



*Tribunal Administrativo del Caquetá*  
*Sala Primera de Decisión*  
*Magistrada Ponente: Edith Alarcón Bernal*

Florencia, tres (3) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

<b>Referencia:</b>	Terminación de nombramiento docente
<b>Medio de control:</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho - laboral
<b>Demandante:</b>	Ruth Melva Zapata Hernández y otras
<b>Demandado:</b>	Municipio de Florencia
<b>Expediente:</b>	18001-3340-004-2016-00071-01
<b>Acta de discusión No.</b>	40 de la fecha

**ASUNTO**

Agotadas las etapas del procesales correspondientes, cumpliendo con los procesales<sup>1</sup> y no observado causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra sentencia de 24 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Florencia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Como tema especial se tratará el principio de confianza legítima y los derechos de las víctimas del conflicto armado.

**Confirmación de sentencia:** La Sala ratificará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que la entidad demandada desconoció los principios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional. Estos principios están destinados a prever, en la medida de lo posible, el mayor margen de protección a favor de los funcionarios públicos nombrados en provisionalidad, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

**Desprotección del derecho a la estabilidad laboral:** En relación con el proceso de traslado, la administración desprotegió el derecho a la estabilidad laboral de las demandantes, quienes laboraban al servicio del departamento del Caquetá. Desde antes de posesionarlas, la administración ya conocía la existencia de un registro de elegibles, lo cual es una causal legal de remoción. Sin embargo, nunca se les informó sobre esta situación, ocultando meticulosamente información de gran relevancia.

1 Evidencia la Sala que, en el caso examinado no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, conforme se ve:

Demandante	Acto administrativo que resuelve recurso de reposición	Fecha notificación	Fecha presentación de solicitud de conciliación prejudicial	Fecha expedición acta de no acuerdo	Fecha presentación demanda
Dignory Peña Maje	Resolución No. 1271 de 2015 <sup>1</sup>	4 de septiembre de 2015 <sup>1</sup>	26 de octubre de 2015 <sup>1</sup>	26 de enero de 2016 <sup>1</sup>	27 de enero de 2016 <sup>1</sup>
Diana Carolina Vivaz Martínez	Resolución No. 1228 de 2015 <sup>1</sup>	10 de septiembre de 2015 <sup>1</sup>	26 de octubre de 2015 <sup>1</sup>	26 de enero de 2016 <sup>1</sup>	27 de enero de 2016 <sup>1</sup>
Myriam Núñez Suárez	Resolución No. 1281 de 2015 <sup>1</sup>	7 de septiembre de 2015 <sup>1</sup>	26 de octubre de 2015 <sup>1</sup>	26 de enero de 2016 <sup>1</sup>	27 de enero de 2016 <sup>1</sup>
Ruth Melva Hernández	Resolución No. 1247 de 2015 <sup>1</sup>	31 de agosto de 2015 <sup>1</sup>	26 de octubre de 2015 <sup>1</sup>	26 de enero de 2016 <sup>1</sup>	27 de enero de 2016 <sup>1</sup>

Quiere decir lo anterior, la demanda se presentó cuando aún no había transcurrido los cuatro (4) meses de que trata el literal d del numeral 2 de artículo 164 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, en punto de la legitimación en la causa por activa, se tiene que la demanda se circunscribe a los derechos labores de las señoritas Dignory Peña Maje, Diana Carolina Vivaz Martínez, Myriam Núñez Suárez y Ruth Melva Zapata Hernández.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva, la demanda fue admitida contra el Municipio de Florencia, entidad que emitió los actos administrativos demandados.



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

Esta sentencia tendrá el siguiente contenido:

I.	ANTECEDENTES .....	2
1.1	Tesis de las partes.....	2
1.1.1	La Demanda y su reforma.....	2
1.1.2	Tesis de la parte demandada .....	4
1.1.2.1.	Municipio de Florencia .....	4
1.2	Sentencia de primera instancia.....	5
1.3	Recurso de apelación .....	6
1.3.1	Parte demandante.....	6
II.	CONSIDERACIONES .....	6
2.1	Problema jurídico .....	6
2.2	Tesis de la Sala .....	6
2.3	Sobre el principio de confianza legítima .....	7
2.4	Los derechos de las víctimas del conflicto armado.....	8
2.5	De lo probado en el proceso.....	9
2.6	Análisis de la Sala, caso concreto .....	14
2.7	Condena en costas .....	16
III.	DECISIÓN .....	17

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Tesis de las partes

#### 1.1.1 La demanda y su reforma<sup>2</sup>

Dignory Peña Majé, Diana Carolina Vivas Martínez, Myriam Núñez Suárez y Ruth Melva Zapata Hernández, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandaron al municipio de Florencia pretendiendo que:

- i. Se declarara la nulidad parcial del Decreto 442 del 23 de junio de 2015, por medio del cual, se les terminó sus nombramientos como docentes del municipio de Florencia, así como también de los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición que interpusieron contra la decisión inicial, esto es, las Resoluciones 1271 del 02 de septiembre de 2015, 1288 del 8 de septiembre de 2015 y 1306 del 11 de septiembre de 2015, respectivamente.
- ii. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad a pagarles los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir desde la terminación del nombramiento y hasta el reintegro en un empleo de igual o de mejores condiciones
- iii. Se paguen todos los valores adeudados en la forma prevista en el artículo 192 del CPACA y siguientes.
- iv. Se condene en costas a la demandada.

<sup>2</sup> Folio 132 a 170 y 177 a 182 del C.Ppal 1



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

Esgrimió en la demanda los siguientes hechos:

- i. Dignory Peña Majé, Diana Carolina Vivas Martínez, Myriam Núñez Suárez y Ruth Melva Zapata Hernández fueron reconocidas como docentes amenazadas y desplazadas por la violencia, con calificación de riesgo extraordinario por la Unidad Nacional de Protección y la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá.
- ii. Por su situación de riesgo, el Departamento del Caquetá gestionó su traslado al municipio de Florencia, mediante convenios interadministrativos, en cumplimiento del Decreto 1782 de 2013, para proteger su vida e integridad.
- iii. Se indicó que las cuatro demandantes eran madres cabeza de familia y que tres de ellas tenían hijos menores de edad y la otra era pre-pensionada.
- iv. Las docentes fueron incorporadas a la planta de la Secretaría de Educación del municipio de Florencia en cargos docentes, bajo la modalidad de nombramiento provisional en vacantes definitivas.
- v. Las entidades cooperantes no enteraron a las docentes que las plazas a las que fueron trasladadas estaban convocadas a concurso y que, desde el 14 de marzo de 2015, había lista de elegibles.
- vi. Poco tiempo después de su incorporación (en algunos casos menos de dos meses), el municipio de Florencia expidió el Decreto 0442 del 23 de junio de 2015, por el cual se terminaron los nombramientos provisionales de varios docentes, incluidas las demandantes, argumentando la existencia de lista de elegibles producto de concurso de méritos de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- vii. Las docentes no fueron notificadas personalmente del acto administrativo que terminó sus nombramientos; se enteraron informalmente o por publicación en la página web de la Secretaría de Educación, lo que vulneró su derecho de defensa.
- viii. Las demandantes interpusieron recursos de reposición contra el Decreto 0442. Estos recursos fueron resueltos de manera desigual: a dos de ellas se les repuso el acto y se ordenó su reintegro, a las otras dos se les negó la reposición.
- ix. A pesar de que los recursos no habían sido resueltos, las docentes fueron desvinculadas de sus empleos y del sistema general de seguridad social, afectando su mínimo vital y el de sus familias.
- x. Las docentes interpusieron acciones de tutela por violación de derechos fundamentales (trabajo, estabilidad laboral reforzada, debido proceso, mínimo vital, seguridad social), con resultados mixtos: en algunos casos se ordenó el reintegro, en otros se negó la protección.

Como normas violadas se citaron en la demanda las siguientes: Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 43, 53, 83, 122, 209 y 211, la Ley 4 de 1992, artículos 2, 3 y 22, Ley 489 de 1998, artículos 3, 9, 10, 11 y 12, Ley 136 de 1994, artículo 109, Ley 996 de 2005, artículo 38, Ley 1437 de 2011, artículos 3, 37, 65, 66, 67, 68, 69, 74 y 75, Ley 1448 de 2011, artículos 3, 4, 5, 6, 28, 34, Ley 1551 de 2012, artículo 10, Decreto 1782 de 2013, artículos 2, 7, 8, 9, 10 y 11.

Los cargos de nulidad propuestos fueron (i) infracción normativa por:



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

**Inaplicación de las medidas afirmativas o de discriminación positiva:** Refirió que el concepto de discriminación positiva es una obligación estatal que se debe usar para equiparar a las personas que por sus condiciones sociales, físicas o étnicas resulten desfavorecidas frente a los demás, entre las que se cuenta, el retén social, el cual fue obviado en el caso concreto vulnerándose así el derecho a la estabilidad laboral reforzada de las actoras víctimas de desplazamiento forzado.

**Infracción normativa- violación al mandato de buena fe:** Cuestiona el hecho de que se hayan celebrados unos convenios para proteger a unas personas en situación de desplazamiento, cuando los cargos para los cuales fueron destinadas ya contaban con lista de elegibles, así, lo procedente hubiese sido ubicarlas en una vacante con mayores expectativas de prolongación o reubicarlas en otro empleo, atendiendo a su condición de amenazadas y madres cabeza de familia.

**Inaplicación del Decreto 1782 de 2013:** En tanto que las demandantes no tuvieron la oportunidad de escoger la plaza donde ejercerían su labor.

**Violación de la Ley de garantías electorales:** Pues la nómina del ente territorial se modificó dentro de los 4 meses anteriores a las votaciones para cargos de elección popular.

**Violación al régimen de la provisionalidad:** Ya que no necesariamente las plazas que ocupaban las docentes eran las que debían proveerse con los docentes que ganaron el concurso de méritos.

**(ii) Violación al derecho de audiencia y defensa por:**

**Negación inicial del derecho a recurrir:** La entidad no previó la procedencia del recurso de reposición contra el acto administrativo de desvinculación.

**Indebida notificación:** El acto administrativo de desvinculación no fue notificado a las interesadas, quienes se enteraron de su contenido de manera informal.

**Por hacer surtir los efectos de un acto que no había quedado en firme:** Las demandantes interpusieron los recursos de reposición de tal suerte que el acto inicial no cobraría firmeza hasta que los recursos se decidieran, sin embargo, el acto inicial surtió efectos antes de que se decidieran las inconformidades presentadas.

**(iii) Falta de competencia** por cuanto quien resolvió los recursos de reposición lo hizo en calidad de alcaldesa encargada, sin embargo, no existió el acto administrativo de encargo, sino uno de delegación de funciones, las cuales, en todo caso, no eran delegables al tenor de lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 y 489 de 1998.

### 1.1.2 Tesis de la parte demandada

#### 1.1.2.1. Municipio de Florencia<sup>3</sup>

La parte accionada se opuso a las pretensiones de la demanda. Señaló que la entidad desconocía las condiciones familiares de las accionantes previo a la desvinculación y que las listas de elegibles son producto de un concurso de méritos que fue de carácter público, luego entonces no es posible afirmar que la entidad actuó de mala fe, incluso con la suscripción de los convenios interadministrativos, los cuales obedecieron a las directrices establecidas en el Decreto 1782 de 2013.

Dijo que las demandantes tuvieron la posibilidad de interponer recursos de reposición contra los actos de desvinculación, los cuales fueron resueltos por la administración, producto de los cuales la señora Dignory Peña Majé y Ruth Melva

<sup>3</sup> Folio 192 del C.Ppal 1



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

Zapata Hernández fueron reintegradas. Incluso a dichas demandantes se les pagaron los salarios dejados de percibir.

Como argumentos de defensa, aludió a que los actos acusados de ilegalidad no adolecen de vicio alguno e insistió en que la desvinculación obedeció a que las plazas por ellas ocupadas fueron seleccionadas por las personas que hacían parte de un registro de elegibles, actuar que se encuentra justificado y no obedece a arbitrariedad alguna, mala fe o capricho de la administración. Y adicionó que el fijo de estabilidad laboral no es un derecho absoluto.

Excepcionó; inexistencia de la obligación con fundamento en la ley, en tanto el municipio no les adeuda a las señoras Dignory Peña Majé y Ruth Melva Zapata Hernández ninguna suma de dinero y cobro de lo no debido, ya que los actos administrativos de desvinculación se expedieron conforme a derecho.

## 1.2 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 24 junio de 2022<sup>4</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo de Florencia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda<sup>5</sup>, así:

Luego de referir el marco normativo y jurisprudencial de los empleos públicos, el del deber de motivación del acto de desvinculación de un empleado designado en provisionalidad y su contenido, la protección reforzada de la población en condición de desplazamiento, la confianza legítima y la ley de garantías, refirió como las señoras Dignory Peña Majé y Ruth Melva Zapata Hernández fueron reintegradas en cumplimiento de una orden de tutela.

Empero, indicó que al demostrarse que las señoras Dignory Peña Majé y Ruth Melva Zapata Hernández, ostentaban la calidad de madres cabeza de hogar, que fueron víctimas de desplazamiento forzado y amenaza y que se les calificó con riesgo extraordinario, ameritaban una especial protección a nivel constitucional por tanto el hecho de que hubiesen nombrado en un cargo con lista de elegibles llevó a que la entidad demandada vulnerará estos derechos fundamentales, máxime que previo a su traslado no se les informó tal situación quebrantando el principio de confianza legítima.

Desestimó los cargos de violación de la ley de garantías electorales y de violación al derecho de audiencia y defensa, por cuanto la provisión de unos cargos de carrera, es una de las excepciones a la limitación de vinculación de personal que contempla la ley de garantías y porque la entidad dio trámite a los recursos de reposición que interpusieron las demandantes Dignory Peña Majé y Ruth Melva Zapata Hernández, a quienes vinculó nuevamente y ordenó el pago de los salarios y prestaciones dejadas de cancelar.

<sup>4</sup> Archivo 46 del expediente electrónico

<sup>5</sup> “PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial del Decreto 0442 del 23 de junio de 2015 respecto de la terminación del nombramiento en provisionalidad de las docentes DIGNORY PEÑA MAJÉ, RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ, MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ y DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ, conforme las consideraciones aquí expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la Resolución 1288 del 08 de septiembre 2015 y la Resolución 1281 del 04 de septiembre del 2015, por medio del cual se les resolvió el recurso de reposición en forma negativa a las señoras MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ y DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, ORDENAR al Municipio de Florencia reintegrar de manera definitiva a las señoras DIGNORY PEÑA MAJÉ y RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ y reintegrar a las señoras DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ y MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ a un cargo docente de iguales condiciones al que ocupaban que no haya sido provisto mediante concurso.

CUARTO: CONDENAR al Municipio de Florencia, para que a título indemnizatorio reconozca y pague a las docentes DIGNORY PEÑA MAJÉ, RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ, MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ y DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ, el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el momento del retiro hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario.

Las sumas liquidadas deberán actualizarse mes a mes por tratarse de una obligación de trato sucesivo, utilizando la fórmula consignada en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Sin condena en costas.  
(...)"



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

Por la anterior, declaró la nulidad parcial respecto de la orden de desvinculación de las demandantes por infracción a las normas en las que debería fundarse, ordenó el reintegro definitivo de las señoras Dignory Peña Majé y Ruth Melva Zapata Hernández, considerando que se había hecho de manera provisional y el reintegro de las señoras Diana Carolina Vivas Martínez y Myriam Núñez Suárez a un cargo docente de iguales condiciones al que ocupaban que no haya sido provisto mediante concurso, y a título indemnizatorio, ordenó el reconocimiento y pago del equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, hayan recibido, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario.

### 1.3 Recurso de apelación

#### 1.3.1 Parte demandada<sup>6</sup>

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandada apeló. Aludió a que:

- La entidad si protegió los derechos de las accionantes víctimas de desplazamiento forzado y por ello suscribió los convenios interadministrativos No. 006, 007, 009 del 18 de marzo de 2015 y 022 del 04 de abril de 2015.
- Para el momento en que se expedieron los actos administrativos de nombramiento las vacantes estaban disponibles, empero, por imposición legal esos cargos debieron someterse a concurso, así la garantía de estabilidad de la cual gozaban no podía desconocer los derechos de la carrera administrativa tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin que tal interpretación vulnere el principio de confianza legítima, pues las actoras conocían las limitaciones de su vinculación en provisionalidad.
- El municipio actuó conforme a derecho por lo que los actos administrativos Decreto 00442 del 23 de junio de 2015, Resoluciones 1288 del 8 de septiembre de 2015 y resolución 1281 del 4 de septiembre de 2015, no trasgredieron el ordenamiento jurídico, conservando así su presunción de legalidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Problema jurídico

En esta instancia, se deberá determinar si tal como se afirmó en la alzada, ¿El municipio de Florencia al efectuar el traslado de las demandantes a su planta de personal adelantó todas las actuaciones necesarias para procurar proteger los derechos de las demandantes víctimas del conflicto armado, los cuales finalmente debieron frente a los derechos de carrera administrativa?

### 2.2 Tesis de la Sala

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda al considerar que la entidad accionada desconoció los postulados jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional, destinados a prever en la medida de lo posible, el mayor margen de protección a favor de aquellos funcionarios públicos nombrados en provisionalidad, que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, antes de proceder al nombramiento de quienes superaron el concurso de méritos, vulnerando así el derecho fundamental a la estabilidad laboral relativa o intermedia de los accionantes.

<sup>6</sup> Archivo 48 del expediente electrónico



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

Lo anterior habida cuenta de que, con el proceso de traslado, la administración desprotegió el derecho a la estabilidad del empleo del que gozaban las demandantes cuando laboraban al servicio del departamento del Caquetá, pues desde antes de posesionarlas ya conocía que existía un registro de elegibles, causal legal de remoción, empero, no se les puso nunca de presente esta situación, ocultando meticulosamente esa información de gran relevancia.

### 2.3 Sobre el principio de confianza legítima

Es importante considerar que la Constitución Política establece una serie de principios que propenden por la salvaguarda de los intereses de los asociados frente a las decisiones del Estado, que pudieren alterar significativamente las relaciones que surgen entre el Estado y los administrados. Dentro de esos principios la Sala destaca el de la confianza legítima.

La garantía de la confianza legítima encuentra su origen en la Constitución Política como desarrollo de los principios de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 1º y 4, de respeto al acto propio y la buena fe establecido en el artículo 83 de la Carta, el cual dispone que “*Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*” En ese sentido, está en cabeza de todos los administrados por lo que el Estado está obligado a procurar su garantía y protección.

El Consejo de Estado ha indicado que “*El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado.*”<sup>7</sup>

Así mismo, el referido principio ha sido desarrollado como un mecanismo que permite conciliar el conflicto entre los intereses público y privado en aquellos casos en los cuales la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.

Sin embargo, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico, pues precisamente, el interés general se presenta como un límite imponiendo el deber a la administración de enderezar los actos u omisiones irregulares, sin atropellar los derechos fundamentales de los asociados, tales como el debido proceso administrativo, para lo cual, por ejemplo, resultaría idóneo otorgar un período razonable de transición a los particulares, con el fin de que los mismos adecuen sus actuaciones conforme al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la confianza legítima no puede alegarse para salvaguardar actuaciones que han sido expresamente proscritas por la ley.

En efecto, ha precisado el Consejo de Estado<sup>8</sup> que:

“*En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia del 7 de mayo de 2015 C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2014-00108-00

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de febrero de 2015. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación No. 11001-03-15-000-2014-01114-01(AC).



Demandante: Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
Demandado: Municipio de Florencia  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Radicación: 18001-33-40-004-2016-000071-01

modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación del particular es contraria al ordenamiento jurídico... **Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas**, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico." (Negrilla fuera de texto)

Sobre el punto, la Corte Constitucional<sup>9</sup> ha establecido que "En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación."

Bajo esa perspectiva, la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas - trátese de órgano legislativo, administración pública o autoridades judiciales-

## 2.4 Los derechos de las víctimas del conflicto armado

El artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas son iguales ante la ley, lo que constituye un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, esta norma constitucional también señala que:

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

"El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

De esa manera, la Corte Constitucional ha señalado que existen unos sujetos de especial protección constitucional quienes tienen derecho a una protección adicional por parte del Estado por ejemplo personas en situación de desplazamiento, adultos mayores, y madres cabeza de familia. Con respecto al primer grupo, la Sala Octava de Revisión argumentó en la sentencia T-129 de 2019<sup>10</sup> que:

Así también, conviene destacar que desde la sentencia T-025 del 2004, decisión estructural en cuanto a los derechos de la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha determinado una sólida línea de cara a la protección de las personas en situación de desplazamiento y en general, de las víctimas del conflicto armado interno; de tal manera, se han fijado unas pautas constitucionales mínimas respecto de las garantías que les asiste a estos sujetos de especial protección constitucional,

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-131 del 19 de febrero de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>10</sup> M.P JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

las cuales se erigen en presupuestos normativos para el ordenamiento jurídico interno.<sup>11</sup> Estas son:<sup>12</sup>

- a. Acceso efectivo a la tutela judicial.
- b. Protección frente a la revictimización.
- c. Aplicación y remisión a las reglas generales, siempre y cuando se ajusten a la protección especial de las víctimas.
- d. **Protección para que la Ley sea interpretada razonablemente de acuerdo con la Constitución y no de manera rígida.**
- e. Protección frente a la demora o inacción de las autoridades competentes.
- f. Protección de segundos ocupantes de predios dados en la restitución.
- g. Protección frente a trámites adicionales.
- h. Protección del principio de adecuación.
- i. Protección frente a la ausencia de procedimientos para ejercer un derecho.

Luego en otra providencia, la Corte Constitucional señaló que es deber del Estado garantizar los derechos de la población desplazada en tanto que están expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad que las demás personas que han sufrido a causa de la guerra<sup>13</sup>:

*"De igual forma, desde la sentencia T-025 de 2004, la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad, del mismo modo se debe buscar garantizar el derecho de retorno de la población en situación de desplazamiento en un ambiente de paz y seguridad."*

Conforme a lo expresado anteriormente la sentencia T-587 de 2008 argumentó que:

*"[L]a jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, en relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, que el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes."*

(...)

16. Así las cosas, para la Sala es evidente que existen víctimas del conflicto armado que por sus situaciones particulares están expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad que las demás personas que han sufrido a causa de la guerra. Esa condición los hace merecedores de una intervención más fuerte por parte del Estado, en comparación con personas que no atraviesan esas circunstancias. Por lo tanto, para la Sala resulta evidente que las diferentes entidades del Estado deben implementar todos los recursos disponibles y hacer todo lo que tengan a su alcance para ayudar a estas personas a superar ese estado de debilidad manifiesta que atraviesan."

## 2.5. De lo probado en el proceso

Se encuentra acreditado dentro del plenario, lo siguiente:

- Convenio interadministrativo No. 006 del 18 de marzo de 2015 celebrado el

<sup>11</sup> SU-648 de 2017.

<sup>12</sup> Al fundamentarse tanto en las normas de orden constitucional, como en los mencionados estándares internacionales.

<sup>13</sup> Sentencia T- 293 de 2015 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

departamento del Caquetá y el municipio de Florencia<sup>14</sup> cuyas cláusulas fueron:

*“(...) G) Que la Unidad Nacional de Protección – Comité Técnico de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas CERREM, mediante oficio No- ST-C-8861- 13 de fecha 16 mayo de 2013 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá con No. SAC 2013PQR11547 de fecha 12 de junio de 2013, informó que el resultado del estudio de nivel de riesgo realizado a la señora DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ (...), es “Extraordinario”, ameritando su traslado fuera de la entidad territorial del Departamento del Caquetá. (...) II) Que la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante oficio (...) de fecha 1 de septiembre de 2014 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental (...) 13 de noviembre de 2014, informó en forma positiva sobre la autorización de provisión transitoria otorgada para empleos en vacantes definitivos que pueden ser provistos para el área de primaria a la docente DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ quien tomó como prioridad el Municipio de Florencia Caquetá*

**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO:** celebrar convenio interadministrativo entre el Municipio de Florencia y el Departamento del Caquetá para realizar el traslado definitivo por razones de seguridad a la docente DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ (...) **TERCERA OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA** a) Posesionar e incorporar a la planta de cargos del Municipio de Florencia a la docente”

- Convenio interadministrativo No. 007 del 18 de marzo de 2015 celebrado el departamento del Caquetá y el municipio de Florencia<sup>15</sup> cuyas cláusulas fueron:

*“(...) G) Que la Unidad Nacional de Protección – Comité Técnico de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas CERREM, mediante oficio No- ST-C-8862- 13 de fecha 16 mayo de 2013 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá con No. SAC 2013PQR11524 de fecha 12 de junio de 2013, informó que el resultado del estudio de nivel de riesgo realizado a la señora MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ (...), es “Extraordinario”, ameritando su traslado fuera de la entidad territorial del Departamento del Caquetá. (...) H) Que la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante oficio (...) de fecha 1 de septiembre de 2014 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental (...) 13 de noviembre de 2014, informó en forma positiva sobre la autorización de provisión transitoria otorgada para empleos en vacantes definitivos que pueden ser provistos para el área de primaria a la docente MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ quien tomó como prioridad el Municipio de Florencia Caquetá*

**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO:** celebrar convenio interadministrativo entre el Municipio de Florencia y el Departamento del Caquetá para realizar el traslado definitivo por razones de seguridad a la docente MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ (...) **TERCERA OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA** a) Posesionar e incorporar a la planta de cargos del Municipio de Florencia a la docente”

- Convenio interadministrativo No. 009 del 18 de marzo de 2015 celebrado el departamento del Caquetá y el municipio de Florencia<sup>16</sup> cuyas cláusulas fueron:

*“(...) G) Que la Unidad Nacional de Protección – Comité Técnico de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas CERREM, mediante oficio No- ST-C-24989- 13 de fecha 23 diciembre de 2014 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá con No. SAC 2014PQR512 de fecha 15 de enero de 2014, informó que el resultado del estudio de nivel de riesgo realizado a la señora RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ (...), es “Extraordinario”, ameritando su traslado fuera de la entidad territorial del Departamento del Caquetá. (...) H) Que la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante oficio (...) de fecha 1 de septiembre de 2014 y radicado en la*

<sup>14</sup> Folio 310-312 del C.Ppal 2

<sup>15</sup> Folio 313-315 del C.Ppal 2

<sup>16</sup> Folio 316-318 del C.Ppal 2



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

*Secretaría de Educación Departamental (...) 13 de noviembre de 2014, informó en forma positiva sobre la autorización de provisión transitoria otorgada para empleos en vacantes definitivos que pueden ser provistos para el área de primaria a la docente RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ quien tomó como prioridad el Municipio de Florencia Caquetá*

**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO:** celebrar convenio interadministrativo entre el Municipio de Florencia y el Departamento del Caquetá para realizar el traslado definitivo por razones de seguridad a la docente RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ (...) **TERCERA OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA** a) Posesionar e incorporar a la planta de cargos del Municipio de Florencia a la docente”

- Convenio interadministrativo No. 022 del 24 de abril de 2015 celebrado el departamento del Caquetá y el municipio de Florencia<sup>17</sup> cuyas cláusulas fueron:

*“(...) G) Que la Unidad Nacional de Protección – Comité Técnico de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas CERREM, mediante oficio No- ST-C-21982- 13 de fecha 3 de marzo de 2013 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá con No. SAC 2013PQR24815 de fecha 10 de diciembre de 2013, informó que el resultado del estudio de nivel de riesgo realizado a la señora DIGNORY PEÑA MAJÉ (...), es “Extraordinario”, ameritando su traslado fuera de la entidad territorial del Departamento del Caquetá. (...) H) Que la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante oficio (...) de fecha 28 de mayo de 2014 y radicado en la Secretaría de Educación Departamental (...) 06 de junio de 2014, informó en forma positiva sobre la autorización de provisión transitoria otorgada para empleos en vacantes definitivos que pueden ser provistos para el área de primaria a la docente DIGNORY PEÑA MAJÉ quien tomó como prioridad el Municipio de Florencia Caquetá*

**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO:** celebrar convenio interadministrativo entre el Municipio de Florencia y el Departamento del Caquetá para realizar el traslado definitivo por razones de seguridad a la docente DIGNORY PEÑA MAJÉ (...) **TERCERA OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA** a) Posesionar e incorporar a la planta de cargos del Municipio de Florencia a la docente”

- Mediante el Decreto 442 del 23 de junio de 2015<sup>18</sup> el alcalde (e) del municipio de Florencia, dio por terminados unos nombramientos provisionales, así:

*“Que la Comisión Nacional del Servicio Civil, formalizó la Lista de Elegibles producto del concurso de méritos para la entidad territorial Municipio de Florencia, mediante las Resoluciones del 14 de marzo de 2015 (...)*

*Que ante la existencia de la Lista de Elegibles, como consecuencia del Concurso Abierto de Méritos (...) se hace necesario realizar su vinculación en las vacantes definitivas (...)*

**ARTÍCULO PRIMERO:** Terminar los nombramientos provisionales en vacante definitiva a los docentes que se desempeñan en las diferentes áreas (...) así:

- (...)  
2. Vivas Martínez Diana Carolina (...)  
(...)  
6. Núñez Suarez Myriam  
(...)  
13. Zapata Hernández Ruth Melva  
(...)  
24 Peña Majé Dignory”

- Resolución No. 1247 del 28 de agosto de 2015<sup>19</sup>, por medio de la cual, se

<sup>17</sup> Archivo 17 del expediente judicial electrónico

<sup>18</sup> Folio 10 del C.Ppal 1

<sup>19</sup> Folio 319 del C.Ppal 2



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora **Ruth Melva Zapata Hernández** contra el Decreto 442 de 2015, en la que se señaló:

“ (...)

*El 14 de agosto de 2015 el Juez Segundo Administrativo de tutela de primera instancia, emite sentencia No. 372 en la cual RESUELVE:*

(...)

**TERCERO:** ORDENAR al Municipio de Florencia- Secretaría de Educación Municipal que en el término improrrogable de 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia inicie los trámites administrativos correspondientes al reintegro inmediato de la docente RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ (...)

**CUARTO:** ORDENAR al Municipio de Florencia- Secretaría de Educación Municipal que en el término improrrogable de 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia inicie los trámites administrativos tendientes a pagar (...) los emolumentos salariales y prestacionales que ha dejado de percibir como consecuencia de la desvinculación abrupta de la que objeto (...)"

*Que teniendo en cuenta lo anterior,*

**RESUELVE**

**PRIMERO:** REPONER el recurso por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO:** ORDENAR el reintegro de la señora RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ, sin solución de continuidad en un empleo docente de perfil profesional que ostentaba de igual o mejores condiciones a las que tenía al momento de su desvinculación.

- Resolución 1271 de 02 de septiembre de 2015<sup>20</sup>, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora **Dignory Peña Majé** contra el Decreto 442 de 2015, en la que se señaló:

“ (...)

*Que mediante fallo del veinticuatro (24) de agosto de 2015 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia (...) resuelve:*

**PRIMERO:** CONCEDER el amparo constitucional de tutela.

**SEGUNDO:** PROTEGER los derechos fundamentales al trabajo por estabilidad laboral reforzada (...) de la señora Dignory Peña Maje (...) **SE ORDENA** al Departamento del Caquetá y al Municipio de Florencia, den cumplimiento al convenio suscrito para garantizar la seguridad a la accionada (...) **SE DECRETA** la suspensión provisional del Decreto No. 0442 del 23 de junio de 2015, hasta cuando la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se pronuncie de manera definitiva (...)

*Como consecuencia de lo anterior, se **ORDENA** (...) inicien los trámites administrativos correspondientes al reintegro de la accionante (...) así como el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir (...)*

(...)

*Que, por lo anteriormente expuesto,*

**RESUELVE**

**PRIMERO:** REPONER el recurso por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.

<sup>20</sup> Folio 18 del C.Ppal 1



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** el reintegro y restablecimiento de su seguridad social y la del núcleo familiar, de la señora DIGNORY PEÑA MAJE, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 40.077.523 de Florencia, Caquetá, sin solución de continuidad en un empleo docente de perfil profesional que ostentaba de igual o mejores condiciones al que tenía al momento de su desvinculación, tal fue indicado en el fallo de tutela.

**TERCERO: INICIAR y ADELANTAR** los trámites administrativos tendientes a realizar el pago de salarios, y demás emolumentos salariales dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada la señora DIGNORY PEÑA MAJE.

**CUARTO:** De conformidad con el fallo de tutela adoptado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, y lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, la medida aquí adoptada es de manera transitoria, por lo que la orden permanecerá vigente solo durante el término que la autoridad judicial competente decida de fondo sobre la legalidad del acto administrativo que se suspende, para lo cual la accionante deberá interponer acción judicial pertinente, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de este fallo. En caso tal, cesaran los efectos de este"

- Resolución 1281 del 04 de septiembre de 2015<sup>21</sup>, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora **Miryam Núñez Suárez** contra el Decreto 442 de 2015, en la que se señaló:

"(...) el retiro de la demandante no obedece a razones de discriminación alguna, sino por (...) los elegibles de la respectiva lista (...)

(...)

*En mérito de expuesto,*

**RESUELVE**

**PRIMERO: NO REPONER** la decisión contenida en el Decreto 442 del 23 de junio de 2015 (...)"

- Resolución 1288 del 08 de septiembre de 2015<sup>22</sup>, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora **Diana Carolina Vivas Martínez** contra el Decreto 442 de 2015, en la que se señaló:

"(...) el retiro de la demandante no obedece a razones de discriminación alguna, sino por (...) los elegibles de la respectiva lista (...)

(...)

*En mérito de expuesto,*

**RESUELVE**

**PRIMERO: NO REPONER** la decisión contenida en el Decreto 442 del 23 de junio de 2015 (...)"

- Comprobante de egreso No. 2016000033 del 8 de enero de 2016<sup>23</sup>a nombre de la señora **Dignory Peña Majé** por concepto de: "pago de sentencia judicial (...) por la cual se ordena el reintegro y restablecimiento de su seguridad social"
- Comprobante de egreso No. 2016000030 del 8 de enero de 2016<sup>24</sup>a nombre de la señora **Ruth Melva Zapata Hernández** por concepto de: "pago de sentencia judicial para reintegrar de manera inmediata (...) sin solución de continuidad en un empleo de docente de la planta de personal de la Secretaría de Educación Municipal de Florencia"

<sup>21</sup> Folio 31 del C.Ppal 1

<sup>22</sup> Folio 24 del C.Ppal 1

<sup>23</sup> Folio 204 del C.Ppal 1

<sup>24</sup> Folio 205 del C.Ppal 1



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

## 2.6 Análisis de la Sala, caso concreto

En esencia, se dolió el apoderado de la entidad demandada del hecho de que a las demandantes se les dio un trato preferencial atendiendo a su condición de víctimas del conflicto armado y por ello se suscribieron una serie de convenios administrativos por medio de los cuales se efectuaron sus traslados definitivos por razones de seguridad, dejando de pertenecer así a la planta de personal docente del departamento para ser incorporadas a la del municipio de Florencia, habida cuenta de las vacantes disponibles. Sin embargo, aclaró que como sus vinculaciones fueron en calidad de provisionales, la garantía de estabilidad de la cual gozaban debió ceder frente a los derechos de las personas que estaban en la lista de elegibles para el cargo de docentes, situación que en modo alguno vulneró el principio de confianza legítima.

Pues bien, las pruebas arrimadas al proceso prueban que entre el departamento del Caquetá y el municipio de Florencia se suscribieron los convenios interadministrativos 006, 007 y 009 del 18 de marzo de 2015 y el 022 del 24 de abril de 2015, mediante los cuales se realizó el traslado definitivo a la planta de personal docente del municipio de Florencia de Diana Carolina Vivas Martínez, Miryam Núñez Suárez, Ruth Melva Zapata Hernández y Dignory Peña Majé. En la parte motiva de los actos respectivos se señaló que las educadoras habían sido calificadas como docentes con un riesgo extraordinario, lo que ameritaba el traslado fuera de la entidad territorial departamento del Caquetá. Así mismo, que, con oficios del 06 de junio y 13 de noviembre de 2014, la Comisión Nacional del Servicio Civil informó sobre la viabilidad de proveer de manera transitoria unas vacantes definitivas de docente en el área de primaria en el municipio de Florencia, de modo tal que las demandantes podían ser posesionadas e incorporadas a la planta docente del municipio.

Luego de esto y transcurridos aproximadamente 2 meses y algunos días, el municipio de Florencia profirió el Decreto 442 del 23 de junio de 2015, terminando, entre otros, sus nombramientos provisionales, bajo el argumento de que la Comisión Nacional del Servicio Civil, por Resoluciones del 14 de marzo de 2015, había formalizado la lista de elegibles como consecuencia de un concurso abierto de méritos y que ante su existencia era necesario realizar la vinculación en las vacantes definitivas.

Llama poderosamente la atención de la Sala que las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil por medio de las cuales se formalizó la lista de elegibles fueron expedidas el 14 de marzo de 2015, mientras que los tres primeros convenios fueron suscritos el 18 de marzo de 2015 y el último el 24 de abril de 2015, quiere ello significar que, incluso, antes de que el municipio de Florencia avalara el traslado de las demandantes a su planta de personal docente ya conocía de la existencia de la lista de elegibles para la provisión de empleos docentes en vacancia definitiva que habían sido ofertados mediante concurso de méritos, sin embargo, jamás se enteró de esto a las actoras, quienes probablemente hubiesen desistido de posesionarse y con ello garantizar una mayor estabilidad laboral, por el contrario, el municipio de Florencia continuó con el proceso de incorporación, situación que vulnera flagrantemente el principio constitucional de la buena fe, contenido en el artículo 83 de la Constitución Política que establece: “*las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas*”. Al interpretar ese precepto, en la sentencia T-532 de 1995, la Corte Constitucional advirtió lo siguiente:

*“Cuando la Constitución exige que las actuaciones de los particulares y de las autoridades se ciñan a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas, consagra un postulado que obliga a las entidades y a los servidores públicos a revisar radicalmente la posición que tradicionalmente han venido observando ante el ciudadano,*



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

*marcada por la prevención y la mala voluntad. Tal principio exige de gobernantes y gobernados el compromiso de obrar honesta y desprevenidamente, en el marco de unas relaciones de mutua confianza, de tal manera que, sometidos todos al orden jurídico y dispuestos a cumplir sus disposiciones con rectitud, no haya motivo alguno de recelo. La norma en mención no obliga tan sólo al particular sino que se aplica con igual severidad al servidor público, que ni puede presumir la mala fe de la persona respecto de la cual cumple su función, ni le es permitido, en lo que toca con sus propios deberes, asumir actitudes engañosas o incorrectas”.*

Como se ve, la buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, esto es, sin el ánimo de sacar provecho injustificado de la contraparte y guiados siempre por la idea de mutua confianza.

Nótese entonces que, cuando las demandantes aceptaron su traslado a la ciudad de Florencia por razones de seguridad, genuinamente creyeron que su labor como docentes tendría vocación de permanencia en el tiempo atendiendo a que su nombramiento fue en calidad de provisionales, no obstante, sus condiciones fueron variadas súbitamente cuando la administración decidió declararlas insubsistentes tan solo dos meses después de firmados los acuerdos interadministrativos. Este cambio abrupto en su comportamiento resquebrajó la esperanza legítima que las señoritas Diana Carolina Vivas Martínez, Miryam Núñez Suarez, Ruth Melva Zapata Hernández y Dignory Peña Majé se fijaron cuando decidieron posesionarse como docentes de la planta de personal del Municipio de Florencia.

Ahora bien, no desconoce esta instancia que la estabilidad otorgada a las personas que desempeñan un cargo en provisionalidad es relativa en tanto que el artículo 125 superior establece la carrera administrativa como un mecanismo preferente para el acceso y la gestión de los empleos públicos, en donde quien supere satisfactoriamente las etapas del concurso de méritos, adquiere un derecho subjetivo de ingreso al empleo público, el cual puede ser exigible frente a la Administración como a los funcionarios públicos que se encuentran desempeñando el cargo ofertado en provisionalidad, sin embargo, lo que cuestiona nuestra Corporación es que con el proceso de traslado, la administración desprotegió el derecho a la estabilidad del empleo del que gozaban las demandantes cuando laboraban al servicio del departamento del Caquetá, pues desde antes de posesionarlas ya conocía que existía un registro de elegibles, causal legal de remoción, empero, se insiste, no se les puso nunca de presente esta situación, ocultando meticulosamente esa información de gran relevancia.

Y es que incluso, ha sostenido la Corte Constitucional<sup>25</sup> que en aquellos casos en los que surge, con fundamento en el principio del mérito, la obligación de nombrar de la lista de elegibles a la persona que superó las etapas del concurso, en un cargo de carrera ocupado en provisionalidad por un sujeto de especial protección como los padres o madres cabeza de familia, limitados físicos, psíquicos o sensoriales y pre pensionados, **las entidades deben proceder con especial cuidado antes de efectuar los respectivos nombramientos, mediante la adopción de medidas afirmativas**, (dispuestas en la constitución art. 13 numeral 3º, y en la materialización del principio de solidaridad social -art. 95 ibídem-),<sup>26</sup> relativas a su reubicación, y en caso de no adoptarse tales medidas, de ser posible, han de ser vinculados de nuevo en provisionalidad en un cargo similar o equivalente al que venían ocupando, de existir la vacante, siempre y cuando demuestren una de esas condiciones, tanto para la época de su desvinculación, como en el momento del posible nombramiento.

Tal directriz jurisprudencial fue también desconocida por el municipio de Florencia, pues previo a la desvinculación no adelantó ninguna medida afirmativa en favor de las demandantes pese a que conocía de su condición de víctimas del conflicto armado y de que estas alegaran ser madres cabeza de familia, condición última que

<sup>25</sup> Sentencia T-063/22 M.P ALBERTO ROJAS RÍOS

<sup>26</sup> Sentencia T-373 de 2017.



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

fue afirmada por la jueza de instancia en su providencia y no controvertida en el recurso de apelación, así sin mediar más explicación que el registro de elegibles, las dejó cesantes mediante el Decreto 442 de 2015, empero, nótese que de manera posterior y por una orden de tutela, la entidad repuso la decisión contenida en el Decreto 442 del 23 de junio de 2015 y ordenó el reintegro de las demandantes Ruth Melva Zapata Hernández y Dignory Peña Majé, lo que permite concluir que en realidad si existían vacantes donde las demandantes pudieron haberse reubicado y lo que hubiese permitido que se les protegiera el derecho a la estabilidad laboral, aspecto que fue abiertamente pretermitido.

Así las cosas, para la Sala es claro que la entidad accionada desconoció los postulados jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional, destinados a prever en la medida de lo posible, el mayor margen de protección a favor de aquellos funcionarios públicos nombrados en provisionalidad, que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, antes de proceder al nombramiento de quienes superaron el concurso de méritos. Con ello, la Alcaldía de Florencia vulneró el derecho fundamental a la estabilidad laboral relativa o intermedia de los accionantes.

De tiempo atrás, la Corte Constitucional<sup>27</sup> ha señalado que el juez ordinario (en cualquiera de sus especialidades: civil, de familia, penal, laboral o contencioso administrativo) es el juez de los derechos fundamentales en el derecho ordinario, y que el trámite judicial cuyo impulso y definición la ley le ha encomendado, es el primer lugar en el que aquellos, de manera directa, deben observarse, aplicarse y hacerse efectivos. El juez ordinario es también, entonces, dentro de su propio marco de funciones, juez constitucional<sup>28</sup>. Y en razón de tal, es que se impone por parte de la Sala confirmar la sentencia de primera instancia, pues quedó suficientemente demostrado que con la expedición del Decreto 442 de 2015, el Municipio de Florencia, quebrantó los principios constitucionales de la confianza legítima, buena fe y estabilidad laboral, además de que omitió adelantar acciones afirmativas frente a sujetos de especial protección constitucional.

## 2.7 Condena en costas

Respecto de las costas procesales, con la reforma de la Ley 2080 de 2021 establece el CPACA:

*"ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*"En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal."*

El análisis aislado de esa norma puede dar lugar a diversas interpretaciones que oscilan entre entender que establece la obligatoriedad de condenar en costas<sup>29</sup>,

<sup>27</sup> Sentencia T- 269 de 2018 M.P Carlos Bernal Pulido

<sup>28</sup> Por ejemplo, Corte Constitucional, sentencia T-041/2005: "(...) La Corte ha de insistir en que "el primer llamado a proteger los derechos constitucionales no es el juez de tutela, sino el ordinario. La tutela está reservada para enfrentar la absoluta inoperancia de los distintos mecanismos dispuestos para la protección de los derechos de las personas, no para suplirlas. De otra manera tendría que aceptarse que, más temprano que tarde, la acción de tutela perdería completamente su eficacia. Es necesario en efecto evitar así darle a la acción de tutela "un enfoque y alcance equivocados, particularmente en lo que tiene que ver con los criterios jurídicos de procedibilidad, los cuales atendiendo a lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, determinan el carácter eminentemente subsidiario de este mecanismo de defensa judicial". Al respecto, también: Corte Constitucional, sentencia T-390/2012.

<sup>29</sup> Arboleda Perdomo, Enrique, en su obra "Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" señala que el "artículo 188 obliga a condenar en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público", Edit. Legis, Bogotá, 1 edición, pag 290. En el mismo sentido la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 22 de julio de 2014, ponencia del Dr Gustavo Gómez, rad. 520012333000201200094 01 (3981 - 2013):

"(...) Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: "salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil". En ese sentido, a diferencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), impone al Juez pronunciarse respecto de



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

hasta simplemente exigir en todo proceso un pronunciamiento del juez sobre las costas determinando si hay lugar o no a imponerlas.

Los sistemas procesales actuales tienen una tendencia general a establecer un criterio puramente objetivo para la condena en costas: la parte vencida debe asumir las costas. Esto quiere decir que el análisis de la conducta de las partes no tiene incidencia sobre la condena en costas cuando un sujeto procesal sea vencido en el proceso.

Este Tribunal ha venido siguiendo la postura del Consejo de Estado<sup>30</sup>, que frente al particular concluyó que: “(...) el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre la condena en costas, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente deben aparecer causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP, descartándose así una apreciación solamente objetiva sobre el particular, que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas, pues se exige una valoración de la conducta”.

No obstante lo anterior, de manera más reciente<sup>31</sup>, justamente la Sección Segunda del Consejo de Estado, interpretando la modificación de la Ley 2080 de 2021, concluyó que el juez está llamado a analizar la conducta de las partes en el proceso, así como la sustentación jurídica de sus intervenciones con el fin de determinar si es o no procedente la condena en costas.

En el marco estimativo que se deja expuesto, la actividad procesal de la parte vencida resulta relevante pues, se reitera, es menester revisar si se actuó o no con fundamento legal, en el sub lite, la parte demandada ejerció su derecho de impugnación bajo la convicción de que contaban con suficiente respaldo legal y probatorio el cual fue valorado en esta instancia, por lo que esta Sala se abstendrá de imponer condena en costas.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

**PRIMERO. MODIFICAR** el numeral **TERCERO** de la sentencia del 24 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Florencia, con la que se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda interpuesta por Ruth Melva Zapata Hernández y otras contra el Municipio de Florencia, el cual quedará así:

**“TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, ORDENAR al Municipio de Florencia reintegrar de manera definitiva a las señoras DIGNORY PEÑA MAJÉ y RUTH MELVA ZAPATA HERNÁNDEZ y reintegrar a las señoras DIANA CAROLINA VIVAS MARTÍNEZ y MYRIAM NÚÑEZ SUÁREZ a un cargo docente de iguales condiciones al que ocupaban que no haya sido provisto mediante concurso. Se advierte que los cargos objeto de reintegro pueden ser susceptibles de provisión luego de agotadas las etapas propias de un concurso público de méritos.”**

---

*la condena en costas atendiendo a elementos objetivos, sin tener en consideración el análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes.*

*Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho. Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses.*

<sup>30</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de unificación del 7 de diciembre de 2016, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado N° 25000234200020130467601 (2686-2014). Reiterada por la Sección Segunda el 22 de marzo de 2018. Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicado N° 08001233300020140056501.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 4 de septiembre de 2024 con ponencia del Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, dentro del proceso nro. 76001233300020190077601



**Demandante:** Ryth Melva Zapata Hernández y otras  
**Demandado:** Municipio de Florencia  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 18001-33-40-004-2016-000071-01

**SEGUNDO. CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia recurrida.

**TERCERO.**por lo expuesto en precedencia.

**CUARTO.**Sin condena es costas en esta instancia.

**QUINTO.**En firme la presente decisión, vuelva el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático SAMAI y en la base de datos del despacho 01.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Las Magistradas,

**EDITH ALARCÓN BERNAL**

**ANAMARÍA LOZADA VÁSQUEZ**

**ANGÉLICA MARÍA HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**  
**Con ausencia justificada**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala Primera Tribunal Administrativo del Caquetá 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://samairi.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalificador.aspx>