, motivo por el cual se ha entendido que en estos casos la decisión será recurrible a través del recurso de reposición, en virtud del artículo 242 *ibidem* que respecto de este mecanismo impugnatorio señala:

[...] ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil [...]

En armonía con ello, el Código General del Proceso<sup>6</sup>, artículo 318, permite presentar el recurso de reposición contra las decisiones judiciales que se profieren fuera de audiencia dentro de los tres días siguientes a la notificación de la decisión judicial.

Así pues, teniendo en cuenta (i) que en auto del 18 de noviembre de 2019 el despacho denegó la solicitud de medida cautelar; (ii) que la providencia fue notificada el día 29 del mismo mes y año<sup>7</sup>; y (iii) que el demandante interpuso

---

<sup>6</sup> Es la norma procesal aplicable si se tiene en consideración que el Código General del Proceso comenzó a regir en la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir del 1.º de enero de 2014 y que si bien la norma remite en forma expresa al Código de Procedimiento Civil, con base en una interpretación teleológica, ha de entenderse que el propósito de la ley no era perpetuar la aplicación de un código en concreto sino consagrar una remisión a la norma procesal vigente. Sobre el particular puede consultarse el Auto de unificación del 25 de junio de 2014, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (expediente 49.299), así como el auto de 6 de agosto de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C (expediente 50.408).

<sup>7</sup> Folios 168 a 172, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

el recurso el 4 de diciembre de 2019<sup>8</sup> debidamente sustentado, se concluye que este medio impugnatorio resulta procedente y que fue presentado en tiempo.

## 5.2. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Se trata de un medio de impugnación de las decisiones judiciales proferidas mediante aquellos autos para los que el legislador no ha previsto la procedencia del recurso de apelación o de súplica. Su propósito es que el mismo funcionario que las profirió sea quien las revise a efectos de definir si hay lugar a reconsiderar la determinación que inicialmente se adoptó, de manera que al resolverse tal recurso esta puede ser (i) revocada, (ii) modificada o (iii) confirmada.

Así entendido, el alcance del recurso de reposición tiene importantes consecuencias respecto del ejercicio dialéctico que debe realizar el recurrente y, con ello, respecto del margen de competencia que tiene el juez al momento de resolverlo. Efectivamente, como lo que se busca es examinar si la decisión se ajusta a derecho, los fundamentos jurídicos, fácticos y probatorios de esta son los que delimitan el ámbito dentro del cual la o las partes inconformes pueden manifestar legítimamente las razones en que basan su desacuerdo.

En ese orden de ideas, salvo que lo que se alegue en el recurso sea la falta de pronunciamiento sobre un tema que ha debido ser resuelto, el recurrente debe proponer un debate que se circunscriba a lo que fue objeto de la decisión original, con la intención de enseñarle al juez los motivos por los cuales cometió una equivocación al adoptarla.

### Caso concreto

El despacho encuentra que el demandante no ejerció en debida forma la carga argumentativa que le asistía toda vez que no sustentó el recurso teniendo como parámetro las consideraciones plasmados en el auto impugnado. Para demostrar esta afirmación resulta ilustrativo el siguiente esquema:

<b>Fundamentos de la solicitud de medida cautelar</b>	i) Por disposición del artículo 313 superior, numeral 6, la facultad para expedir el manual de funciones y competencias laborales se encuentra atribuida a los concejos municipales y no a las alcaldías, de manera que el municipio de Neiva carecía de competencia para proferir el Decreto 591 de 2018. ii) A pesar de que los consejos municipales pueden delegar dicha función al alcalde de forma <i>pro tempore</i> , en este caso, el mandatario local del municipio de Neiva no fue autorizado por el concejo para expedir el manual específico de funciones y competencias laborales.
---	--

<sup>8</sup> Folio 194, cuaderno que contiene la suspensión provisional.

<p><b>Fundamentos del auto recurrido</b></p>	<p>«[...] en ejercicio de la facultad contenida en el numeral 6 del artículo 313 <i>ejusdem</i>, a los concejos municipales les corresponde establecer, a partir de los fines y las funciones que debe satisfacer la administración municipal, las diferentes entidades que la integrarán y, al interior de estas, las áreas, departamentos, secretarías, dependencias u oficinas que, por medio de la coordinación armónica, deben alcanzar los objetivos propios de cada organismo.</p> <p>En desarrollo de dicha labor, los concejos municipales deben identificar de manera general las actividades que corresponde ejercer a cada una de las entidades y dependencias pues no de otra forma podrían cumplir con el mandato constitucional de diseñar la estructura de la administración municipal.</p> <p>Sin embargo, ello no significa que estas corporaciones públicas puedan, igualmente, determinar las funciones de los empleos que integran la planta de personal de todos los organismos que conforman la administración pública. Según se anotó, por mandato del artículo 13 del Decreto Ley 785 de 2005, esta labor corresponde a cada autoridad administrativa del orden territorial y, en el caso de las alcaldías, por disposición del artículo 315 superior, numeral 7, será el mandatario local quien, como máxima autoridad ejecutiva del nivel municipal o distrital, expida el manual en el que se defina el contenido funcional de los empleos de todas las dependencias que componen la entidad, sin que para ejercer dicha atribución deba contar con autorización alguna ni mucho menos con un acto de delegación pues se trata de una función propia [...]»</p>
<p><b>Fundamentos del recurso de reposición</b></p>	<p>i) El Decreto 552 del 25 de octubre de 2018, por el cual se ajustó el manual de funciones y competencias laborales del municipio demandado, fue expedido por la señora Diana Paola Solaque Guzmán, quien había sido encargada como alcaldesa por el señor Rafael Hernando Yépez Blanco, en su calidad de alcalde encargado. Señaló que al advertir la irregularidad cometida, el alcalde titular pretendió subsanarla con la expedición del Decreto 591 del 13 de noviembre de 2018, que es objeto de demanda.</p> <p>ii) El Decreto 591 de 2018 no fue notificado por escrito a los funcionarios del municipio, como lo establece el artículo 3, numeral 9 del CPACA.</p> <p>iii) Para el 13 de noviembre de 2018, cuando fue expedido el Decreto 591, las inscripciones del concurso ya habían iniciado, de manera que se desconoció el artículo 13 del Acuerdo 20181000006036 del 24 de septiembre de 2018 según el cual, tan pronto comienza dicha etapa, el proceso de selección solo puede modificarse en cuanto al sitio, hora y fecha de inscripciones y aplicación de las pruebas.</p>

Como puede observarse, a través de los dos primeros argumentos del recurso de reposición el demandante pretende introducir nuevos juicios de reproche que resultan ajenos al debate que planteó inicialmente y sobre el cual se pronunció el auto recurrido.

De acuerdo con lo anotado, el recurso de reposición tiene como propósito volver sobre una decisión a fin de que el funcionario judicial que la adoptó la revoque o modifique partiendo de la base de que la motivación que le dio sustento estaba errada. En tales condiciones, este medio de impugnación no puede convertirse en una oportunidad para que las partes presenten argumentos que lejos de controvertir los fundamentos jurídicos, fácticos y/o probatorios del auto recurrido, resultan ser alegaciones nuevas o adicionales que, como tales, no pudieron ser resueltas en el pronunciamiento judicial inicial.

Ahora bien, en lo que se refiere al último de los reproches del recurso de reposición, relativo al hecho de que para cuando fue expedido el decreto demandado ya habían iniciado las inscripciones del concurso, es importante señalar que el despacho se pronunció expresamente al respecto en el auto recurrido, en el que afirmó lo siguiente:

[...] Llama la atención del despacho que en el ordinal 3.º del acápite de la demanda denominado «Argumentos», el señor Ricardo Amezcuita Velasco haya mencionado escuetamente que el Decreto 591 se expidió el 13 de noviembre de 2018, «[...] sin importar que la etapa de inscripciones del Proceso de Selección No. 711 de 2018 – Convocatoria Territorial Centro Oriente había iniciado el 2 de noviembre de 2018 [...]».

Al respecto, es importante señalar que, un estudio juicioso de la demanda y del texto a través del cual se subsanó su inadmisión, permite concluir que aquel aparece como un hecho aislado pues no se menciona en ninguna otra parte, tampoco se argumenta como causal de nulidad de los actos demandados ni se indican las normas que presuntamente estarían siendo vulneradas.

De acuerdo con ello, es preciso anotar que no cualquier reproche formulado en ejercicio de un medio de control de naturaleza pública como lo es el de nulidad simple tiene la entidad para representar una verdadera censura que permita estudiar la validez de la norma acusada.

[...] en el concepto de violación es necesario que el demandante satisfaga una carga argumentativa mínima con base en la cual pueda entenderse que el razonamiento presentado contiene una justificación que cumple con criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Particularmente, este último requisito supone que quien acuda a la jurisdicción en busca de la nulidad de un determinado precepto exponga un raciocinio que, al margen de ser o no acertado, mínimamente permita soportar las pretensiones de la demanda [...]

En lo que se refiere a la afirmación que efectuó el señor Ricardo Amezcuita Velasco consistente en que el Decreto 591 de 2018 se expidió cuando ya había iniciado la etapa de inscripciones del concurso de méritos en cuestión, el despacho no advierte que pueda tenerse como un reparo respecto de la validez de dicho acto administrativo pues lo cierto es que en torno a este hecho el demandante no desarrolló ningún esfuerzo argumentativo [...]

Esto permite afirmar sin lugar a duda que, en relación con el tema objeto de análisis, el demandante no cumplió con el requisito de suficiencia y, por consiguiente, este no será objeto de esta *litis* [...]

Es cierto que en el recurso de reposición el demandante desplegó el comportamiento que se echó de menos en el auto del 18 de noviembre de 2019 para poder haber emitido un pronunciamiento al respecto, sin embargo, trabada como se encuentra la *litis*, esta no es la etapa procesal oportuna para agregar nuevos elementos de juicio a la discusión pues, sin duda alguna, ello desconocería el derecho al debido proceso de las demandadas.

A ello se suma que, en el recurso presentado, el señor Ricardo Amezquita Velasco no hizo alusión alguna a las consideraciones realizadas por el despacho sobre este asunto, de manera que no se encuentra ningún tipo de razonamiento que deba ser objeto de estudio a fin de establecer si hay lugar a reconsiderar la decisión.

Las circunstancias anotadas conducen a negar la prosperidad del recurso objeto de estudio.

#### **RESUELVE**

No reponer el auto del 18 de noviembre de 2019, por medio del cual se negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 591 de 2018 y, por consiguiente, los del Proceso de Selección 711 de 2018 regulado por el Acuerdo CNSC-2018-1000006036 del 24 de septiembre del mismo año.

**Notifíquese y Cúmplase**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**