



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño
Demandado: Nación —Contraloría General de la República—

Temas: Derogatoria nombramiento

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por las partes —demandante y demandada— contra la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2017, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda¹

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Guillermo León Galvis Londoño, por medio de apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de la Resolución ORD-81117-001091-2014 del 11 de julio de 2014, mediante la cual se derogaron unos nombramientos de la planta

¹ Folios 15 al 31



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

temporal de la Contraloría General de la República (en adelante CGR), entre ellos el de asesor grado 2, que ocupaba.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó (i) ordenar su reintegro a la planta temporal de la CGR y el pago de todos los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el momento del retiro, el 11 de julio de 2014, hasta el reintegro efectivo; ii) condenar a la accionada a pagarle los perjuicios materiales ocasionados al verse incurso en gastos de abogado y por la afectación a su buen nombre; y iii) condenar a la entidad demandada al pago de 100 SMLMV, en la modalidad de perjuicio moral por la tristeza y dolor de ver terminada, sin razón, su carrera en la Contraloría.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado del demandante señaló los siguientes:

i) Mediante la Resolución Ordinaria 2811 del 29 de octubre de 2013, el demandante fue nombrado en el cargo de asesor grado 2 del Despacho del Contralor General de la República, asignado a la Gerencia Departamental de Antioquia, adscrito a la planta temporal de empleos de la Contraloría, del cual tomó posesión el 30 de octubre de 2013.

ii) El término de dicha planta fue fijado por el Decreto Ley 1539 del 17 de julio de 2012, donde se estableció el fortalecimiento de la labor de vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del sistema general de regalías, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

iii) El 11 de junio de 2014, mediante la Resolución ORD-81117-001091-2014 se derogaron unos nombramientos de la planta temporal, entre ellos el del demandante como asesor grado 2. Aunque en este acto se adujo que se daba cumplimiento a la sentencia C-386 del 25 de junio de 2014, que declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640 de 2011, con fundamento en el cual se estableció la planta temporal de empleos de la CGR, lo cierto es que la mencionada providencia no había sido



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

publicada y, por ende, no tenía efectos vinculantes.

Además, aún si se encontrara expedida y notificada, esta no ordenaba terminar los nombramientos de la planta temporal, porque estos fueron realizados en virtud de un acto legal hasta la declaratoria de inexequibilidad. Ello sumado a que dicha planta temporal debía continuar hasta el 31 de diciembre de 2014.

Por otra parte, no pueden revocarse actos administrativos sin la autorización expresa del administrado, como lo indica el artículo 97 del CPACA. Así las cosas, siendo que no medió el consentimiento del demandante para revocar el acto de nombramiento en la planta temporal, se le desconocieron derechos constitucionales y legales.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Sin señalar las normas que se consideran vulneradas con el acto acusado, el apoderado del demandante expuso, en esencia, que el acto acusado está viciado de falsa motivación, en tanto que se fundamentó en un comunicado de prensa de la Corte Constitucional, el cual es meramente informativo, otorgándole así los mismos efectos de una sentencia que para ese momento no se encontraba firmada.

Como apoyo de su argumentación transcribió apartes del Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 16 de agosto de 2012,² y de la sentencia de la Sección Segunda de esta Corporación, del 19 de junio de 2008,³ en las cuales se analizó la situación de los empleos temporales.

1.2. Contestación de la demanda

La apoderada de la Contraloría General de la República se opuso a las pretensiones de la demanda⁴ y expuso las siguientes razones de defensa:

² Radicado: 11001 03 06 000 2011 00042 00 (2105), consejero ponente: William Zambrano Cetina

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de junio de 2008, radicado: 11001 03 25 000 2006 00087 00 (1475-06), consejero ponente: Jaime Moreno García.

⁴ Folios 55 al 66.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

i) De la forma de provisión de los funcionarios públicos se derivan los derechos y las garantías que, al ingresar al servicio del Estado, les confieren la Constitución y la ley, esto es, lo referente a la procedencia o no de ser cobijados por el fuero de estabilidad relativa. En tal sentido, dicha prerrogativa no está prevista para la totalidad de los servidores del Estado, en la medida en que dicho fuero no fue contemplado para aquellos que han sido vinculados a través de lo que la Ley 909 de 2004 ha denominado el sistema de nombramiento ordinario, como es el caso de quienes ingresan a ocupar cargos de libre nombramiento y remoción.

ii) Sobre la modalidad de vinculación del demandante, se resalta que parte de aquellos empleos de carácter temporal fueron creados mediante el Decreto 1539 del 7 de julio de 2012, en atención a la necesidad de ejercer vigilancia fiscal respecto de aquellos recursos que son girados por concepto de regalías, al tenor de lo previsto por la Ley 1530 de 2012.

iii) En cuanto a los nombramientos en cargos de la planta temporal, la Ley 909 de 2004 no contempla ninguna manifestación en torno al tipo de designación que se utiliza para proveer el personal que ocupará dichos empleos. Incluso, en el Decreto reglamentario 1227 de 2005 también se guardó silencio en torno a este tema. Es decir, que no existe en la actualidad un precepto de rango legal que regule ese aspecto y, por lo tanto, se hace necesario recurrir a las disposiciones de la Ley 909 de 2004, la cual resulta aplicable, en forma subsidiaria, para el régimen de carrera de la CGR.

iv) La desvinculación del demandante de la Contraloría General de la República obedeció al ejercicio de la facultad nominadora que ostenta el contralor general de la República. Por consiguiente, no fue un acto que atente contra algún derecho suyo, ya que su vínculo laboral, al igual que el del resto de funcionarios del Estado no puede entenderse como inamovible y eterno, por cuanto la Constitución y la ley prevén la posibilidad de desvinculación de los funcionarios designados mediante nombramiento ordinario, como ocurre en el caso de los empleados de libre nombramiento y remoción y los de planta temporal, como el actor, quien no fue



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

vinculado en periodo de prueba ni en las modalidades de encargo o de ascenso, por no cumplir los presupuestos exigidos para ello en la Ley 909 de 2004.

v) En relación con los comunicados de prensa de las sentencias de la Corte Constitucional, son informativos, su propósito es comunicar y publicitar las decisiones que la Corporación tome de forma casi inmediata con el fin de divulgar dichas decisiones. Los artículos 56 y 64 de la Ley 270 de 1996, autorizan a la Corte Constitucional para comunicar sus decisiones desde el momento en que han sido adoptadas, aun cuando no se encuentren redactadas en su integridad, ni hayan sido formalmente notificadas. Por su parte, las sentencias de la Corte Constitucional tienen como fecha aquella en la cual se toma la decisión y están llamadas a producir efectos jurídicos desde el día siguiente a su adopción.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 12 de diciembre de 2017,⁵ accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:

i) Respecto de los comunicados de prensa, la Corte Constitucional manifestó que su alcance es meramente informativo y que no tienen los efectos de una sentencia. En este orden, son solo comunicados no vinculantes, que no producen efectos jurídicos. Son emitidos con el fin de poner en conocimiento de la comunidad las decisiones adoptadas y con ello de los cambios que implican en el ordenamiento legal, sin generar ningún efecto en el mundo jurídico. Mal podría, entonces, decirse que se trata de un fundamento legítimo para tomar una decisión, como la de retirar del servicio a un empleado de una planta temporal.

ii) No puede olvidarse que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 facultó al Gobierno nacional, entre otros, «para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República», siendo expedido el Decreto 2025 de 2013,

⁵ Folios 105 al 113



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

con fundamento en tales facultades reglamentarias. En dicho Decreto, se crearon cargos en la planta temporal de la Contraloría General de la República hasta el 31 de diciembre de 2014, entre ellos, el que ocupaba el demandante.

iii) Si bien el comunicado de prensa emitido por la Corte, en relación con la sentencia C-386 de 2014, fue publicado el 9 de julio de 2014, lo cierto es que esta fue notificada por edicto desde el 29 de julio hasta el 31 de julio de 2014; es decir, que quedó ejecutoriada el 6 de agosto de 2014.⁶

iv) Por consiguiente, la referida comunicación no era suficiente para fundamentar la determinación de retirar del servicio al señor Guillermo León Galvis Londoño, por cuanto si bien se había dado a conocer a la comunidad la declaratoria de inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, lo cierto es que era imperioso que se notificara la decisión por parte de la Corte Constitucional.

Así las cosas, cuando fue retirado del servicio el demandante, el 11 de julio de 2014, aún no estaba notificada y ejecutoriada la mencionada sentencia y solo se contaba con el comunicado de prensa referido en el acto administrativo demandado, argumento que no bastaba para su expedición.

v) Por otro lado, no tiene vocación de prosperidad el cargo del demandante relacionado con la omisión de su consentimiento expreso para revocar su nombramiento, por cuanto se trata de una designación temporal, que bien podía terminarse por cumplimiento del término, o por las causales generales de retiro del servicio. En este caso, la expedición del acto acusado se fundamentó en la figura del decaimiento, el cual se hizo en forma adelantada, antes de la ejecutoria de la sentencia que declaró la inexecutable de la planta temporal.

vi) Finalmente, en cuanto al restablecimiento del derecho pretendido, es procedente ordenar el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 11 de julio de 2014, fecha del retiro, hasta el 5 de agosto de 2014, en tanto que a partir

⁶ Para efecto del término de ejecutoria, el *a quo* aplicó el artículo 302 del CGP, teniendo en cuenta que no existe norma expresa que señale dicho lapso para las sentencias dictadas por la Corte Constitucional.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

del 6 de agosto de 2014 operó el decaimiento del acto particular, ante la ejecutoria de la sentencia C-386 de 2014, que declaró la inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013. Sin embargo, no hay lugar al reintegro solicitado, como quiera que la plaza que ocupaba el demandante hacía parte de una planta temporal que fue creada hasta el 31 de diciembre de 2014. Luego, bajo la teoría del decaimiento, dicha planta dejó de existir desde el 6 de agosto de 2014.

Con fundamento en lo expuesto, el *a quo* decidió i) declarar la nulidad parcial de la resolución acusada, mediante la cual se retiraron del servicio algunos servidores públicos, entre ellos el señor Guillermo León Galvis Londoño; ii) ordenar, a título de restablecimiento del derecho, el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir por el señor Galvis Londoño en el periodo comprendido entre el 11 de julio y el 5 de agosto de 2014; y iii) condenar en costas a la parte demandada.

1.4. El recurso de apelación

1.4.1. El demandante

El apoderado del señor Galvis Londoño interpuso recurso de apelación⁷ contra la sentencia previamente referenciada y solicitó que se revoque parcialmente y se ordene el restablecimiento del derecho pretendido. Como sustento de su petición expuso lo siguiente:

i) De manera acertada, el Tribunal Administrativo de Antioquia estableció que la Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto por medio del cual se reestructuró la planta temporal de regalías de la Contraloría General de la República. Sin embargo, no es cierto que con tal decisión se haya terminado dicha planta, por cuanto la consecuencia de la inexecutable solo le permitió a la entidad volver a la planta regulada en el Decreto Ley 1539 de 2012, la cual fue prorrogada, por el Decreto 2190 de 2016, hasta el 31 de diciembre de 2018; es decir, el demandante continuaría vinculado, siempre y cuando sus evaluaciones fueran

⁷ Folios 119 al 129



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

satisfactorias.

ii) La facultad de libre nombramiento y remoción de los empleados públicos no es absoluta, pues se encuentra limitada a casos excepcionales y específicos, fundados en razones debidamente motivadas. En el caso del demandante, es claro que tenía una vinculación con la Contraloría hasta el 31 de diciembre de 2014, que podría aumentarse con nuevos decretos y seguir vinculado por necesidades del servicio, como sucedió con varios temporales, ya que el 26 de diciembre de 2014 se expidió la Ley de Regalías 1744 que dio fundamento a la planta de la Contraloría, que le otorgaba al demandante una expectativa de permanencia en el servicio.

iii) El decreto de creación de la planta temporal y el nombramiento del demandante fue por un término claro y le otorgó derechos a este que no podían retirársele sin su consentimiento previo.

1.4.2. La demandada

La Contraloría General de la República pidió revocar el fallo y, en su lugar, denegar las suplicas de la demanda, al considerar que el acto administrativo fue expedido con el lleno de los requisitos legales. Al respecto expuso:

i) En relación con los efectos en el tiempo de las sentencias de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha desarrollado en diferente jurisprudencia que estos se surten a partir de la fecha de su adopción. Ello es así, puesto que una vez la Corte ha decidido acerca de la exequibilidad de una disposición, esa resolución queda salvaguardada por los efectos de la cosa juzgada constitucional, lo que la torna inmodificable y de obligatorio cumplimiento con efectos *erga omnes*, esto en razón del carácter público del control de constitucionalidad.

En tales términos, sin importar el día de publicación del texto definitivo de la sentencia C-386 de 2014, lo cierto es que esta comenzó a surtir efectos a partir del día de su adopción, esto es, el 25 de junio de 2014. Por consiguiente, desde esta fecha se predica la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

expedidos con fundamento en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

ii) En este orden, la Resolución ORD-811174- 001081-2014 del 11 de julio de 2014, se expidió con posterioridad a la sentencia C-386 de 2014 y en estricta aplicación de la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, acaecida como consecuencia de tal declaratoria de inconstitucionalidad.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La parte demandada recorrió el término para alegar⁸ y reiteró los argumentos invocados en el recurso de apelación.

El demandante guardó silencio.⁹

1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.¹⁰

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a establecer si el acto acusado está viciado de nulidad por falsa motivación, por haber fundamentado la decisión de retiro del servicio del demandante en la inexecuibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, declarada mediante la Sentencia C-386 de 2014, cuando solo existía comunicado de prensa y no se había dado a conocer la sentencia de constitucionalidad en su integridad.

⁸ Folios 178 al 184

⁹ Constancia secretarial obrante a folio 185

¹⁰ Ibidem



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

2.2. Marco normativo

2.2.1 Del empleo temporal

El artículo 125 de la Constitución Política establece, como regla general, para la vinculación de empleados públicos, el sistema de carrera, «cuya finalidad es la de preservar la eficiencia y eficacia de la función pública, así como garantizar a los trabajadores del Estado la estabilidad en sus cargos y la posibilidad de promoción y ascenso, previo el lleno de las condiciones y requisitos que para el efecto exija la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes».¹¹

Sin perjuicio de esta regla general de carrera administrativa, la Constitución señala unas excepciones, como son los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Siendo entonces competencia del legislador expedir las normas que regirán el sistema de carrera en las entidades del Estado, respetando las excepciones señaladas.

A su vez, el artículo 1 de la Ley 909 de 2004 señala los cuatro tipos de empleos que conforman la función pública, uno de los cuales es el empleo de carácter temporal, como a continuación se muestra:

“Artículo 1o. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

(...)

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales.

¹¹ Sentencia C-161 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

Sobre las características particulares de los empleos temporales, como herramienta que pueden utilizar las entidades públicas para atender sus necesidades excepcionales que no pueden ser solventadas con su personal de planta, el artículo 21 *ibidem*, estableció que se trata de empleos transitorios que solamente se pueden crear para situaciones excepcionales que encajen en alguna de las causales previstas por el legislador; para su creación es necesario contar con motivación técnica, apropiación y disponibilidad presupuestal; y deben ser provistos mediante la lista de elegibles vigente para empleos permanentes, en defecto de lo cual debe realizarse un «proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos».

Entre tanto, la regulación de los empleos temporales se completa con los artículos 1 a 4 del Capítulo I del Título I del Decreto 1227 de 2005, por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004. De la lectura de dichas normas se desprende que la figura se caracteriza por i) su transitoriedad, ya que la vinculación tendrá la duración indicada en el estudio técnico y en el respectivo acto de nombramiento; ii) sujetarse a la nomenclatura y clasificación de los cargos vigentes para cada entidad; iii) la realización de un estudio técnico para su creación que cuente con el concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública y iv) el régimen salarial y prestacional de los empleos temporales, será el que corresponda a los empleos permanentes que rigen para la respectiva entidad.

2.2.2. De la Planta temporal en la Contraloría General de la República

La Ley 1530 de 2012, por medio de la cual se reguló el Sistema General de Regalías, dispuso que la Contraloría General de la República, en desarrollo de sus funciones constitucionales, ejercería la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías, por medio del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación en el cual se incorporará la metodología y procedimientos que fuesen necesarios para suministrar la información necesaria al ente de control. Además, le otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para crear los empleos temporales en la Contraloría General de la República que fueran necesarios para fortalecer la citada labor.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

En virtud de lo anterior, se expidió el Decreto 1539 de 2012, por medio del cual se creó una planta temporal, equivalente a 338 empleos, la cual estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2014.

Posteriormente, la Ley 1640 de 2013, por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013, facultó al Presidente de la República para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República y unificar esta Planta con la Planta de Personal Ordinaria de esta entidad. Para tal efecto, decretó:

Artículo 15. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en Liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situará los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación.

En desarrollo del anterior precepto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 2025 de 17 de septiembre de 2013 y en su artículo 2 dispuso:

Artículo 2. Créanse, hasta el 31 de diciembre de 2014, los siguientes empleos de carácter temporal en la planta de personal de la Contraloría General de la República:

Nivel Jerárquico	Número de Empleos	Denominación	Grado
Directivo	3 (tres)	Contralor Auxiliar	
Asesor	6 (seis)	Asesor de Despacho	02
Asesor	6 (seis)	Asesor de Gestión	01
Ejecutivo	6 (seis)	Coordinador de Gestión	03
Técnico	3 (tres)	Tecnólogo	01
Asistencial	4 (cuatro)	Secretario Ejecutivo	06
Asistencial	4 (cuatro)	Secretario	04
Asistencial	10 diez)	Auxiliad Administrativo	03
Asistencial	6 (seis)	Auxiliar Operativo	02



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

Ahora bien, el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue objeto de demanda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y declarado inexecutable mediante la sentencia C-386 de 2014, por considerar que se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, comoquiera que «fue introducido al texto del proyecto durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República».

Por consiguiente, la misma suerte corrió el Decreto 2025 de 2013, cuya inexecutable fue declarada por medio de la sentencia C-506 de 2014, ante el retiro del ordenamiento de la norma que daba sustento jurídico.

2.2.3. De los comunicados de la Corte Constitucional

El tribunal constitucional ha dicho que el comunicado de prensa es una herramienta útil para la comunicación del sentido de las decisiones que adopta la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad, las cuales tienen efectos a partir del momento en que se adoptan, pues así lo exige la vigencia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y preservación de la cosa juzgada constitucional. «El comunicado tiene, en ese orden de ideas, la función de publicitar tanto las razones de la decisión como la parte resolutive de la sentencia, permitiéndose de tal modo que los ciudadanos conozcan oportunamente cómo incide la decisión adoptada en la configuración del ordenamiento jurídico. Por supuesto, esta actividad tiene efectos exclusivamente de comunicación de lo decidido, sin que remplace la publicación del texto completo de la sentencia correspondiente y su formal notificación».¹²

Así mismo, ha determinado que si bien estos documentos tienen naturaleza formal, son suscritos por el Presidente de la Corte Constitucional y consignan tanto los argumentos que configuran la razón de la decisión como el texto íntegro y definitivo de la parte resolutive del fallo correspondiente. Por ende, no se trata de simples noticias o resúmenes de las sentencias de la Corte, ni menos afirmaciones imprecisas sobre lo decidido por la Sala Plena, comoquiera que sintetiza la *ratio*

¹² Auto 306/17



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

decidendi de la decisión de control de constitucionalidad y, en especial, expresa el contenido preciso de la parte resolutive de la misma, bien sea de inhibición, exequibilidad simple o condicionada, o inexecutable, al igual que los fundamentos de los salvamentos y aclaraciones de voto. Por lo tanto, la función del comunicado de prensa es equilibrar la necesidad de que el texto completo de la sentencia respectiva sea conocido, «con la obligación de comunicar de inmediato el sentido de la decisión y sus razones, habida cuenta su vínculo inescindible con los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que implica que los fallos que ejercen el control abstracto de inconstitucionalidad tengan efectos desde el momento en que se adoptan». ¹³

2.3. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio, que obra dentro del proceso, se puede establecer lo siguiente:

i) El 29 de octubre de 2013, por Resolución Ordinaria 2811, la contralora general de la República nombró al señor Guillermo León Galvis Londoño en el cargo de asesor de despacho, grado 02, adscrito a la Plata Temporal de Empleos de la Contraloría General de la República. ¹⁴ Se posesionó el 30 de octubre siguiente. ¹⁵

ii) El 11 de julio de 2014 se dispuso su retiro del servicio, por medio de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001091, «por medio de la cual se derogan los nombramientos de los servidores públicos designados en los cargos creados mediante el artículo 2 del Decreto Ley 2025 de septiembre 17 de 2013 y se retiran del servicio de la Planta Temporal de la Contraloría General de la República, por efectos de la sentencia de constitucionalidad C-386 de junio 25 de 2014». ¹⁶

2.4. Análisis de la Sala. El caso concreto

¹³ Auto 022 de 2013

¹⁴ Folio 10

¹⁵ Folio 7

¹⁶ Folios 3 al 6



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

En el presente caso, la censura del actor contra el acto acusado, que derogó su nombramiento, radica en el hecho de que su expedición se fundamentó en la declaratoria de inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por el cual se modificó la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, a pesar de que para ese momento aún no había sido notificada la respectiva sentencia por parte de la Corte Constitucional. Por lo tanto, sostiene que la Resolución ORD-81117-001091-2014 del 11 de julio de 2014 está falsamente motivada.

Frente a la falsa motivación del acto administrativo

El artículo 137 del CPACA estableció como causal de nulidad de los actos administrativos, entre otras, la falsa motivación, vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los fundamentos de hecho y de derecho que se tienen en cuenta para su expedición.¹⁷ Su contenido permite conocer las causas que impulsaron la exteriorización de la voluntad de la administración.

La Corte Constitucional la ha definido como «la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad».¹⁸ En ese orden, los actos administrativos al expedirse deben cumplir ciertos presupuestos entre los que se encuentran los siguientes: i) tener su origen en hechos veraces que los soporten y; ii) estar sustentados en normas constitucionales, legales o reglamentarias, según sea el caso.

La falsa motivación, entonces, ocurre cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica en la que debió fundamentarse el acto administrativo y las razones de esta índole que quedaron consignados en la decisión.¹⁹ En otros

¹⁷ En relación con el vicio de falsa motivación puede examinarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 19 de julio de 2018, radicado: 110010325000201600089 00 (0461-2016), suspensión provisional; actor: Nación, Fiscalía General de la Nación, consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-250 de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 23 de marzo de 2017. Procesos acumulados con los siguientes radicados: 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034- 2016) Acumulados: 11001-03-25-000-2016-00025-00 (0052-2016) 11001-03-25-000-2016-00048-00 (0156-2016)



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

términos, esta causal de nulidad tiene su origen en la falta de veracidad de las razones de hecho y de derecho que sustentaron el acto y que contradicen las que sí corresponden con la realidad.²⁰ Jurisprudencialmente se afirma que esta se configura cuando concurren los siguientes elementos:²¹

Además también se puede afirmar que los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son: i) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; ii) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y iii) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado.

Es claro así, que para la configuración de este vicio es preciso que se cumplan los presupuestos enunciados. De otro lado, quien alega la existencia de esta causal de nulidad tiene la carga probatoria de demostrarla, en tanto que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad (artículo 88 CPACA).²²

En este orden, como el demandante alega que el decreto que lo retiró está viciado de nulidad por falsa motivación, la Sala considera necesario transcribir algunos apartes de la decisión acusada, así:

RESOLUCIÓN ORDINARIA
Número: ORD-81117-001091-2014
Fecha: 11 de julio de 2014

Por medio de la cual se derogan los nombramientos de los servidores públicos designados en los cargos creados mediante el Artículo 2° del Decreto Ley 2025 de septiembre 17 de 2013 y se retiran del servicio de la Planta Temporal de la Contraloría General de la República, por efectos de la Sentencia de Constitucionalidad C- 386 de Junio 25 de 2014.

11001-03-25-000-2016-00064-00 (0271-2016) 11001-03-25-000-2016-00052-00 (0184-2016) 11001-03-25-000-2016-00047-00 (0155-2016) 11001-03-25-000-2016-00026-00 (0053-2016) 11001-03-24-000-2016-00002-01 (0310-2016); consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de junio de 2012, radicado: 2006-00348.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de septiembre de 2017, radicado: 54001-23-31-000-2009-00182-01(3555-14), actor: Carlos Mario David Pérez, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²² Ver la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de octubre de 1999, radicado: 3.443, consejero ponente Juan Alberto Polo Figueroa. En la providencia se indicó «tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos que explícita o implícitamente sustentan el acto administrativo respectivo, habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos».



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

[...]

CONSIDERANDO:

Que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, facultó al Presidente de la República para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República y unificar esta Planta con la Planta de Personal Ordinaria de esta Entidad.

Que de conformidad con las facultades anteriormente señaladas el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 2025 de 17 de septiembre de 2013, ordenando en su artículo 2º: Crear hasta el 31 de diciembre de 2014, los siguientes empleos de carácter temporal en la planta de personal de la Contraloría General de la República: Directivo, 3 (tres) Contralor Auxiliar ; Asesor 6 (seis) Asesor de Despacho 02; 6 (seis) Asesor .- Asesor de Gestión 01 ; Ejecutivo 6 (seis) Coordinador de Gestión 03; Técnico 3 (tres) Tecnólogo 01; Asistencial 4 (cuatro) Secretario Ejecutivo 06; Asistencial 4 (cuatro) Secretario 04; Asistencial 10 (diez) Auxiliar Administrativo 03; y Asistencial 6 (seis) Auxiliar Operativo 02. Total cargos creados: Cuarenta y ocho (48).

[...]

Que, según Comunicado de Prensa No. 25 del 25 y 26 de junio de 2014 (colgado en la Página Web de la H. Corte Constitucional hasta el día 9 de julio de 2014), expedido por la H. Corte Constitucional, dentro del Expediente D-9896, se dictó la Sentencia C-386 de junio 25 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas, declarando la inexecutable del artículo 15 de la Ley y 1640 de julio 11 de 2013. En consecuencia dicho fallo de inexecutable, impide la entrada en vigencia, o termina la vigencia de la norma, luego ésta sale del ordenamiento jurídico, y prohíbe la reproducción y aplicación de su contenido a todas las autoridades (art. 243 C.N). Preceptiva Constitucional, que dispone que los fallos que la Corte Constitucional dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Luego, se entiende que ello sugiere un efecto hacia el futuro de este tipo de sentencias, al menos en lo que corresponde a la prohibición descrita. El artículo 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270196), dispone que las sentencias dictadas por esta Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad del artículo 241 superior, "tendrán efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario". Este contenido fue declarado executable en sentencia C-037 de 2006, y se fundamentó en la reiteración jurisprudencial según la cual "sólo la Corte Constitucional puede definirlos efectos de sus sentencias".

[...]

Que los efectos de la declaratoria inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, respecto del Decreto Ley 2025 de septiembre 17 de 2013 y lo dispuesto en los artículos 2º y 3º del Decreto Ley 2711 de 2013, los actos administrativos — Resoluciones Ordinarias de nombramiento en los cargos creados mediante este Decreto Ley, apunta a señalar que los mismos son objeto de DECAIMIENTO LEGAL (...) en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo (...)



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

SENTENCIA C-069 DE 1995.

[...]

Que consecuentemente con lo indicado en los considerandos en precedencia, corresponde a esta Contraloría, disponer el retiro del servicio a los funcionarios públicos que actualmente estén nombrados y posesionados en los cargos creados ya contenidos en el considerando segundo en precedencia; así como los que desempeñan los cargos de Gerente Departamental Cundinamarca y Gerente Distrital de Bogotá.

[...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Conforme a lo consagrado en la parte considerativa de la presente Resolución Retírense del servicio, los siguientes servidores públicos adscritos a la Planta Temporal de la Contraloría General de la República —Regalías— en el orden, denominación del empleo, grado, identificación y ubicación, que a continuación se relacionan:

[...]

71450550 GUILLERMO LEON GALVIS LONDOÑO ASESOR DE DESPACHO-GRADO 02

[...].

Pues bien, al revisar las consideraciones del acto acusado, la Sala encuentra que la contralora general de la República, indicó que la causa del retiro señor Galvis Londoño obedeció a la declaratoria de inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 del 11 de julio de 2013, que trajo como consecuencia la declaratoria de inexecutable del Decreto Ley 2025 del 17 de septiembre de 2013, por el cual se crearon, entre otros, seis cargos de asesor de despacho grado 02, uno de los cuales ocupaba el demandante. En tal sentido, no resulta acertado afirmar que el acto adolece de falsa motivación, pues los motivos aducidos se ajustaron a la realidad.

Por ende, una vez que la Administración tuvo conocimiento de que el artículo 15 de la citada Ley 1640 de 2013 fue retirado del ordenamiento jurídico, estaba facultada para proceder a derogar los nombramientos efectuados con fundamento en dicha norma, pues no tenía la obligación de mantener a los empleados que ocupaban tales cargos a sabiendas de que su vinculación no se ajustaba a derecho.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

En este orden, debe tenerse en cuenta que los actos administrativos pueden perder su fuerza ejecutoria cuando concurre alguna de las causales previstas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. **Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.**
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia. (negritas de la Sala)

Así las cosas, teniendo en cuenta que desaparecieron los fundamentos de derecho del Decreto Ley 2025 de 2013,²³ por el cual se modificó la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República y se crearon, entre otros, seis (6) cargos de asesor de despacho grado 02, uno de los cuales ocupaba el demandante, a la entidad no le quedaba otro camino que retirar del servicio a los empleados designados en dichos empleos.

En efecto, una vez declarada la inexecutable de la norma que le daba sustento al mencionado decreto,²⁴ acaeció el decaimiento de los actos de nombramiento efectuados en virtud de este y, por ende, la extinción de sus efectos jurídicos, tal como lo dispone el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha dicho:

²³ Por la declaratoria de inexecutable de la Ley 1640 de 2013

²⁴ Posteriormente, el Decreto Ley 2025 de 2013 corrió la misma suerte y se declaró su inexecutable por consecuencia, por medio de la sentencia C-506 del 17 de septiembre de 2014.



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta.²⁵

En suma, el hecho de que la sentencia C-386 del 25 de junio de 2014 no se encontraba notificada y ejecutoriada para el momento en que se expidió el acto de retiro, esto es, el 11 de julio de 2014, no tiene la capacidad para enervar la legalidad de la Resolución acusada, pues, se reitera, una vez emitido el comunicado por parte de la Corte Constitucional, tal circunstancia era de público conocimiento y era deber de la Administración actuar en consonancia con lo expuesto en el Auto 022 del 14 de febrero de 2013, en donde se dejó en claro que las sentencias que adopta la Sala Plena tienen efectos a partir de la fecha de su adopción, puesto que una vez la Corte ha decidido acerca de la executable de una disposición, esa resolución queda salvaguardada por los efectos de la cosa juzgada constitucional, lo que la torna inmodificable y de obligatorio cumplimiento con efectos *erga omnes*, en razón del carácter público de ese procedimiento judicial.

Así las cosas, no era necesario esperar que se notificara la sentencia C-386 de 2014 para proceder a expedir el acto de retiro del demandante, como lo afirmó el *a quo*, y, por el contrario, sí era suficiente el comunicado de prensa para adoptar las decisiones necesarias, derivadas de la declaratoria de inexecutable de la norma que sustentaba los actos de nombramientos efectuados en la planta temporal de la CGR, establecida por el Decreto 2025 de 2013, comoquiera que estos perdieron fuerza ejecutoria, por virtud de su decaimiento, como se explicó y, por ende, no se requería el consentimiento de quienes los ocupaban.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1.º de agosto de 1991, consejero ponente: Miguel González Rodríguez).



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

Por otro lado, el demandante aduce que la consecuencia de la inexecutableidad le permitió a la entidad volver a la planta regulada en el Decreto Ley 1539 de 2012, la cual fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2018, fecha hasta la cual podría continuar vinculado, siempre y cuando sus evaluaciones fueran satisfactorias.

Tal argumento no es de recibo para la Sala, porque su nombramiento se efectuó en el cargo de asesor de despacho grado 02, creado por el artículo 2 del Decreto Ley 2025 de 2013, el cual quedó sin sustento una vez se declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013. En ese orden, el hecho de que se mantuviera la planta de personal regulada por el Decreto Ley 1539 de 2012, no le imponía a la entidad el deber de efectuar una nueva designación del demandante en esta.

En consecuencia, la Sala concluye que el actor no logró desvirtuar la legalidad del acto acusado y, en consecuencia, revocará la sentencia apelada. En su lugar, se denegarán las súplicas de la demanda.

2.5. De la condena en costas

Conforme con la interpretación del artículo 188 del cpaca, que advierte para la fijación de las costas un criterio objetivo valorativo, sin que sea necesario analizar la conducta de las partes y, en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso,²⁶ la Sala condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, en cuanto la sentencia será revocada en su integridad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

²⁶ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...) 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias».



Radicado: 05001 23 33 000 2015 01137 01 (1416-2018)
Demandante: Guillermo León Galvis Londoño

FALLA

Primero. Revocar la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2017, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se accedió parcialmente a las súplicas del libelo en el proceso promovido por el señor Guillermo León Galvis Londoño contra la Nación —Contraloría General de la República—. En su lugar,

Segundo. Denegar las pretensiones de la demanda.

Tercero. Condenar en costas de ambas instancias a la parte actora, las cuales serán liquidadas por el Tribunal.

Cuarto. Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor en la plataforma SAMAI.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.