



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicado: 11001-03-25-000-2016-01122-00 (4980-2016)
Demandante: DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA
Demandada: DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

Tema: Causal de revisión 5 del artículo 250 del CPACA. Caducidad del recurso extraordinario de revisión. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA UNICA INSTANCIA

ASUNTO

Conoce la Sala de Subsección el recurso extraordinario de revisión promovido por la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA contra la **sentencia del 5 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico** dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado 08-001-33-31-007-2009-00177-00.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

La señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad del oficio a través del cual el Gerente de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla la desvinculó de esa entidad y del Decreto 0870 del 23 de diciembre de 2008 que suprimió el cargo de secretario código y grado 440-07.

En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, requirió el reconocimiento y pago de los salarios y las prestaciones dejados de devengar, desde el día de su desvinculación hasta cuando se produjera efectivamente su reintegro sin solución de continuidad.





1.1. Fundamentos fácticos¹

Como sustento fáctico de sus pretensiones, la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA aseguró que el 15 de julio de 1992 se vinculó al Distrito de Barranquilla en el cargo de operador III de la Sección de Urbanismo y Zonificación en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y luego fue incorporada mediante Decreto 0201 del 30 de diciembre de 2005 a la planta de personal como secretaria código y grado 440-07 de la Secretaría de Hacienda e inscrita en el escalafón de carrera administrativa. Sin embargo, por medio de oficio del 23 de diciembre de 2008, la Gerente de Gestión Humana de Barranquilla le comunicó su desvinculación con sustento en que el Decreto No. 0870 del 23 de diciembre de 2008 suprimió su cargo.

2. Sentencia de primera instancia²

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia del 25 de junio de 2012, negó las pretensiones de la demanda, pues advirtió que la desvinculación de la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA por la supresión del cargo de secretaria código y grado 440-07, se ajustó al principio de legalidad, en el entendido que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional³, las supresiones de empleos son una causal de retiro del servicio para modernizar el Estado con el propósito de obtener mayor eficiencia en sus objetivos, reducir la burocracia, controlar el gasto público y moralizar la administración, bajo los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.



2.1. Recurso de apelación⁴

La señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y en su lugar se accediera a las pretensiones del medio de control, por cuanto aseguró que el Decreto 0870 de 2008 no hizo alusión al concepto técnico No. 2007EE19875 del Ministerio de Educación Nacional que autorizó al Distrito la financiación de cargos administrativos adscritos a la planta de la Secretaría de Educación, pese a que es una exigencia de carácter legal de tal manera que transgredió la Ley 715 de 2001 y los Decretos 3020 de 2002 y 1494 de 2005.

¹ Folios 3 a 8 del expediente ordinario.

² Folios 400 a 419 del expediente ordinario.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁴ Folios 421 a 456 del expediente ordinario.



Asimismo, adujo que con la reestructuración se propuso obtener un ahorro del 15% al 20% de los gastos de funcionamiento del Distrito, sin embargo, en seis meses se suscribieron más de 1150 contratos de prestación de servicios lo que supuso un aumento de los costos en lugar de su disminución.

Por otra parte, indicó que existió una falsedad en el certificado de disponibilidad presupuestal, puesto que el mencionado en el Decreto 0870 de 2008, identificado con el número 42261, no tenía como destino garantizar el pago de las indemnizaciones del personal en proceso de reestructuración de la planta de cargos del nivel central sino de los organismos descentralizados del Distrito de Barranquilla. De igual manera resaltó que no se le respetó su derecho de incorporación a pesar de que lo requirió y existía el cargo que ocupó y aseguró que se configuró un abuso de poder, porque el Distrito retiró del servicio a empleados que se encontraban cobijados con el retén social quienes fueron reintegrados por medio de sentencias judiciales.

3. Sentencia objeto de revisión⁵

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante fallo del 5 de septiembre de 2014, confirmó la sentencia de primera instancia, porque aseguró que la financiación de 215 cargos autorizada por el Ministerio de Educación Nacional mediante concepto técnico No. 2007EE19875 estaba destinada a la planta de la Secretaría de Educación y la demandante no pertenecía a ella sino a la Secretaría del Interior y de Participación Ciudadana, en consecuencia, la Ley 715 de 2001 y los Decretos 3020 de 2002 y 1494 de 2005, no le eran aplicables a su situación.



Asimismo, destacó que el Decreto 0870 de 2008 estuvo sustentado en los estudios técnicos elaborados por la Alcaldía Distrital de Barranquilla dentro del proceso de Modernización y Racionalización de Barranquilla de conformidad con los artículos 46 de la Ley 909 de 2004 y 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, tal como se indicó en su parte motiva.

Adicionalmente, señaló que no se demostró en el proceso que los contratos de prestación de servicios suscritos entre el 23 de diciembre de 2008 y el 23 de julio de 2009, superaran los costos en que incurría el Distrito de Barranquilla cuando aún existía el cargo de la demandante en la planta de personal.

⁵ Folios 564 a 585 del expediente ordinario.



De igual manera, refirió que pese al error de numeración respecto al certificado de disponibilidad presupuestal señalado en el Decreto 0870 de 2008, esto es, el No. 42261 cuando el correcto era el No. 42260, lo cierto es que esa situación no vició de nulidad el acto administrativo, toda vez que se probó que en efecto no existió el presupuesto para pagar las indemnizaciones producto de la reestructuración.

También advirtió que a través del 23 de diciembre de 2008 la Alcaldía Distrital de Barranquilla le informó a la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA que tenía el derecho preferencial a ser incorporada en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal de la entidad o a optar por percibir la indemnización; empero la antes nombrada no probó que optara por la incorporación en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal de la entidad.

Por último, aseguró que no existió abuso de poder, toda vez que el retiro del servicio de empleados cobijados por el retén social es una situación laboral diferente al de la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA y que no la afectó de manera particular ni enervó la legalidad del acto supresor respecto de ella.



4. El recurso extraordinario de revisión⁶

La señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA compareció ante esta Corporación en ejercicio del recurso extraordinario de revisión con el propósito de que se infirme la sentencia del 5 de septiembre de 2014 y, en su lugar, se profiera una nueva decisión que acceda a las pretensiones del medio de control que presentó.

La recurrente invocó como causal de revisión la prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA⁷, al considerar que la decisión judicial del 5 de septiembre de 2014 incurrió en una nulidad porque el juez carecía de competencia para resolver el asunto en el entendido que existió incongruencia entre lo decidido y las pretensiones, pues no resolvió de fondo el recurso de apelación que presentó.

Además, arguyó que el fallo no estuvo motivado, por cuanto se inhibió de pronunciarse sobre el primer cargo que sustentó el recurso de alzada, esto es, que el Ministerio de Educación autorizó la financiación de 215 cargos administrativos en toda la planta de personal y no solo en la adscrita a la Secretaría de Educación de

⁶ Folios 4 a 9 del expediente.



tal manera que el Decreto 0870 de 2008 vulneró el Decreto 1494 de 2005.

5. Contestación del recurso extraordinario de revisión⁷

El **Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla** no contestó.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo fue establecido en el Decreto 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 y actualmente se rige por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Precisamente en el artículo 249 de dicho cuerpo normativo se estableció que cuando se trate de sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos, conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

En este caso, atendiendo al criterio de especialización laboral, se le atribuye la competencia a la Sección Segunda del Consejo de Estado y a la Subsección que le corresponda de acuerdo al reparto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019.



2. Problema jurídico.

Previo a resolver el fondo del asunto, la Sala resolverá si ¿se configuró la excepción de caducidad del recurso extraordinario de revisión formulado por la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA?

De ser negativa la respuesta al interrogante anterior, se resolverá si en el *sub lite* ¿se cumplen los presupuestos señalados en la causal de revisión prevista en el numeral 5º del art. 250 del CPACA para infirmar la sentencia proferida el 5 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico?

En ese sentido, esta Sala de Subsección deberá determinar si el recurso se presentó oportunamente y luego de ello, si en efecto existió una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso

⁷ Conforme lo consignado en el auto del 22 de febrero de 2021.



y contra la que no procede recurso de apelación, tal como dispone el numeral 5 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. Sobre el recurso extraordinario de revisión y la oportunidad para interponerlo

Es importante señalar que este recurso se consagró como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, y que permite controvertir un fallo ejecutoriado, cuando se configure alguna de las causales establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (que en esencia corresponden a las contenidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo), con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley.

Este recurso constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios y se dirige a reexaminar circunstancias fácticas o probatorias que ameritan que se adopte una nueva decisión, contraria a aquella objeto de revisión. Para que prospere se requiere como antecedente, una sentencia ejecutoriada, bien sea de los Tribunales Administrativos o del Consejo de Estado, en única o segunda instancia, creadora de la cosa juzgada material, la cual, una vez censurada, sólo puede ser desconocida luego de la comprobación de una de las causales contenidas en el artículo 250 del CPACA y con la concurrente y necesaria definición de que el fallo reprochado es erróneo o injusto por esa causa, es decir, que hay lugar a otra decisión distinta.



No se trata de una posibilidad para corregir los yerros cometidos por las partes en el litigio precedente, ni para mejorar el acervo probatorio, o para alegar hechos no expuestos ante el juez natural del proceso, sino para garantizar de manera plena el derecho al debido proceso.

En este orden de ideas, la revisión es un medio de impugnación extraordinario que limita la inmutabilidad de las sentencias en relación con la cosa juzgada y permite que se subsanen determinadas irregularidades o ilegalidades. La principal finalidad de este recurso es el restablecimiento de la justicia.

Es pertinente aclarar que la cosa juzgada es uno de los principios esenciales del proceso, pues en virtud de ella se impide que un debate judicial se prolongue de tal modo que por su indeterminación llegue hasta negar la seguridad que el ordenamiento jurídico debe



proveer, poniendo fin a la incertidumbre que sobre los derechos exista, cuando estos han sido puestos en peligro.

Así las cosas, ha de entenderse que el referido recurso tiene una naturaleza netamente excepcional, hecho por el cual el legislador al momento de su creación previó que para su admisión, trámite y posterior resolución, era necesario acreditar la estricta, rigurosa y ajustada configuración de las causales que expresamente se consagraron como fundamento, con el fin de limitar el alcance de dicha figura, para así de forma paralela prever la protección del ya antedicho principio de la cosa juzgada.

En ese sentido, se reitera que tal medio de impugnación no constituye una tercera instancia dentro del proceso, en la que se puede intentar una nueva valoración de la prueba o provocar una interpretación adicional de las normas aplicables al caso. Por el contrario, los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el Tribunal, son extraños al recurso de revisión, pues este no es una instancia adicional en la que pueda replantearse el litigio.

Lo anterior tiene fundamento en la necesidad de evitar que el vencido en un proceso pueda a su capricho reanudar el debate concluido, so pretexto de volver la mirada a la prueba para pretender que se haga un nuevo y supuesto mejor juicio respecto de ella, o para reclamar una más aguda interpretación de la ley.



Ahora bien, en cuanto al término para interponer el recurso, el artículo 251 del CPACA dispuso:

«ARTÍCULO 251. TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la **ejecutoria de la respectiva sentencia.**

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.

En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio».



Lo anterior quiere decir, que tratándose de la causal 5 del artículo 250 del CPACA, el término para interponer el recurso es de un (1) año a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia.

No sucede lo mismo si se alega la configuración de las causales 3 y 4 *ibidem*, puesto que en este caso se contará el término a partir del año siguiente a la sentencia penal que declare (i) condenados a los peritos por los ilícitos cometidos en la expedición del dictamen o (ii) que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

El término también es diferente si se endilga la existencia de la causal 7, escenario en el cual deberá presentarse al año siguiente de la ocurrencia de los motivos que dieron lugar al recurso.

4. Caso concreto

De acuerdo con los argumentos jurídicos que preceden y las pruebas aportadas al expediente, la Sala de Decisión observa que en el *sub examine* la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión fue proferida el 5 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico y quedó ejecutoriada el 19 de noviembre del mismo año, según consta en el folio 586 del expediente de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.



Ahora bien, teniendo en cuenta que la recurrente adujo la configuración de la causal 5 del artículo 250 del CPACA, la oportunidad para presentar el recurso es de un año a partir de la ejecutoria de la sentencia según lo previsto en el artículo 251 *ibidem* aplicable al asunto puesto que, a pesar de que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se tramitó bajo las reglas del Decreto 01 de 1984, lo cierto es que la ejecutoria de la sentencia se surtió bajo la vigencia del CPACA, de tal manera que se tendrá en cuenta este término y no el de la normatividad anterior en concordancia con la posición de la Sala Plena de esta Corporación⁸.

Bajo ese entendido, se evidencia que el recurso extraordinario de revisión fue presentado ante esta Corporación el 18 de noviembre de 2016 como está probado al reverso del folio 58 del expediente.

⁸ Al respecto consultar: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso. Auto de 12 de agosto de 2014. Exp. 110010315000201302110-00. Actor. Jairo Luis Polania Carrizosa. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso. Sala Especial de Decisión No. 22. Providencia del 7 de abril de 2015. Exp. 110010315000201300358-00. Actor. Luis Facundo Maldonado Granados.



RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicado: 11001-03-25-000-2016-01122-00
Demandante: Delkis Esther Altamar Noguera

En ese orden de ideas, se advierte que, desde el 19 de noviembre de 2014, fecha de ejecutoria de la sentencia recurrida, y el 18 de noviembre de 2016, momento en que se interpuso el recurso, pasó más de un año, es decir, se configuró la excepción de caducidad del recurso extraordinario de revisión.

Lo anterior implica que se encuentra probada la excepción de caducidad de la acción por las razones expuestas anteriormente, motivo por el cual se declarará de oficio su configuración en la parte resolutive de esta providencia de tal manera que no hay lugar a resolver el segundo problema jurídico formulado y, en consecuencia, se ordenará el archivo del proceso previas las anotaciones en el sistema judicial SAMAI.

Por último, de acuerdo con el memorial aportado por el apoderado de la recurrente 24 de junio de 2021, téngase en cuenta el nuevo correo electrónico indicado, juridicasosorionarvaez@gmail.com, para efectos de las notificaciones pertinentes

5. Costas

En el caso concreto se advierte que, si bien el recurso extraordinario de revisión fue desfavorable a los intereses de la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA, lo cierto es que la parte demandada no intervino en el proceso, en consecuencia, de conformidad con el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala de Subsección se abstendrá de condenarla en costas.



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

FALLA

PRIMERO. DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción de revisión presentada por la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA contra la sentencia del 5 de septiembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. ABSTENERSE de condenar en costas a la señora DELKIS ESTHER ALTAMAR NOGUERA conforme lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P.



RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicado: 11001-03-25-000-2016-01122-00
Demandante: Delkis Esther Altamar Noguera

TERCERO. Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>

