

**MODIFICACION DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA PERSONERIA Y DE LA CONTRALORIA DE BARRANQUILLA – Inexistencia de estudios técnicos**

El 5 de agosto de 1998 fueron expedidos varios Decretos Reglamentarios de la Ley 443 del mismo año, entre ellos el 1572 que fue publicado el 10 de agosto *ídem* en el Diario Oficial No. 43.358, que reguló entre otros aspectos lo atinente a las modificaciones de la planta de personal y los estudios técnicos. La fecha de esta publicación y su entrada en vigencia lleva a la segunda conclusión que consiste, en que al Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, le eran plenamente aplicables todas las normas reglamentarias de la Ley de Carrera y en especial la referida al soporte de los estudios técnicos para la reforma de personal, por consiguiente, no es de recibo la argumentación defensiva del corto tiempo que tuvo la entidad para aplicar las normas de carrera para tener como soporte solamente el estudio de costos en que se fundó el Acuerdo de Sostenibilidad Financiera.

**FUENTE FORMAL:** LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 41 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 148 / DECRETO 1572 DE 1998 – ARTICULO 149

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 12 DE 1998 – ARTICULO 8 (31 DE AGOSTO) CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA (NULO) / ACUERDO 12 DE 1998 – ARTICULO 10 (31 DE AGOSTO) CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA (NULO)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).-

**Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00740-01(1994-11)**

**Actor: JAMES JHON JIMÉNEZ JIMENEZ**

**Demandado: CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA**

**AUTORIDADES DISTRITALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia de 2 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por JAMES JHON

JIMÉNEZ JIMÉNEZ contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Concejo Distrital de Barranquilla.

#### **LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el ciudadano JAMES JHON JIMÉNEZ JIMÉNEZ, demandó la nulidad de los artículos 8 y 10 del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, *“Por medio del cual se modifican los presupuestos del Concejo Distrital, Personería Distrital y Contraloría Distrital de Barranquilla y se dicta la planta de personal de las mismas y otras disposiciones”* (fls. 1-7).

Soportó su pretensión en los siguientes hechos:

El Concejo Distrital de Barranquilla expidió el Acuerdo No. 12 el 31 de agosto de 1998, el cual fue publicado el mismo día en la Gaceta Distrital No. 120.

Dicho Acuerdo fue demandado en su totalidad por la Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia, ASDECOL, Seccional Atlántico, ante el Tribunal Administrativo del Atlántico quien, en sentencia de 7 de julio de 2005 declaró la nulidad del artículo 7 del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en sentencia de 16 de abril de 2009, N.I. 0733-2011. M.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Los artículos que ahora se demandan, esto es, 8 y 10 del mismo Acuerdo, afectan igualmente los intereses jurídicos de la Personería y Contraloría Distrital de Barranquilla, *“por las mismas razones que dio lugar a la nulidad de aquel”*.

#### **NORMAS VIOLADAS**

El actor consideró trasgredidas las siguientes:

De la Constitución Política: artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 29, 38, 39, 84, 125, 209 y 313-6 y 10; la Ley 443 de 1998; y los Decretos Leyes 1567, 1568, 1569, 1570 y 1572 de 1998.

Soportó el concepto de violación en los dos fallos de nulidad ya proferidos, en los cuales se accedió a las súplicas de la demanda al considerarse por parte de los falladores, que no había existido un estudio técnico previo que permitiera la supresión de los cargos de carrera administrativa.

Hizo transcripciones de los mismos concluyendo que fue el Consejo de Estado quien consideró que *"[...] se debió declarar por el A quo la nulidad de los artículos octavo y décimo del Decreto 012, pero que como la demandante no apeló el fallo, no podía la Sala hacer más gravosa la situación [...]"*.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de apoderada, contestó la demanda manifestando que ésta carecía de fundamento legal, fáctico y probatorio, motivo por el cual no estaba llamada a prosperar (fls. 67-68).

El Acuerdo demandado fue proferido por la autoridad correspondiente, con plena sujeción y dentro del estricto marco legal y jurídico, ya que correspondía a los Concejos, por mandato expreso del artículo 313-6 Constitucional, que encuentra desarrollo en los artículos 32-9 de la Ley 136 de 1994 y 272 inciso 2 Constitucional, determinar las plantas de personal de las Personerías y Contralorías, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 8 de la Ley 177 de 1994, 155 y 168 de la Ley 136 de 1994.

La expedición del Acuerdo obedeció a un plan de ajuste fiscal, que conllevó a la racionalización del gasto en la Personería Distrital y la Contraloría Distrital, reduciéndose el presupuesto hasta en un 45% con respecto a la vigencia anterior pues, no contaban estas entidades con el costo necesario para sufragar la totalidad de los gastos de la planta de personal. Este Acuerdo se expidió de conformidad con el Convenio suscrito el 3 de octubre de 1997 entre el Ministerio de Hacienda y el Distrito, y fue con fundamento en ello que el Alcalde Distrital expidió el Decreto No. 094 de 10 de marzo de 1998 por el

cual se redujo el presupuesto general del Distrito de Barranquilla fundamentado en un estudio que recomendó la disminución de la planta de personal del nivel central y descentralizado.

El proceso que soportó la supresión de cargos fue antes de la expedición de la Ley 443 de 1998, es por ello que no debían observarse los lineamientos previstos en dicha ley. Además, consideró que la expedición del Acuerdo tuvo suficientes fundamentos materiales y fue por ello que la modificación de la planta no se enmarcó dentro de lo estatuido en el artículo 149 del Decreto 1572 de 1998 (reglamentario de la Ley 443 de 1998).

No es cierto que al adoptar las nuevas plantas de personal sin la motivación de un estudio técnico se haya violado la Constitución y la Ley 443 de 1998, toda vez que el soporte fue la expedición del Decreto No. 094 de 1998 expedido por el Alcalde Distrital, mediante el cual se redujo el presupuesto general del Distrito de Barranquilla.

Para la época de los hechos, preveía la Ley 27 de 1992 y su Decreto Reglamentario 1223 de 1993 la posibilidad de suprimir cargos de carrera administrativa; de igual contenido eran los artículos 28 del Decreto Legislativo 2400 de 1968 y 244 del Decreto Reglamentario 1950 de 1970.

Concluyó, que el retiro del accionante tuvo como apoyo una de las causales previstas en el artículo 25 del Decreto 2400 de 1968 (decreto que estaba vigente), el cual establecía la "*supresión del cargo*", en cumplimiento de un deber legal y constitucional y con el soporte de un estudio serio de costos.

#### **LA SENTENCIA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, accedió las súplicas de la demanda, declarando la nulidad de los artículos octavo y décimo del Acuerdo No. 012 de 31 de agosto de 1998, expedido por el Consejo Distrital de Barranquilla (fls. 92-101).

Basó su decisión en que los artículos demandados del Acuerdo No. 012 de 1998 expedido por el Consejo Distrital de Barranquilla, adoptaron las plantas de personal de la Personería y Contraloría Distrital, sin la elaboración previa del estudio técnico que justificara dicha reforma, desconociendo los artículos 41 de la

Ley 443 de 1998 y 148 y 149 del Decreto 1572 de 1998, que establecen esa exigencia.

Indicó, que si bien es cierto la reforma de la planta de personal tuvo como fundamento las reducciones del presupuesto de Rentas y Gastos para el año fiscal 1998 *“afectando los presupuestos de gastos de funcionamiento del Concejo, Contraloría y la Personería Distrital de Barranquilla”*; examinadas las pruebas del trámite administrativo del Acuerdo demandado no se encontró que dentro del mismo se hubiera elaborado el estudio técnico que ordena la Ley 443 de 1998 en su artículo 41 y el Decreto 1572 del mismo año en los artículos 148 y 149, constituyéndose una violación a la Constitución y la Ley.

### **EL RECURSO**

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de apoderada, sustentó el recurso de alzada indicando que si bien es cierto la Ley 443 de 1998 establece la elaboración de estudios técnicos, estos se hacían de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expidiera el Gobierno Nacional, en cuanto a saber cómo y quien debía hacerlo. Esta norma disponía un régimen de transición que establecía que mientras se expedían los Decretos Reglamentarios de la ley, continuarían rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de la misma (fls. 103-111).

Los fallos dictados por el Tribunal de Barranquilla y por el Consejo de Estado en los que se señaló que los estudios técnicos debían ser previos a la expedición del Acuerdo, no tuvieron en cuenta que la expedición de un acto administrativo conlleva una serie de trámites que se surten conforme lo establece la norma vigente para la época en que se desarrollan los hechos que lo motivan, como en este caso, que el Acuerdo fue anterior a la expedición de la Ley 443 de 1998, en donde lo que se demanda es un acto que modificó el presupuesto del Consejo Distrital, Personería y Contraloría, lo que implica, de suyo, modificaciones de la planta de personal y el único requisito era un estudio conforme lo estatúa la Ley 27 de 1992 y no el ordenado por la Ley 443 de 1998 norma que, insiste, fue publicada en junio de esa misma anualidad.

Concluyó, que la expedición del Acuerdo No. 012 es de 31 de agosto de 1998 mientras que la expedición de los Decretos Reglamentarios de la Ley 443 de

1998, tales como el 1572 es del 10 de agosto del mismo año; es decir, transcurrieron 21 días entre uno y otro Decreto lo que hacía imposible la tramitación de un Acuerdo con todos los requisitos que ello conlleva pues, reiteró, la expedición del Acuerdo se dio por razones jurídicas diferentes, esto es, la modificación del presupuesto, lo cual comportó consecuentemente la reforma de la planta de personal sin que fuera ésta la esencia del acto<sup>1</sup>.

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

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

La Corporación es competente para conocer de la apelación de la acción de nulidad<sup>2</sup> formulada en los términos del artículo 84 del C.C.A y la Sección Segunda y Subsección de conformidad con el Acuerdo No. 55 de 2003.

### 2. Problema Jurídico.

El problema jurídico que ocupa la atención de la Sala, consiste en determinar si los artículos octavo y décimo del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, emanado del Concejo Distrital de Barranquilla, referentes a la planta de personal de la Contraloría y Personería Distrital de Barranquilla, debían cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, particularmente en lo referente al estudio técnico.

Para resolverlo se revisará el Acuerdo demandado y las normas aplicables a la carrera administrativa para estas entidades y se determinará la vigencia de las mismas para el momento de la expedición del cuestionado acto. De allí se concluirá, si era o no aplicable la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, y de otro lado, si era un requisito *sine qua non* para la reforma de la planta de personal, el estudio técnico previo a la expedición del Acuerdo No. 12 de 1998.

### 3. Acto demandado.

---

<sup>1</sup> Fls. 103-111 cdno ppal

<sup>2</sup> Art. 181 del C.C.A.

El Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, expedido por el Consejo Distrital de Barranquilla, "Por medio del cual se modifican los presupuestos del Concejo Distrital, Personería Distrital y Contraloría Distrital de Barranquilla y se dicta la planta de personal de las misma y otras disposiciones", en sus artículos 8 y 10, dispuso:

"[...]

ARTICULO OCTAVO: DE LA PLANTA DE PESONAL. La Planta de personal de la CONTRALORÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, a partir del 1º de septiembre de 1998, será la siguiente:

Número	Denominación	Sueldo	Total	Grado
1	Contralor Distrital	2.547.825	2.547.825	0
1	Contralor Auxiliar	1.478.304	1.478.304	21
1	Secretario General	1.396.176	1.396.176	20
1	Asistente del Contralor	1.383.648	1.383.648	19
2	Jefe de Oficina	1.383.648	2.767.296	19
10	Director	1.297.622	12.976.220	18
17	Asistente 1 División	1.281.197	21.780.349	17
1	Pagador	1.281.197	1.281.197	17
3	Auditor 1	1.264.771	3.794.313	16
2	Asistente	1.264.771	2.529.542	16
3	Jefe de Departamento	1.208.924	3.626.772	15
12	Auditor II	1.066.021	12.792.252	14
6	Asistente Fiscal II	1.066.021	6.396.126	14
19	Asesor	793.440	38.878.560	13
17	Asistente Div. (G. 12)	903.408	15.357.936	12
3	Asistente Ofi. (G. 12)	903.408	2.710.224	12
5	Jefe de Sección	900.123	4.500.615	11
6	Auditor III	858.059	5.148.354	10
24	Profesional I	693.100	16.635.840	9
28	Subauditor	620.888	17.384.864	8
2	Asistente Fiscal III	601.177	1.202.354	7
1	Asistente de Dirección	601.177	601.177	7
23	Profesional II	579.824	13.335.952	6
6	Secretaria Ejecutiva	579.824	3.478.944	6

5	Operador Pantalla	456.632	2.283.160	5
1	Aux. Cont. Interno	456.632	456.632	5
17	Revisor	353.150	6.003.550	3
21	Secretaria	353.150	7.416.150	3
3	Aux. de Contabilidad	353.150	1.059.450	3
4	Aux. Administrativo	353.150	1.412.600	3
1	Aux. de Gestión	353.150	353.150	3
1	Aux. de Nómina	353.150	353.150	3
1	Conductor II	295.661	295.661	1
6	Aux. Serv. Generales	295.661	1.773.966	1
12	Mensajero	295.661	3.547.932	1
1	Operador Fotocopias	338.367	338.367	2
			219.278.608	

[...]

ARTICULO DECIMO: DE LA PLANTA DE PERSONAL. La Planta de Personal de la PERSONERÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, a partir del 1 de septiembre de 1998, será la siguiente:

Número	Denominación	Grados	Sueldo	Total
1	Personero Distrital		2.547.825	2.547.825
1	Personero Auxiliar	24	1.314.048	1.314.048
1	Secretario General	24	1.314.048	1.314.048
1	Director	24	1.314.048	1.314.048
1	Asesor Asistente	23	1.272.984	1.272.984
3	Director	22	1.231.920	3.695.760
14	Personeros Delegados Jefes	22	1.231.920	17.246.880
5	Asistente de Dirección	21	1.149.792	5.748.960
1	Asistente de Tesorería	21	1.149.792	1.149.792
16	Asesor	21	1.149.792	18.396.672
44	Profesional Especializado	20	1.026.600	45.170.400
67	Asesor	19	740.080	49.585.360
1	Secretario Ejecutivo	18	1.149.792	1.149.792
1	Técnico Administrativo	17	870.557	870.557
1	Profesional Universitario	16	854.131	854.131
5	Secretario Ejecutivo	15	814.710	4.073.550
2	Jefe de Sección	14	794.999	1.589.998
15	Profesional Universitario	13	722.727	10.840.905
3	Profesional Universitario	12	692.882	2.078.646
4	Operador de Sistemas	11	581.466	2.325.864
1	Profesional Universitario	11	581.466	581.466
17	Profesional	10	548.615	9.326.455

	<i>Universitario</i>			
4	<i>Secretario</i>	07	468.130	1.872.520
5	<i>Aux. Administrativo</i>	07	468.130	2.340.650
1	<i>Aux. Administrativo</i>	06	408.200	408.200
50	<i>Secretario</i>	06	408.200	20.410.000
3	<i>Visitadores</i>	06	408.200	1.224.600
4	<i>Aux. Administrativo</i>	05	381.074	1.524.296
3	<i>Conductor</i>	04	367.934	1.103.802
3	<i>Mensajero</i>	03	308.801	926.403
4	<i>Aux. Serv. Generales</i>	03	308.801	1.235.204
1	<i>Aux. Administrativo</i>	03	308.801	308.801
5	<i>Aux. Administrativo</i>	02	308.328	1.541.640
4	<i>Citadores</i>	01	307.632	1.230.528
	<b>TOTALES</b>			<b>216.574.785</b>

[...].

El objeto del Acuerdo fue modificar los presupuestos del Concejo Distrital, Personería y Contraloría Distrital y dictar la planta de personal de las mismas entidades. Soportó sus considerandos en la necesidad de racionalizar el gasto, de manera que en el capítulo I, redujo el presupuesto de los gastos de funcionamiento de las entidades citadas y contracreditó tales partidas. En los capítulos II, III y IV hizo referencia a las estructuras de los mismos entes y a su planta de personal y en el V tocó disposiciones generales. Fue publicado el mismo día de su expedición: 31 de agosto de 1998<sup>3</sup>.

#### **4. Normas de carrera administrativa.**

La Ley 443 de 11 de junio de 1998 en su artículo 3º hizo extensivo el campo de aplicación a los empleados del Estado que prestan sus servicios, entre otras entidades, a la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a las Personerías, etc., y, en el párrafo 2º previó, que mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales entre otros, también ellas serían destinatarias de las disposiciones contenidas en esa ley, con el siguiente tenor literal:

“[...]

<sup>3</sup> FI 14 cdno ppal y 271-275 del cdno de pruebas.

*Artículo 3º.- Campo de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las Entidades Públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; al personal administrativo de las instituciones de educación Primaria, Secundaria y Media vocacional de todos los niveles; a los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas militares y de la Policía Nacional, así como a los de las Entidades Descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores. Los empleados a que se refiere el presente artículo se le aplicarán además de la presente Ley las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 (artículo 87 presente Ley).*

[...]

*Parágrafo 2º.- **Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente Ley.** Los empleados a que se refiere el presente artículo se le aplicarán además de la presente Ley las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, artículo 87 presente Ley. (resaltado nuestro)*

[...]”

La disposición transcrita nos lleva a la primera conclusión para señalar, que en virtud del principio orgánico, tanto la Contraloría como la Personería Distrital de Barranquilla eran sujetos de la Ley 443 de 1998.

Sobre la vigencia de la ley y su aplicación, el artículo 87 *ídem*<sup>4</sup>, dispuso que empezaría a regir a partir de la publicación que se hizo en el Diario Oficial N° 43320 de 12 de junio de 1998. Lo anterior evidencia que para la fecha de expedición del Acuerdo No. 12 –31 de agosto de 1998– ya se encontraba gobernado por la Ley de Carrera Administrativa. El artículo 83 *ibídem*, previó un régimen de transición hasta tanto se expidieran los Decretos Reglamentarios de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> ARTICULO 87. VIGENCIA. “...Esta ley rige a partir de su publicación...”

*“Mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente Ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta Ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta Ley. Texto resaltado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-302 de 1999. [...]”*

El 5 de agosto de 1998 fueron expedidos varios Decretos Reglamentarios<sup>5</sup> de la Ley 443 del mismo año, entre ellos el 1572 que fue publicado el 10 de agosto *ídem* en el Diario Oficial No. 43.358, que reguló entre otros aspectos lo atinente a las modificaciones de la planta de personal y los estudios técnicos. La fecha de esta publicación y su entrada en vigencia lleva a la segunda conclusión que consiste, en que al Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, le eran plenamente aplicables todas las normas reglamentarias de la Ley de Carrera y en especial la referida al soporte de los estudios técnicos para la reforma de personal, por consiguiente, no es de recibo la argumentación defensiva del corto tiempo que tuvo la entidad para aplicar las normas de carrera para tener como soporte solamente el estudio de costos en que se fundó el Acuerdo de Sostenibilidad Financiera.

Particularmente sobre el tema de reformas de plantas de personal dispuso el artículo 41 la Ley 443 de 1998, que para garantizar la preservación de los derechos de carrera y siempre que implicara supresión de empleos, debía motivarse expresamente, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración **y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren**. En efecto, señala la norma:

*“Artículo 41º.- Reforma de plantas de personal. Declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 370 de 1999 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 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 acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-994 de 2000.***

---

<sup>5</sup> Decretos 1567, 1568, 1569, 1570, 1571 entre otros.

*Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, 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. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-994 de 2000.***

La misma regulación sobre las plantas de personal y los estudios técnicos la reiteró el Decreto Reglamentario 1572 en el artículo 148 así:

*“Art. 148.- Las modificaciones a la planta 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.”*

La norma reglamentaria citada en el artículo 149 definió que se entendía por modificación de planta y enunció algunas causales, entre ellas, la de racionalización del gasto público, que fue el fundamento esgrimido en el Decreto demandado para modificar la planta de la Contraloría y de la Personería Distrital de Barranquilla.

*“Art. 149.- Modificado. Decreto 2504 de 1998, art. 7º . 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:*

*[...]*

*9. Racionalización del gasto público.*

*[... ]”*

Todo lo dicho demuestra que cuando se va a modificar una planta de personal es necesario motivar el acto que así lo ordene por necesidad del servicio o por

modernización de la administración, pero cualquiera de estas razones tiene que estar fundada en un estudio técnico que reúna los requisitos previstos en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998:

*“1) el análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales; 2) análisis de los procesos técnico - misionales y de apoyo; 3) evaluación de la prestación de los servicios; 4) evaluación de las funciones asignadas a los empleados; 5) cargas de trabajo; y 6) análisis de los perfiles de los empleos.”*

Conforme al marco jurídico y conceptual expuesto, la Sala analizará si previo a la expedición del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998, el Concejo Distrital o cada una de las Entidades a las cuales les fue modificada su planta de personal, adelantó el estudio técnico correspondiente.

El recurso de alzada refiere que antes del Acuerdo demandado el Alcalde Mayor de Barranquilla liquidó el presupuesto el 22 de enero de 1998 e hizo reducción del presupuesto de rentas y gastos Distritales por medio del Decreto No. 094 de 10 de marzo del mismo año, dando cumplimiento al Convenio de Desempeño de 3 de octubre de 1997, suscrito entre el Distrito y la Nación<sup>6</sup>.

Dentro del expediente radicado No. 08-001-23-31-003-1998-01899-00 allegado como prueba trasladada, se encuentran al folio 160, los lineamientos generales para la negociación del Acuerdo de reestructuración de pasivos, Ley 550 de 1999, que sirvió de fundamento al Acto demandado; sin embargo, debe afirmar la Sala como ya lo hizo la Sub Sección A en el radicado No. 0733-2006<sup>7</sup>, que tal documento no reemplaza el estudio técnico exigido por las normas de carrera administrativa ya referidas, cuando hay una modificación de la planta.

En efecto, el documento aludido hace referencia al pago de obligaciones laborales con entidades públicas, de seguridad social, financieras, con otros acreedores y además contempla el instructivo, el cálculo de intereses, las fórmulas para tal logro entre otros aspectos, pero no hizo un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, una evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones asignadas, tampoco evaluó los perfiles, las cargas de trabajo y las funciones asignadas a los empleados, lo que da lugar a concluir indefectiblemente que no se

---

<sup>6</sup> Fls. 278-283 cdno de pruebas.

<sup>7</sup> M.P. Dr. Gustavo Gómez A.

cumplió con el requisito legal dispuesto en los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 148 y 149 del Decreto 1572 de 1998.

El Ente Territorial demandado admite la inexistencia del estudio técnico en las condiciones legales descritas por las normas de carrera, pero lo justifica en que era imposible en los 21 días de diferencia entre el acto acusado y la vigencia del Decreto Reglamentario hacer los trámites necesarios y, por ello, solicita se tengan como fundamento válido los soportes del convenio de desempeño.

Para la Sala este no es un argumento válido, porque los análisis del plan de desempeño y del estudio técnico de carrera son diferentes, tienen objetivos, requerimientos y análisis diversos, aunque en ningún momento riñen entre sí dado que pueden ser complementarios. Es más, con la claridad que la reducción de presupuesto arrojaba, el Concejo Distrital, la Personería o la Contraloría Distrital debieron hacer el estudio técnico para establecer de manera certera y adecuada una nueva planta que respondiera a los exigentes desafíos por la obligada reducción de personal y aumento de cargas; lo contrario contribuía a dejar la selección de la nueva planta a la discrecionalidad e inclusive a la arbitrariedad de los gobernantes irrespetando con ello los derechos de carrera y desaprovechando la oportunidad de hacer de cada una de las organizaciones reformadas unas Administraciones eficaces y eficientes de acuerdo a los nuevos retos y requerimientos de la sociedad moderna.

En virtud de lo dicho la Sala resuelve el tercer planteamiento, reafirmando que el estudio técnico si es un requisito previo de obligatorio cumplimiento cuando hay modificación de la planta de personal y que en el *sub lite* igualmente era forzoso porque la Ley 443 de 1998 y su Decreto Reglamentario 1572 del mismo año, se encontraban vigentes y así lo exigían.

Así las cosas, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró la nulidad de los artículos octavo y décimo del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998 expedido por el Consejo Distrital de Barranquilla, conforme a lo expuesto en precedencia.

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

**FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 2 febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso promovido por James Jhon Jiménez Jiménez, que declaró la nulidad de los artículos octavo y décimo del Acuerdo No. 12 de 31 de agosto de 1998 expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

**Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia devuélvase al Tribunal de origen.**

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**