

**RETIRO DEL SERVICIO DE EMPLEADA DE CARRERA POR SUPRESION DE CARGO – No elaboración de estudios técnicos / ESTUDIOS TECNICOS – Inexistencia**

Para la fecha de expedición de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004 (acto administrativo acusado), se hallaba vigente la Ley 443 de 1998, y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572 del mismo año, normatividad que fijó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, el que a su vez fue modificado, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998. La Entidad demandada debió acatar las disposiciones aludidas al expedir el acto administrativo acusado, más aún tratándose de la supresión de empleos de Carrera Administrativa como el de la accionante, ya que las referidas disposiciones legales exigen la elaboración de un Estudio Técnico previo como sustento de la reforma a las plantas de personal, el cual, no tuvo lugar en el presente caso. Así las cosas, la Sala declarará la nulidad de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, por la cual, el Superintendente Distrital de Liquidación, en Representación del Instituto Distrital de Recreación de Barranquilla, dispuso la supresión del cargo de Secretaria, Código 540, código 03, ocupado por la demandante; empero teniendo en cuenta que en cumplimiento de un fallo de tutela fue incorporada a CORDEPORTES, como restablecimiento del derecho se dispondrá únicamente el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la supresión del cargo (1° de septiembre de 2004) hasta la fecha en que fue incorporada (29 de julio de 2005).

**FUENTE FORMAL:** LEY 443 DE 1998 / DECRETO 1572 DE 1998 / DECRETO 2504 DE 1998

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION 'B'**

**Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02784-01(1092-12)**

**Actor: SILVANA ROXANA BARROS PEREZ**

**Demandado: DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y OTRO**

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 24 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Contencioso

Administrativo del Atlántico, que declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva respecto del Decreto No. 0254 de 23 de julio de 2004; caducidad del Decreto 0258 de 23 de julio de 2004 y negó las súplicas de la demanda incoada por Silvana Roxana Barros Pérez contra el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla; y la Superintendencia Distrital de Liquidaciones.

#### LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Decretos Nos. 0254**, por el cual se creó una Superintendencia del Orden Distrital, se provee su financiamiento y se establece su régimen interno; y **0258**, por el cual, creó la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – CORDEPORTES, **ambas de 23 de julio de 2004** y expedidos por el Alcalde Distrital de Barranquilla.
- **Resoluciones Nos. 0002**, por la cual se ordenó la toma de posesión y apertura del proceso de disolución y liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR; y la **012 de 4 y 14 de agosto de 2004 respectivamente**, que suprimieron unos cargos del IDR, suscritas por el Superintendente Distrital de Liquidaciones de Barranquilla

A título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar el reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría, sin solución de continuidad; disponer el pago de todos los salarios con sus respectivos ajustes legales, bonificaciones, primas legales, técnica, vacaciones con las correspondientes primas, auxilio de cesantías y demás prestaciones sociales dejadas de devengar, desde la fecha de supresión del cargo hasta la de su reintegro efectivo; dando cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176 a 178 del C.C.A.

Para fundamentar sus pretensiones, expuso los siguientes hechos:

La demandante laboró en el Instituto Distrital de Recreación y el Deporte – IDR, desde el 10 de octubre de 1995 hasta el 11 de agosto de 2004, fecha en que se dispuso su liquidación.

La decisión de suprimir el cargo fue adoptada mediante Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004 y cuando le fue comunicada tal decisión, se le puso en conocimiento que podía optar entre ser incorporada o percibir la indemnización, por lo que la accionante optó por ser incorporada.

El IDRDR es una entidad descentralizada del orden distrital, con autonomía administrativa y financiera creada por el Acuerdo 046 de 1994 y adecuado a la Ley 181 de 1995 por Acuerdo 015 de 1998.

El Acuerdo 001 de 2004, fue expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, facultando al Alcalde para liquidar Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Establecimientos Públicos, Sociedades de Economía Mixta y en general entidades descentralizadas, encargando a la Secretaría de Hacienda Distrital para llevar a cabo los respectivos procesos de disolución y liquidación.

Por Decreto 0254 de 2004 se creó la Superintendencia de Liquidaciones, como un establecimiento público del orden distrital, adscrito a la Secretaría de Hacienda, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, que tiene por objeto la toma de posesión, apertura, ejecución y culminación de los procesos de reestructuración administrativa ó disolución de los entes descentralizados.

La Superintendencia Distrital en uso de sus facultades legales, expidió la Resolución No. 002 de 2004, mediante la cual ordenó la toma de posesión y apertura del proceso de disolución y liquidación legal del Instituto Distrital de Recreación Distrital – IDRDR.

El Alcalde Distrital de Barranquilla el 23 de julio de 2004 por Decreto 0258 creó la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – CORDEPORTES, que reemplaza en todas sus partes el objeto social del IDRDR.

En el artículo 14 del Decreto 0258 de 2004, dispuso la liquidación del Instituto Distrital de Recreación Distrital – IDRDR, sin tener en cuenta que debió expedir un Decreto separado, dadas las connotaciones de orden jurídico que regulan la situación de creación y liquidación de las entidades estatales de conformidad con el procedimiento previsto en los artículo 50 y 52 de la Ley 489 de 1998, incurriéndose en una expedición irregular del referido acto administrativo.

La entidad demandada no obstante haber notificado a la demandante la Resolución 012 de 10 de agosto de 2004, mediante la cual suprimió su cargo de Carrera Administrativa de la planta de personal del IDR, no cumplió con el rigor legal de indicarle los recursos procedentes conforme a lo dispuesto en el artículo 47 del Código Contencioso Administrativo, razón por la cual de acuerdo al artículo 135 ibídem, es posible demandar directamente.

#### **NORMAS VIOLADAS**

**Como disposiciones violadas se citan las siguientes:**

**Constitución Política, artículos 1°, 2°, 6°, 25, 29, 53, 54, 58, 121, 125, 209, 343 y 345; Decreto 111 de 1992, artículo 71; Ley 443 de 1998, artículos 1° y 41; Ley 489 de 1998, artículos 1°, 2°, 3°, 49, 50, 52, 69 y 70; Decreto 1572 de 1998, artículos 137, parágrafo 1°, 141, 148, 149, 150, 153, 154 y 156. (Fls. 2-13)**

#### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, **por intermedio de apoderado de folios 66 a 67 del cuaderno principal, contestó la demanda, solicitando negar las súplicas.**

**Las circunstancias financieras, administrativas y algunas falencias jurídicas que tenían algunas Instituciones, llevaron al Alcalde Distrital a solicitar facultades extraordinarias al Concejo Distrital de Barranquilla para reestructurar y modernizar la administración.**

**En los mismos Decretos de creación de CORDEPORTES se dictaron las pautas que debían seguir para su cabal funcionamiento, así como la liquidación del IDR, estableciendo las condiciones para su liquidación.**

**La Ley 909 de 2004 establece que habiendo transcurrido más de seis (6) meses, sin que el empleado haya optado por la revinculación y que no se haya hecho efectiva, tendrá derecho a la indemnización y en el sub-lite, a la demandante ya se le efectuó el pago correspondiente a la indemnización, razón por la cual, es improcedente en estos momentos la presente acción.**

La Superintendencia Distrital de Barranquilla, hoy Dirección Distrital de Liquidaciones, **por intermedio de apoderado dio contestación a la demanda (Fls. 74-78), solicitando negar las súplicas.**

**Propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva, por considerar que la actora no tuvo vinculación alguna con la Superintendencia Distrital de Liquidaciones.**

**En todo caso los actos administrativo acusados fueron expedidos por funcionario competente, con base en disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen estos procesos de liquidación, el cual, lo conforman: las Leyes 222 de 1995, 510 de 1999 y los Decretos 254, 262 y 2211 de 2004, y la Resolución 002 de 2004.**

**Así las cosas, las razones fácticas y jurídicas son ciertas, verdaderas y reales, adecuadas y serias, sin que se dé falsa motivación, pues el funcionario no expidió el acto de manera caprichosa y arbitraria, sino por el contrario en función de lo ordenado por la Ley, con la única finalidad de liquidar al Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR D y la consecuente supresión de la planta de personal.**

#### LA SENTENCIA

**El Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de 24 de noviembre de 2011, declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva respecto del Decreto No. 0254 de 23 de julio de 2004; caducidad del Decreto 0258 de 23 de julio de 2004 y negó las súplicas de la demanda (Fls. 407-430), con base en la siguiente argumentación:**

**Negó la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por la Superintendencia Distrital de Liquidaciones, por considerar que si bien es cierto no expidió la totalidad de los actos acusados, no es menos cierto que algunos de ellos sí os expidió, como son las Resoluciones Nos. 0002 y 012 de 4 y 14 de agosto de 2004.**

Declaró la ineptitud sustantiva de la demanda con relación al Decreto 0254 de 23 de julio de 2004, por considerar que de conformidad con el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado,<sup>1</sup> es factible demandar a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, actos administrativos de carácter general que tengan una finalidad subjetiva para la actora.

De conformidad con lo expresado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y lo previsto en el Código Contencioso Administrativo (Artículos 84 y 85), es factible demandar a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, actos administrativos de carácter general junto a actos particulares, siempre y cuando tengan relación directa con el derecho sustancial que se pretende restablecer y con el fundamento fáctico de la pretensión de nulidad.

Sin embargo, de los hechos y pretensiones de restablecimiento del derecho que se plantean en la demanda, se extrae que la inconformidad radica en la supresión del cargo de Secretario, Código 540, Grado 03 que venía desempeñando la señora Barros Pérez, con ocasión de la liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR.

Siendo así, resultó inocuo que se pronuncie frente a cargos de nulidad esbozados en contra del acto de creación de la Superintendencia Distrital de Liquidaciones, hoy Dirección Distrital de Liquidaciones (Decreto 0254 de 2004), pues éste es un ente que si bien, tiene como función adelantar los procesos de liquidación de los entes descentralizados del Distrito de Barranquilla, dentro de los cuales, se encuentra el IDRDR, entidad en que laboró la demandante, no es tal acto administrativo general el que causó la lesión del derecho que se alega en la demanda.

Igualmente declaró probada de oficio la excepción de caducidad respecto del Decreto 0258 de 2004, a través del cual, se creó la Corporación Distrital de Recreación y Deportes – CORDEPORTES, y a su turno ordenó la liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR. El referido

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, sentencias de 29 de marzo de 2007, expediente 2001-00018, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade; agosto 10 de 1961, M.P. Dr. Carlos Gustavo Arrieta P.; 21 de enero de

Decreto fue publicado en la Gaceta Distrital No. 236 de 23 de julio de 2004, mientras que la demanda se presentó el 10 de diciembre de 2004, por lo que, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue promovida pasados los cuatro (4) meses contados a partir de la publicación del acto administrativo atacado.

Finalmente señaló que de conformidad con la Ley 443 de 1998 y lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-370 de 1999, cuando una entidad pública de cualquier orden entra a un proceso de liquidación forzosamente se deben suprimir los cargos que tenga la planta de personal, *“de modo que la ley no exige Estudio Técnico siempre que la causal de retiro del servicio sea producto de la entrada o sometimiento del ente público a un proceso de liquidación, tal y como acontece en el asunto de marras.” (Se destaca)*

Es por ello, que el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad, en la medida en que la ley no exige que previo al retiro de los empleados por supresión del cargo de una entidad que se encuentra en proceso de liquidación, se elabore un Estudio Técnico, puesto que en este tipo de supresiones, es la ley la que ordena el fenecimiento de las relaciones laborales en un término perentorio.

En el curso del proceso se demostró que la entidad demandada tenía disponibilidad presupuestal para el pago de las indemnizaciones resultantes del proceso de liquidación que había iniciado, según la reserva presupuestal No. 117, lo cual conlleva a que el cargo de nulidad igualmente se encuentra carente de fundamento fáctico y jurídico que le brinde sustento.

#### EL RECURSO

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, cuya sustentación obra de folios 432 a 436, en que reiteran las razones de su inconformidad.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, es factible demandar a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, actos administrativos de

carácter general, siempre y cuando su finalidad sea de carácter subjetivo, la cual se concretó para la demandante con relación al Decreto 0258 de 23 de julio de 2004, el 11 de agosto del mismo año, fecha en que fue notificada la supresión del cargo mediante Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, por consiguientes es a partir de la misma en que se concreta el interés de la accionante.

Por otro lado, el Decreto 0258 de 2004 en su artículo 14 creó un nuevo ente deportivo CORDEPORTES, el cual reemplazó al Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR, es decir, que el acto administrativo en mención crea y liquida un ente oficial, contrariando lo establecido en los artículos 50 y 52 de la Ley 489 de 1998, por tanto debe prosperar la nulidad solicitada además opera una falta de competencia del Alcalde Distrital, porque al momento de proferir el Decreto 0254 de 2004 tenía en su contra una medida de aseguramiento.

Además el acto administrativo acusado, no se fundamentó en el Estudio Técnico de que trata la Ley 443 de 1998 y su Decreto Reglamentario 1572 de la misma anualidad, pues no es suficiente argumentar que los actos administrativos que impliquen supresión de cargos y liquidación de entidades no es necesario que previamente acrediten tal requisito; antes por el contrario, para que tales decisiones ofrezcan credibilidad es indispensable contar con las evaluaciones administrativas para poder entender por qué dichas decisiones están fundadas en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración conforme al marco jurídico referido.

El A-Quo negó la nulidad de las Resoluciones Nos. 002 y 012 de 2004, con el mismo argumento de que no es necesario realizar el Estudio Técnico para desvincular del cargo que venía desempeñando la actora en el IDRDR, lo cual, es contrario al ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Finalmente indicó que en el trámite del proceso, la actora instauró acción de tutela para que se le ampararan sus derechos fundamentales al trabajo y madre cabeza de familia, decisión que resultó favorable y en consecuencia fue reintegrada a CORDEPORTES a partir de 29 de julio de 2005; por tanto, se le adeudan los salarios y prestaciones por el periodo comprendido entre la fecha de supresión del cargo y el reintegro efectivo al cargo, así como la indemnización por sanción moratoria establecida en la Ley 244 de 1995.



Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### **PROBLEMA JURÍDICO**

**Consiste en determinar si la demandante tiene derecho a ser reintegrada al cargo que fue suprimido, porque a su juicio, no se observaron los procedimientos establecidos en la Ley a efectos de liquidar las plantas de personal y por tanto fueron expedidos en forma irregular, al no contar con el correspondiente Estudio Técnico, desconociendo así los derechos de Carrera Administrativa.**

##### **ACTOS ACUSADOS**

**Decreto No. 0254 de 23 de julio de 2004**, suscrito por el Alcalde Distrital de Barranquilla, por el cual, creó una Superintendencia del Orden Distrital, proveyó su financiación y estableció su régimen interno. (Fls. 88-93)

**Decreto No. 0258 de 23 de julio de 2004**, mediante el cual, el Alcalde Distrital de Barranquilla, creó la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – CORDEPORTES; y en el artículo 14 dispuso la disolución y liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla - IDR. (Fls. 81-87)

**Resolución No. 002 de 4 de agosto de 2004**, mediante la cual, el Superintendente Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, ordenó la toma de posesión y apertura del proceso de disolución y liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla - IDR. (Fls. 94-97)

**Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004**, por la cual, el Superintendente Distrital de Liquidaciones, suprimió unos cargos de la planta estructural del IDR en Liquidación. (Fls. 14-16)

## DE LO PROBADO EN EL PROCESO

### **Vinculación de la Actora**

Conforme a la certificación expedida por el Jefe de Recursos Humanos del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla en Liquidación, quedó acreditado que la demandante prestó sus servicios a la Entidad, desde el 10 de octubre de 1995 hasta el 11 de agosto de 2004.

De folios 387 a 392 obran las diferentes calificaciones otorgadas a la demandante, destacándose que son de carácter satisfactorio.

### **De la Supresión del Cargo**

Mediante Acuerdo No. 001 de 16 de febrero de 2004 (Fls. 112-113), el Concejo Distrital de Barranquilla, le otorgó facultades extraordinarias por el término de cuatro (4) meses al Alcalde Distrital, para organizar territorialmente las localidades en sectores y adelantar procesos de reestructuración que conlleven a la modernización Institucional de la administración Distrital y en el artículo 3°, dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO TERCERO: DE LOS INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS.**  
Facúltese al Señor Alcalde del Distrito de Barranquilla de la Administración Central Distrital, para crear, reestructurar, reorganizar, fusionar, suprimir, disolver, liquidar con estricta sujeción a las disposiciones legales, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Establecimientos Públicos, Sociedades de Economía Mixta y en general Entidades Descentralizadas, mencionadas Entidades como: El BAMA, Tránsito Distrital, Fonvisocial, Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla, Instituto Distrital de Cultura, así como financiar y refinanciar las entidades mencionadas.”

En ejercicio de las facultades extraordinarias el Alcalde Distrital de Barranquilla, expidió el Decreto 0254 de 23 de julio de 2003, por el cual creó la Superintendencia del Orden Distrital, proveyó su funcionamiento y estableció el régimen interno. (Fls. 88-93)

Por Decreto 0258 de 23 de julio de 2003, el Alcalde Distrital de Barranquilla, creó la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – CORDEPORTES y en el artículo 4° dispuso la disolución y liquidación del Instituto

Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – IDRDR y disponiendo que la:  
“(…) *La Secretaría de Hacienda por intermedio de la Superintendencia Distrital de Liquidaciones coordinará y administrará de manera directa el proceso de liquidación y el Superintendente actuará como Representante Legal de la entidad en Liquidación. Los servidores públicos con fuero sindical pasarán a una nómina transitoria de la nueva Corporación, por el término que se establezca para tales efectos.*” (Fls. 81-87)

El Superintendente Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, mediante Resolución No. 002 de 4 de agosto de 2004, ordenó la toma de posesión y apertura del proceso de disolución y liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla – IDRDR, y según el numeral 1° del artículo primero, asumió la Representación; y en numeral 3° dispuso “(…) *la supresión progresiva de la planta de personal de acuerdo a las necesidades del servicio, incluso aquellos cargos de Carrera Administrativa y de funcionarios que gozan de algún tipo de fuero, de conformidad con la Ley.*” (Fls. 94-97)

Mediante Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, el Superintendente Distrital de Liquidaciones, suprimió el cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03 de la planta de personal del IDRDR en Liquidación, ocupado por la demandante, con base en los siguientes argumentos:

“(…) Que teniendo en cuenta que existen motivos de interés general que justifican la supresión de cargos de Carrera Administrativa existentes en la planta de personal del I.D.R.D. EN LIQUIDACIÓN, sin que bajo circunstancia alguna estos derechos puedan oponerse, máxime cuando prevalece el interés general de la colectividad en que efectivamente haya racionalidad en las plantas estatales de modo que por esta vía se racionalice el gasto público y se asegure eficiencia y eficacia en la gestión pública, lo cual es imperioso en situaciones de déficit fiscal y de crisis en las finanzas de los entes territorial, como es el caso de esta Entidad, la Superintendencia Distrital de Liquidaciones, procederá mediante el presente acto a suprimir el cargo de Carrera Administrativa denominado **SECRETARIA, Código 530, Grado 03**, desempeñado por la señora **SILVANA BARROS PÉREZ**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 36.535.647 expedida en Santa Marta, desde el día Primero (1) de Septiembre de 1995.

Que con sujeción al procedimiento establecido en el Artículo 39 de la Ley 443 de 1998, la Señora SILVANA BARROS PÉREZ (...), podrá optar por ser incorporada a empleo equivalente o recibir indemnización en los

términos y condiciones consignadas en la Ley ibídem y demás normas concordantes y complementarias.” (Fls. 14-15)

Según da cuenta el Oficio recibido por la demandante el 13 de agosto de 2004, el Superintendente Liquidador, le comunicó la supresión del cargo y le puso en conocimiento la opción de ser incorporada o percibir la indemnización en los términos del artículo 39 de la Ley 443 de 1998. (Fls. 16-17)

A folio 35 está probado que la actora mediante Oficio de 13 de agosto de 2004, le comunicó al Superintendente Distrital de Liquidaciones, que optaba por ser incorporada.

Mediante Resolución No. 068 de 25 de enero de 2005, el Superintendente Distrital de Liquidaciones actuando como Representante del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla, ordenó el reconocimiento y pago de la suma de \$13'530.207 por concepto de cesantías definitivas de la accionante. (Fls. 166-177)

De la Acción de Tutela

Según las probanzas visibles a folio 133 del expediente, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia de 1º de mayo de 2005, amparó los derechos fundamentales de la actora por ser madre cabeza de familia sin alternativa económica y ordenó la incorporación en propiedad a CORDEPORTES.

Según da cuenta el Acta No. 004 de 9 de junio de 2005 la Junta Directiva de la Corporación Distrital de Recreación y Deportes – CORDEPORTES, autorizó la ampliación del presupuesto de la entidad con el fin de dar cumplimiento a diferentes fallos de tutela y por Acta No. 005 de 16 de junio de 2005, facultó al Director de CORDEPORTES para ampliar la planta de personal con la misma finalidad. (Fls. 135-137)

Mediante Resolución No. 271 de 29 de julio de 2005, el Director de la Corporación Distrital de Recreación y Deportes, en cumplimiento de la acción de tutela presentada por la actora, procedió a nombrarla en el cargo de Secretario, Código 440, Grado 05 de la planta de personal. (Fls. 132-134)

## **ANÁLISIS DE LA SALA**

**La Sala para el análisis del proceso de la referencia abordará el estudio de la siguiente manera: I) De la nulidad de los Decretos 254 y 258 de 2004; II) De la Reforma a las Planta de Personal; III) De la Supresión de Cargos en el Instituto Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – IDR.**

De la Nulidad de los Decretos 254 y 258 de 2004

**La actora solicitó la nulidad de los Decreto Nos. 254 y 258 de 23 de julio de 2004, expedidos por el Alcalde Distrital de Barranquilla, teniendo en cuenta que mediante el primero creó la Superintendencia Distrital de Liquidaciones y por el segundo, dispuso por un lado, la creación de la Corporación Distrital de Recreación y Deportes – CORDEPORTES y por el otro, la liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla – IDR, por considerar que influyeron en la supresión del cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03.**

**El Tribunal declaró la ineptitud sustantiva de la demanda con relación al Decreto 0254 de 23 de julio de 2004, por considerar que simplemente se está creando una entidad de carácter Distrital, que en nada afecta la situación laboral de la accionante; y declaró la caducidad respecto del decreto 0258 de 23 de julio de 2004, la acción está caducada.**

**En la alzada, la actora insiste en que los referidos Decretos fueron expedidos en forma irregular, por lo que solicita se declare su nulidad.**

Según lo previsto en el numeral 1° del artículo 131 del Código Contencioso Administrativo, los Tribunales Contencioso Administrativos son competentes en primera instancia *“de los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan Actos Administrativos del orden Departamental, Distrital o Municipal.”*

Al respecto el Consejo de Estado, ha señalado lo siguiente:

*“(…) Es jurisprudencia de esta Corporación que la procedencia de la acción pública de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho no depende del carácter general o particular del acto acusado, sino de los motivos y finalidades de la acción. Así como puede ejercerse la acción de nulidad*

contra actos de carácter particular, también procede la de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto de contenido general, siempre y cuando este sea el que ocasione directamente o por sí solo la lesión de un derecho o perjuicio. (...)”<sup>2</sup>

Quiere decir, que los actos administrativos de carácter general pueden ser demandados a través de la acción de nulidad, por las siguientes razones:

1. Porque en la demanda no se evidencia interés diferente del de proteger la legalidad porque a juicio del demandante, los actos acusados fueron expedidos por una autoridad incompetente, ya que debieron provenir de la autoridad Departamental o Distrital.
2. En caso de prosperar la pretensión de nulidad, en principio, no se deriva restablecimiento del derecho ni para el actor, ni para persona distinta.
3. Den contenido literal de los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo, la diferencia entre una y otra, estriba en el interés para promoverla, esto es, la legalidad o la lesión en un derecho amparado en una norma jurídica y el restablecimiento de dicho derecho.
4. El objeto al que se contraen dichos actos reviste interés para la comunidad y no para una persona en particular.

En el presente caso, observa la Sala que los Decretos 0254 y 0258 de 23 de julio de 2004, expedidos por el Alcalde Distrital de Barranquilla, en nada afectan la situación particular de la actora, quien pretende se protejan sus derechos laborales porque a su juicio se desconocieron los derechos de Carrera Administrativa y preferencial de incorporación; mientras que los citados Decretos, el primero creó la Superintendencia Distrital de Liquidaciones; y por el segundo se dispuso la creación de otra entidad Distrital (Corporación Distrital de Recreación y Deportes – CORDEPORTES) y ordenó la liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Barranquilla – IDR, Institución donde laboraba la accionante.

Lo anterior teniendo en cuenta que el acto administrativo que dispuso la supresión del cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03 que ocupaba la demandante fue la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004.

---

<sup>2</sup> Sentencia de 29 de marzo de 2007, expediente 2001-00018, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

En esas condiciones la Sala confirmará la decisión del Tribunal en el sentido de declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto del Decreto 0254 de 23 de julio de 2004 y revocará la de caducidad del Decreto 0258 de la misma fecha, para en su lugar declarar igualmente la ineptitud.

Si la actora considera que los renombrados Decretos fueron expedidos con desconocimiento del ordenamiento jurídico, bien puede acudir en ejercicio de la acción de simple nulidad, donde podrá esbozar los argumentos que considere válidos para desvirtuar la presunción de legalidad que los ampara.

Ahora bien, según da cuenta el libelo introductorio, la accionante pretende igualmente la nulidad de la Resolución 0002 de 4 de agosto de 2004, proferida por el Superintendente Distrital de Liquidaciones que dispuso la toma de posesión y apertura del proceso de disolución y liquidación del Instituto Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – IDRD; y dado que los argumentos por los cuales se declara la ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los Decretos 0258 y 0258 de 23 de julio de 2004, son aplicables, correrá la misma suerte; por tanto, la Sala se inhibirá de emitir decisión alguno al respecto.

Así las cosas, la Sala se pronunciará únicamente respecto a la legalidad de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, por ser el acto que verdaderamente afectó la situación laboral del accionante, previo las siguientes consideraciones:

Reformas de las Plantas de Personal

**Aduce la accionante que el acto acusado fue expedido con desconocimiento de las normas que regulan el proceso de supresión de cargos, contenido en la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios 1572 y 2504 de 1998, porque no se contó con el Estudio Técnico para la supresión de cargos y se desconoció el derecho preferencial de incorporación.**

**El inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política estableció el fin y principios con los cuales debe cumplir la función administrativa, con el siguiente tenor literal: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)*”**

**En otras palabras, para el ejercicio de la función administrativa se debe consultar el bien común; esto es, persiguiendo esos objetivos de carácter general, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2º de la Carta Política; que señala los fines esenciales del Estado, así.**

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...)”

**Quiere decir, que la Constitución le confiere a las Autoridades un poder reglado para el ejercicio de la función administrativa, de acuerdo con los postulados del Estado de Derecho, pero en materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que la Administración, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo, imprimiéndole el carácter Social del Estado de Derecho, donde la función administrativa se encuentra al servicio del interés general, y se base en principios como la eficacia y la celeridad.<sup>3</sup>**

**De tal manera que cuando las reformas de las plantas de personal conllevan la supresión de empleos, se erigen en criterios y condiciones relacionados con las necesidades del servicio o modernización de la Administración, siendo objetivas las razones que justifican la reforma.**

La decisión de retirar a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, puede originarse bien porque todos los cargos de su categoría fueron suprimidos por el acto general, o bien porque en la nueva planta de personal no se creen cargos con funciones iguales o equivalentes en uno de los cuales pudiera incorporarse. Así lo ha expresado la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia de 6 de julio de 2006, M.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, que dijo:

**“(...) Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá**

---

<sup>3</sup> [CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-1701 de 7 de diciembre de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.](#)



**cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos. (...)"**

**En el sub-examine, la demandante considera que con la supresión del cargo que venía desempeñando en la Entidad se le desconocieron sus derechos de Carrera. Al respecto es preciso tener en cuenta, que:**

**El artículo 39 de la Ley 443 de 1998<sup>4</sup>, prevé que la supresión de un cargo de Carrera Administrativa puede ocurrir por diferentes razones, verbi gracia fusión o liquidación de una Entidad Pública; la reestructuración; por modificación de la planta de personal; por reclasificación de los empleos; traslado de funciones de una entidad a otra; o simplemente por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, que trae consigo las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, como son la opción de ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.<sup>5</sup>**

El artículo 41 de la Ley 443 de 1998 con relación a la reforma de las plantas de personal, dispuso:

“Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama ejecutiva<sup>6</sup> de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente

---

<sup>4</sup> Derogada, salvo los artículos 24, 58, 81 y 82, por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, publicada en el Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004, "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> Sentencia C-370 de 1999, Referencia Expedientes D-2219 y D-2225 (acumulados), Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 5º, parcial, 39, parcial, 41, 48-2 y 56 de la Ley 443 de 1998, Demandantes: Carlos Alberto Lozano Velásquez, Rubén Darío Díaz Rueda y otros, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, sentencia de 27 de mayo de 1999. En el proveído en mención, se declaró exequible la expresión "o a recibir indemnización" contemplada en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

<sup>6</sup> El texto subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales<sup>7</sup>, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.<sup>8</sup>

El artículo 148 del Decreto 1572 de 1998, respecto a la modificación de las plantas de personal, dispone: *“Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren.”*

A su vez los artículos 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998, contienen las razones en las cuales se fundamenta la modificación de las plantas de personal y los Estudios Técnicos modificados por los artículos 7º y 9º del Decreto 2504 de 1998, con el siguiente contenido literal:

**“Artículo 7º.** Modifícase el artículo 149 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

---

<sup>7</sup> El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>8</sup> El párrafo del artículo fue declarado inexecutable por Corte Constitucional en Sala Plena, mediante sentencia C-372 de 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
  
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
  
9. Racionalización del gasto público
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

**PARÁGRAFO:** Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

**Artículo 9º.** Modificase el artículo 154 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo
2. Evaluación de la prestación de los servicios
3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.”

Para la fecha de expedición de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004 (acto administrativo acusado), se hallaba vigente la Ley 443 de 1998, y su artículo 41 ya había sido reglamentado por el Decreto 1572 del mismo año, normatividad que fijó los parámetros y procedimientos para la modificación de plantas de personal, el que a su vez fue modificado, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998.

La Entidad demandada debió acatar las disposiciones aludidas al expedir el acto administrativo acusado, más aún tratándose de la supresión de empleos de Carrera Administrativa como el de la accionante, ya que las referidas disposiciones legales exigen la elaboración de un Estudio Técnico previo como sustento de la reforma a las plantas de personal, el cual, no tuvo lugar en el presente caso.

Caso Concreto

Tratándose de una empleada inscrita en Carrera Administrativa y habiéndose probado que la Administración Distrital de Barranquilla no efectuó el correspondiente Estudio Técnico para efectuar la supresión del cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03 ocupado por la demandante quien una vez fue notificada de tal decisión, le comunicó a la administración que optaba por ser incorporada conforme a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, la actora tiene derecho a su reincorporación

Desde la fecha en que la demandante le comunicó a la administración que optaba por ser incorporada (13 de agosto de 2004) transcurrieron más de seis (6) meses sin que fuera incorporada, motivo por el cual instauró acción de tutela que fue resuelta favorablemente por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla que ordenó la incorporación a la planta de personal de la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla – CORDEPORTES, la cual tuvo lugar el 29 de julio de 2005, según da cuenta la Resolución No. 271 de 29 de julio de 2005. (Fls. 35 y 132-134)

Así las cosas, la Sala declarará la nulidad de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, por la cual, el Superintendente Distrital de Liquidación, en Representación del Instituto Distrital de Recreación de Barranquilla, dispuso la supresión del cargo de Secretaria, Código 540, código 03, ocupado por la demandante; empero teniendo en cuenta que en cumplimiento de un fallo de tutela fue incorporada a CORDEPORTES, como restablecimiento del derecho se dispondrá únicamente el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la supresión del cargo (1° de septiembre de 2004) hasta la fecha en que fue incorporada (29 de julio de 2005).

No es posible ordenar el pago de la indemnización por supresión del cargo como lo pretende la accionante, porque finalmente conserva su vinculación con el Distrito, y tampoco dispondrá el reconocimiento de la sanción moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, porque no fue objeto de discusión en el proceso.

Por lo expuesto la sentencia que negó las súplicas de la demanda, por desconocimiento de los derechos de carrera de la actora, deberá ser revocada, para en su lugar, declarar probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los Decretos Nos. 0254 y 0258 de 23 de julio y la Resolución No. 002 de 4 de agosto de 2004, por tratarse de actos administrativos de carácter general que no afectaron la situación laboral de la accionante; y se declarará la nulidad de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, por la cual se suprimió el cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03; y, ordenar el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 1° de septiembre de 2004 hasta el 29 de julio de 2005, fecha en que fue reintegrada.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

FALLA

1°. **REVÓCASE la sentencia de 24 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, que negó las súplicas de la demanda incoada por Silvia Roxana Barros Pérez contra el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y la Superintendencia Distrital de Liquidaciones, y en su lugar se dispone:**

2°. **DECLÁRASE proba de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los Decretos Distritales Nos. 0254 y 0258 de 23 de julio y la Resolución No. 002 de 10 de agosto de 2004, e INHÍBASE la Sala de emitir pronunciamiento al respecto.**

3°. **DECRÉTASE la nulidad de la Resolución No. 012 de 10 de agosto de 2004, proferida por el Superintendente Distrital de Liquidaciones, en Representación del Instituto Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla, mediante la cual, se suprimió el cargo de Secretaria, Código 540, Grado 03 ocupado por la demandante.**

**4º. ORDÉNASE** al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y la Superintendencia Distrital de Liquidaciones pagar a la señora Silvana Roxana Barros Pérez los sueldos, primas, bonificaciones, subsidios, vacaciones y demás prestaciones dejados de percibir desde cuando se produjo su retiro (1º de septiembre de 2004) hasta cuando fue efectivamente reintegrada (Fls. 29 de julio de 2005), con la aclaración, para todos los efectos legales y prestacionales, no ha habido solución de continuidad en la prestación del servicio.

**5º.** De igual modo se ordena la actualización de las condenas en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R= \frac{\text{R.H. INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

**En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que fue desvinculada del servicio en virtud de los actos acusados, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de la providencia.**

**Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.**

**6º. DECLÁRASE** que para todos los efectos legales no constituye doble asignación recibida del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, lo percibido por la libelista desde la fecha del retiro hasta la fecha del reintegro a la Corporación Distrital de Recreación y Deportes de Barranquilla - CORDEPORTES.

**7º. Se dará cumplimiento a la sentencia con arreglo a lo ordenado en los artículos 176 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.**

8º. NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.  
Cópiese, notifíquese y cúmplase.  
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ  
MONSALVE**

**GERARDO ARENAS**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**