



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

**Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D. C., abril siete (07) de dos mil dieciséis (2016). SE 028

**Radicado:** 080012331000200200181 01      (2357-2015)

**Actor:** Marbel Luz Vergara Peralta

**Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla  
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Decreto 01 de 1984.

La Sala conoce del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 28 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo de Descongestión del Atlántico, que declaró no probada la excepción de inexistencia del derecho y negó las pretensiones de la demanda presentada por Marbel Luz Vergara Peralta contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**ANTECEDENTES**



La señora Marbel Luz Vergara Peralta, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

### **Pretensiones**

1. Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio sin número de 14 de septiembre de 2001, mediante el cual el Distrito de Barranquilla comunicó a la demandante la supresión del cargo de Profesional Universitario perteneciente al Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda.
2. A título de restablecimiento del derecho, se ordene al ente territorial reintegrar a la señora Vergara Peralta al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría. Igualmente, reconocer y pagar los sueldos, primas, subsidios, vacaciones y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de desvinculación hasta que se haga efectivo su reintegro.
3. Declarar que para todos los efectos legales, y especialmente relacionados con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales no ha habido solución de continuidad.



4. Se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones (folios 2 a 4):

1. La señora Marbel Luz Vergara Peralta, se vinculó al Departamento de Impuestos de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla el 4 de agosto de 1992.
2. Por medio de la resolución núm. 0024 de 24 de diciembre de 1993, la Comisión Nacional del Servicio Civil – Seccional Atlántico-, la inscribió en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Profesional Universitario II de la Tesorería Distrital.
3. A través de oficio sin número de fecha 14 de septiembre de 2001, el Secretario de Relaciones Humanas y Laborales del Distrito de Barranquilla comunicó a la demandante que el cargo de Profesional Universitario del Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda que ocupaba había sido suprimido mediante el Decreto 0218 de septiembre 12 de 2001.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**



En la demanda se invocaron como normas violadas los artículos 2, 13, 25, 29, 53, 121, 125, y 209 de la Constitución Política; 1, 2, y 39 de la Ley 443 de 1998; 136 y 137 parágrafo del Decreto 1572 de 1998; y 28, 36, 47, 48 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

Adujo que con la expedición del acto administrativo demandado se vulneró el artículo 28 del C.C.A y se impidió el ejercicio del derecho de defensa, por cuanto a la demandante: (i) No se le notificó el contenido del estudio técnico que evaluó las hojas de vida de los empleados del Distrito, pese a que afectaba derechos de particulares y; (ii) porque se expidió de oficio el Decreto 0218 de 2001 sin permitírsele participar en la elaboración del estudio técnico.

Agregó que quien elaboró el estudio técnico realizó una calificación de servicios, sin tener competencia para ello. Indicó que dicha calificación sólo procede en los términos señalados en los artículos 30 a 34 de la Ley 443 de 1998 y 104 a 123 del Decreto 1572 del mismo año.

Sostuvo que el acto demandado está viciado de nulidad por **falsa motivación**. Como sustento de ello señaló que el Decreto 218 de 2001 no suprimió el cargo de Profesional Universitario y que por el contrario aumentó el mismo en la planta de personal en número de 66 a 73, luego no procedía el retiro del servicio de la demandante.



De igual manera, expresó que el Distrito actuó con **desviación de poder**, al tomar la decisión sin tener en cuenta el desempeño laboral, la calificación de servicios, la experiencia y honestidad de la accionante, para posteriormente y solo con el propósito de satisfacer intereses políticos, nombrar en el cargo personas que no cuentan con mérito suficiente para el mismo.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Distrito de Barranquilla (folios 24 a 26)**

Se opuso a las pretensiones de la demanda. Propuso la excepción de “*inexistencia de los derechos invocados*”, por cuanto la demandante manifestó por escrito su voluntad de optar por la indemnización de conformidad con los artículos 44 y 45 del Decreto 1568 de 1998.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA**

### **Marbel Luz Vergara Peralta (folios 102 a 104)**

Al comparar el contenido del Decreto 486 de 1998 con el del Decreto 0218 de 2001 – los cuales establecieron la planta de personal del Distrito- puede concluirse que el nuevo acto administrativo (Decreto 0218 de 2001) no suprimió el cargo de Profesional Universitario 340 que ocupaba la demandante. Por el



contrario lo aumentó de 66 cargos a 77. Así, el oficio del 14 de septiembre de 2001 está viciado de nulidad por falsa motivación.

Señaló que el hecho de haber recibido la indemnización de que trata el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 no impide demandar el despido injusto.

### **Distrito de Barranquilla (folios 105 a 107)**

Dentro del proceso se acreditó que el retiro del servicio de la señora Vergara Peralta se produjo en virtud de la facultad que tiene el ente territorial para reestructurar la planta de personal, conforme al artículo 315 de la Constitución Política.

Señaló que la supresión de los empleos surge como resultado del proceso de modernización del Estado y de la necesidad de reestructuración con el fin de lograr mayor grado de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Descongestión del Atlántico mediante sentencia del 28 de agosto de 2014 negó las súplicas de la demanda.

Declaró no probada la excepción de inexistencia del derecho, al considerar que la decisión de la demandante de optar por recibir la indemnización no constituye impedimento para analizar la



legalidad del acto demandado, por tratarse de situaciones jurídicas distintas.

Luego de estudiar los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998 referentes a la supresión de empleos, concluyó en el caso concreto que: (i) El Alcalde de Barranquilla expidió el Decreto 218 de 2001 en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 315 numerales 1, 3 y 7 de la Constitución Política; (ii) en el estudio técnico se justificó la supresión del cargo de la demandante en atención a la carga de trabajo del mismo; (iii) pese a que se demostró que la accionante se encuentra inscrita en la carrera administrativa, ello no le da fuero de estabilidad alguno y (iv) no encontró demostrada ninguna causal de nulidad.

Por último, afirmó que la demandante no acreditó la creación de más cargos de Profesional Universitario.

### **ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN**

(fls. 250 a 259)

La parte accionante sostuvo que el Tribunal sólo valoró el contenido del estudio técnico y no analizó lo estipulado en los Decretos 486 de 1998, 210 de 2001 y 218 del mismo año, que demuestran que el cargo de Profesional Universitario Código 340, Grado 04 no fue suprimido.



Señaló que el acto demandado está viciado de nulidad por **falsa motivación** porque: (a) Con la expedición del Decreto 218 de 2001 no se suprimió el cargo de Profesional Universitario Código 340, Grado 04 y por el contrario se crearon 25 cargos, de los cuales 4 son adicionales a los que ya contemplaba el Decreto 486 de 1998 y; (b) porque conforme el artículo 2º del Decreto 218 de 2001, una vez creados los nuevos cargos de Profesional Universitario Código 340, Grado 04 la entidad debía expedir la resolución de distribución de cargos y ubicar a la demandante en uno de ellos, pero no retirarla del servicio.

Finalmente, expuso que el acto administrativo a demandar sí es el oficio del 14 de septiembre de 2001, por ser éste el que materializó el retiro del servicio de la señora Vergara Peralta.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Ninguna de las partes intervino en esta procesal.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

(fls. 270 a 276)

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó revocar la decisión de primera instancia.

Sostuvo que el acto administrativo que se debió demandar es el Decreto 218 de 2001 y no el oficio sin número de 14 de septiembre de 2001, puesto que el mismo es una simple



comunicación de retiro del servicio, empero no es un acto de ejecución que cree, extinga derechos o modifique situaciones jurídicas que afecten a la demandante.

## **CONSIDERACIONES**

### **Problemas jurídicos**

Los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

**1.** ¿El oficio sin número del 14 de septiembre de 2001 es el acto administrativo que la accionante debía demandar?

Una vez resuelto el anterior interrogante, la Subsección deberá dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

**2.** ¿El oficio del 14 de septiembre de 2001 está viciado de nulidad por falsa motivación?

Con el fin de adoptar la decisión a que haya lugar, la Subsección abordará los siguientes temas: **(i)** Actos demandables en los procesos de supresión por retiro del empleo; **(ii)** supresión de un cargo de carrera administrativa como justa casual de retiro del servicio; **(iii)** derechos de un empleado en carrera administrativa cuando se le suprime el cargo y; **(iv)** solución al caso concreto.

## **1. Acto demandable en los procesos de supresión por retiro del empleo.**

En asuntos en los que se debate el retiro de los servidores públicos con ocasión de la reestructuración administrativa, la Sección Segunda de esta Corporación, a través de sus Subsecciones ha indicado que el interesado debe demandar el acto que contiene en forma individual su retiro del servicio.

Así lo expuso de manera ilustrativa en la sentencia de 18 de febrero de 2010<sup>1</sup>:

*“La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:*

*1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia de 18 de febrero de 2010, radicación núm. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-2008), actor: Hugo Nelson León Rozo.

*2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.*

*3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho (...)"*

### **1.1. Acto administrativo que debía demandarse en el caso concreto.**

Se tiene que el Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en ejercicio de las facultades otorgadas por el Concejo Distrital de dicha ciudad, expidió el Decreto 210 del 29 de agosto de 2001 mediante el cual estableció la nueva estructura orgánica del ente territorial y definió las funciones de sus dependencias (fls. 43 a 99).



Así mismo, expidió el Decreto 218 del 12 de septiembre de 2001 con el cual se fijó de manera general la planta de personal de la Alcaldía Distrital de Barranquilla (fls. 36 a 40).

En este último acto administrativo, se establecieron dentro de la planta los siguientes cargos de Profesional Universitario:

| Dependencia          | Núm. de cargos                                | Código y grado |
|----------------------|-----------------------------------------------|----------------|
| Despacho del Alcalde | Tres (3)                                      | 340 - 02       |
| Planta Global        | Treinta y cinco (35)                          | 340-02         |
| Planta Global        | Doce (12)                                     | 340-03         |
| Planta Global        | Veinticinco (25)                              | 340-04         |
| Planta Global        | Uno (1)                                       | 340-05         |
| Planta Global        | Área de salud (1)                             | 337-05         |
| <b>Total</b>         | <b>77 cargos de Profesional Universitario</b> |                |

Antes de la expedición del Decreto 218 de 2001, la planta de cargos de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla estaba fijada por el Decreto 486 del 5 de octubre de 1998 (fls. 221 a 234).

En dicho Decreto existían los siguientes cargos de Profesional Universitario:

| Dependencia Principal | División o Departamento | Núm. de cargos | Código y grado |
|-----------------------|-------------------------|----------------|----------------|
|                       | Despacho del Alcalde    | Uno (1)        | 340-04         |

|                                              |                                              |         |                  |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---------|------------------|
| Despacho del Alcalde                         | División de Gestión y Desarrollo Social      | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
|                                              | Departamento de Prevención y Desastres       | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | División de Nómina y Prestaciones Sociales   | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
|                                              | División de Asuntos Disciplinarios           | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
|                                              | Gerencia Jurídica                            | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
|                                              | División Obras Viales e Hidráulicas          | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | Departamento de Interventoría                | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | División de Compras                          | Uno (1) | 340-03           |
| Secretaría Distrital para las Comunicaciones | División de Prendas e Imprentas              | Uno (1) | 340-02           |
| Secretaría de Educación                      | Departamento Operativo                       | Dos (2) | 340-03<br>340-04 |
|                                              | División de Planeamiento Educativo           | Dos (2) | 340-03<br>340-02 |
|                                              | División de Control Seguimiento y Apoyo      | Uno (1) | 340-03           |
|                                              | División Financiera y Recursos Físicos       | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
| Secretaría de Hacienda Distrital             | Departamento de Tesorería y Finanzas         | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | División de Ejecuciones Fiscales             | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | Departamento de Contaduría Distrital         | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | <b>Departamento de Impuestos Distritales</b> | Uno (1) | 340-04           |
|                                              | <b>División de Impuestos</b>                 | Dos (2) | 340-04<br>340-03 |
|                                              | División de Programación,                    | Uno (1) | 340-04           |

|                                                     |                                                                                                                                          |          |                            |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------|
|                                                     | Planeación, Ejecución y Control Presupuestal                                                                                             |          |                            |
|                                                     | División de Operaciones Efectivas de Caja                                                                                                | Dos (2)  | 340-03<br>340-04           |
| Departamento Administrativo de Planeación Distrital | División de Urbanismo                                                                                                                    | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | División de Infraestructura                                                                                                              | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | División Económica y Financiera                                                                                                          | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | División Soporte a Usuarios                                                                                                              | Uno (1)  | 340-04                     |
| Secretaría de Gobierno Distrital                    | Despacho del Secretario                                                                                                                  | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | Departamento Integral de Justicia y Prevención                                                                                           | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | Departamento Centro de Rehabilitación Femenino                                                                                           | Uno (1)  | 340-04                     |
|                                                     | Departamento Inspección General de Policía y Comisarias                                                                                  | Tres (3) | 340-04<br>340-04<br>340-03 |
| <b>Total</b>                                        | <b>340-02= 2 cargos</b><br><b>340-03= 12 cargos</b><br><b>340-04= 26 cargos</b><br><b>Total = 40 cargos de Profesional Universitario</b> |          |                            |

De esta manera, la nueva planta fijada por el Decreto 218 de 2001 difiere de la establecida con anterioridad por el Decreto 486 de 1998 en lo siguiente: (a) Fija una planta global y cambia la que existía por dependencias y; (b) el número de cargos de Profesional Universitario que existía en la planta anterior aumentó de 40 a 77.

Ahora, en la demanda no se identificó con claridad cuál es el cargo que ocupaba la señora Marbel Luz Vergara Peralta, sólo se indicó que era el cargo de Profesional Universitario del



*“Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda”* (fls. 1 y 2).

Lo anterior coincide con el contenido del oficio del 14 de septiembre de 2001 en el cual se indica que el cargo pertenecía a dicho *“Departamento”* (f. 21), pero no se corresponde con lo estipulado en la certificación emitida por la Secretaría de Relaciones Humanas de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, pues en la misma se estipula que el cargo pertenece a la *“División de Impuestos Distritales”* (f. 20).

Conforme el Decreto 486 de 1998 son distintas las dependencias del *“Departamento de Impuestos Distritales”* y *“División de Impuestos Distritales”* y ambas cuentan con personal distinto, pese a que se encuentran adscritas a la Secretaría de Hacienda Distrital<sup>2</sup> (fls. 229 y 230).

Por lo anterior, para la Subsección “A” se hace indispensable clarificar cuál era el cargo ocupado por la señora Vergara Peralta, a fin de determinar si el Decreto 218 de 2001 lo identificó de manera precisa, y en consecuencia definió de manera particular y concreta el retiro del servicio de la demandante, o si la individualización tan sólo se produjo con el oficio sin número de fecha 14 de septiembre de 2001.

---

<sup>2</sup> Ver cuadro de las páginas 9 y 10 de esta providencia.

Para lograr ello, la Subsección realizará un comparativo de las funciones ejercidas por la accionante y las que corresponden a los cargos existentes en el “*Departamento de Impuestos Distritales*” y en la “*División de Impuestos Distritales*” antes de la expedición del Decreto 218 de 2001, así:

| Funciones ejercidas por la señora Vergara Peralta en el último cargo ocupado, conforme la certificación proferida por la Alcaldía de Barranquilla visible a folio 302 cdno. anexos.                                                                                                                                                                           | Funciones del Profesional Universitario 340-04 del “ <i>Departamento de Impuestos Distritales</i> ”, conforme el Decreto 286 de 2000 anterior a la expedición del Decreto 218 de 2001 (fls. 305 y 306 cdno. anexos).                                                                                                                                                                     | Funciones del Profesional Universitario 340-03 de la “ <i>División de Impuestos Distritales</i> ” conforme el Decreto 504 de 1998 (fls. 314 cdno anexos).                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiciar El Cumplimiento Voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes en materia de impuesto.</li> <li>- Verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</li> <li>- Realizar seguimiento del pago de los tributos y establecer los correspondientes indicadores de gestión.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender solicitudes y reclamaciones de los contribuyentes de los tributos Distritales.</li> <li>- Atender peticiones de los contribuyentes respecto de su cuenta corriente.</li> <li>- Revisar las notas créditos y las notas débitos que afectan las cuentas corrientes de los contribuyentes.</li> <li>- Revisar la liquidación de</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiciar El Cumplimiento Voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes en materia de impuesto.</li> <li>- Verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</li> <li>- Realizar seguimiento del pago de los tributos y establecer los correspondientes indicadores de gestión.</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitar los contribuyentes por orden del Jefe de la División de Impuestos para verificar su situación tributaria.</li> <li>- Proyectar solicitudes de información a tercero a fines de control.</li> <li>- Analizar y evaluar las respuestas de los contribuyentes por los requerimientos especiales.</li> <li>- Recepcionar los documentos que aporten los contribuyentes dentro de las diligencias tributarias que se le siguen.</li> <li>- Revisar las liquidaciones privadas y de oficio que se ejecuten dentro de la División.</li> </ul> | <p>la Gaceta Distrital.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar las novedades y modificaciones registradas en los predios que presenten los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado.</li> <li>- Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de las entidades recaudadoras...</li> <li>- Presentar informes periódicos sobre las actividades realizadas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitar los contribuyentes por orden del Jefe de la División de Impuestos para verificar su situación tributaria.</li> <li>- Proyectar solicitudes de información a tercero a fines de control.</li> <li>- Analizar y evaluar las respuestas de los contribuyentes por los requerimientos especiales.</li> <li>- Recepcionar los documentos que aporten los contribuyentes dentro de las diligencias tributarias que se le siguen.</li> <li>- Revisar las liquidaciones privadas y de oficio que se ejecuten dentro de la División.</li> </ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De acuerdo a lo expuesto, es claro que las funciones que desempeñaba la señora Vergara Peralta corresponden a las fijadas para el cargo de Profesional Universitario 340-03 de la



*“División de Impuestos Distritales”* y no las del 340-04 del Departamento de Impuestos.

Así lo corrobora también la certificación emitida por la Alcaldía del Distrito de Barranquilla en la que indica que el último cargo ocupado por la demandante fue el de Profesional Universitario *“División de Impuestos”* (f. 302), la cual coincide con la certificación visible a folio 20 proferida por la misma entidad.

Dilucidado lo anterior, la Subsección “A” encuentra que el Decreto 218 de 2001 no especificó que el cargo de Profesional Universitario 340-03 que ocupaba la señora Vergara Peralta fue suprimido. En efecto, en el artículo 1º de dicho acto administrativo se especifica la creación de doce (12) cargos de este tipo (f. 37), el mismo número que existía en vigencia del Decreto 486 de 1998 (fls. 223 a 234), luego de ello no se infiere la supresión del cargo de la accionante.

Así mismo, el Decreto 218 de 2001 en el artículo 2º señaló lo siguiente:

“El alcalde distrital de barranquilla, mediante resolución, distribuirá los cargos de la planta global y ubicará el personal teniendo en cuenta la estructura, los planes, los programas y las necesidades del servicio.” (f. 38)

De esta manera, correspondía al Alcalde Distrital expedir un acto administrativo que individualizara el retiro del servicio de los empleados a quienes se les suprimió el cargo. Para el caso



concreto ello no sucedió, y la voluntad de la entidad se exteriorizó a través del oficio del 14 de septiembre de 2001, acto que definió la situación jurídica de la demandante y que por tanto es el que debe ser demandado, como en efecto se hizo.

**En conclusión:** El oficio del 14 de septiembre de 2001 sí es el acto administrativo que debió ser demandado, pues con el mismo el Distrito de Barranquilla retiró del servicio a la accionante y en esa medida, fue el que produjo efectos jurídicos directos en relación con su vinculación laboral.

## **2. Supresión de un cargo de carrera administrativa como justa causal de retiro del servicio.**

La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir, entre otras razones, por la fusión o liquidación de la entidad pública, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado etc<sup>3</sup>. La finalidad de la supresión se dirige a hacer más eficaz la prestación del servicio público.

El Estado no está obligado a mantener los cargos pertenecientes a la carrera administrativa por siempre, ya que estos no son inamovibles, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos, como lo es el interés

---

<sup>3</sup> Decreto 1572 de 1998, artículo 149.



general<sup>4</sup>.

En ese sentido, la supresión de empleos es causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público en carrera administrativa, y se justifica en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir<sup>5</sup>.

## **2.1 Derechos de un empleado en carrera administrativa ante la supresión del cargo.**

La Ley 443 de 1998 en su artículo 39 señala que en caso de supresión del cargo, los empleados en carrera administrativa pueden optar por: (i) Ser incorporados a empleos equivalentes de manera preferencial o; (ii) a recibir una indemnización en caso de no poderse dar el primer evento dentro del término de seis meses.

Al realizar el análisis del artículo citado, la Sección Segunda de esta Corporación ha señalado que la supresión de empleos de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C., Dieciocho (18) de Marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 41001-23-31-000-2002-00005-01(2762-13). Actor: Luis Alberto Aguirre Cortés. Demandado: Municipio De Algeciras-Huila.

Ver también la sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. Doctor Carlos Gaviria Díaz

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D.C., cinco (05) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2001-07280-01 (0698-2009). Actor: Ana María Verano Puche. Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá-Dama



carrera administrativa puede dar lugar al derecho de obtener dos tipos de incorporación: directa e indirecta<sup>6</sup>.

La incorporación directa se da para aquellos empleados a quienes no se les ha suprimido el empleo. Así, tienen derecho a ser incorporados al mismo empleo o a otro que permaneció en la entidad con las mismas funciones del original y el cual sólo varió en su denominación, pues la ley presume de derecho que el cargo no ha sido suprimido.

En este evento, el empleado no hace uso de la opción de solicitar la incorporación en cargo equivalente; sino que la incorporación es oficiosa y el derecho a continuar en planta deviene únicamente de que el cargo no haya sido suprimido ni expresa ni simuladamente.

Por el contrario, en la incorporación indirecta el empleo sí ha sido suprimido y el empleado puede solicitar el pago de la indemnización o la incorporación a empleos equivalentes si existen.

### **3. Solución al caso concreto.**

En el oficio del 14 de septiembre de 2001 que retiró del servicio a la demandante, se señaló que el Decreto 218 de 2001 suprimió el

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación número: 05001-23-31-000-2004-01637-01. (0083-13). Actor: Adriana María Bedoya Saldaniaga. Demandado: Municipio de Girardota (Antioquia).



cargo de Profesional Universitario que ésta ocupaba en el *“Departamento de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla”* (f. 21).

Según se determinó con anterioridad, el cargo que ocupaba la señora Vergara Peralta era el de Profesional Universitario de la *“División de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla”*, cuyo código y grado es el 340-03.

Dicho esto, la Subsección analizará si el Decreto 218 de 2001 suprimió el cargo que ocupaba la accionante.

### **3.1 El Decreto 218 de 2001 no suprimió el cargo ocupado por la demandante.**

Pues bien, revisado el contenido del Decreto 486 de 1998 que fijaba la planta de personal de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla antes de la entrada en vigencia del Decreto 218 de 2001, la Subsección “A” encontró que: (i) Existían 40 cargos de Profesional Universitario, de los cuales 12 correspondían al Código 340 y al grado 03 y; (ii) que en la División de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda se encontraban dos cargos de Profesional Universitario, uno de los cuales pertenece al Código 340 y al grado 03 que ocupaba la accionante<sup>7</sup>(fls. 221 a 234).

---

<sup>7</sup> Ver cuadro visible en las páginas 9 y 10 de esta providencia.

Así mismo, una vez analizado el Decreto 218 de 2001 que estableció la planta de personal del Distrito de Barranquilla también se observó que: (i) este aumentó el número de cargos de Profesional Universitario de 40 que existían con el decreto 486 de 1998 a 77 y; (ii) que de estos 77 cargos, doce (12) corresponden al cargo de Profesional Universitario Código 340 y grado 03<sup>8</sup> (fls. 36 a 40).

De lo anterior se infiere que la entidad conservó los 12 cargos de Profesional Universitario Código 340 grado 03 que existían en la planta de personal.

Ahora, es cierto que el estudio técnico sugirió la supresión de los cargos de Profesional Universitario adscritos a la División de Impuestos de la Secretaría de Hacienda y específicamente el ocupado por la accionante.

En efecto dicho estudio recomendó la supresión del empleo al considerar que la carga de trabajo del mismo no justificaba su permanencia en la planta de personal (fl. 188). No obstante, según se determinó del análisis del Decreto 218 de 2001, tal supresión nunca ocurrió.

**En conclusión:** Los 12 cargos de Profesional Universitario código 340 y grado 03 que existían con el Decreto 486 de 1998 subsistieron con la expedición del Decreto 218 de 2001.

---

<sup>8</sup> Ibídem.

### **3.2 El Decreto 218 de 2001 tampoco eliminó las funciones del cargo que ocupaba la demandante.**

Se tiene que la resolución núm. 447 del 12 de septiembre de 2001 estableció el manual específico de funciones de los nuevos cargos creados mediante el Decreto 218 de 2001 (fls. 1 a 299).

Dicha resolución asignó a la “*División de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla*”, los mismos dos cargos de Profesional Universitario que existían en dicha dependencia en vigencia del Decreto 486 de 1998.

Así, en la mencionada División existe un Profesional Universitario Código 340 grado 04 (fls. 128 y 129) y otro Profesional Universitario código 340 grado 03 (fls. 124 y 125).

Ahora, las funciones que se asignan en la resolución núm. 447 de 2001 al Profesional Universitario Código 340 y grado 03 en la División de Impuestos Distritales, son idénticas a las que cumplía la señora Vergara Peralta antes de ser retirada del servicio.

Ello se demuestra con la simple comparación del contenido de las funciones detalladas en dicha resolución (f. 124), la certificación expedida por la Alcaldía Distrital de Barranquilla que establece las funciones del último cargo desempeñado por la demandante visible a folio 302 y el Decreto 504 de 1998 obrante a folio 314<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> ver cuadro de las páginas 9 y 10 de esta providencia.

**En conclusión:** El Decreto 218 de 2001 no suprimió ningún cargo de Profesional Universitario código 340 grado 03, no trasladó el cargo de la demandante a otra dependencia y no eliminó las funciones del mismo.

En ese sentido, el oficio del 14 de septiembre de 2001 está viciado de nulidad por falsa motivación en tanto se fundamentó en que el cargo de la demandante había sido suprimido, lo que como se expuso, en efecto nunca ocurrió.

Es de anotar que con tal decisión, se impidió a la señora Vergara Peralta incorporarse de manera directa a la entidad, conforme lo establece el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

#### **4. Decisión de segunda instancia**

Por lo anterior, la Subsección “A” revocará la decisión del A quo que denegó las pretensiones de la demanda, para en su lugar declarar la nulidad del oficio del 14 de septiembre de 2014 proferido por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla al encontrarse demostrada la causal de nulidad denominada falsa motivación.

Como restablecimiento del derecho, se ordenará a la entidad reintegrar a la señora Marbel Luz Vergara Peralta al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior jerarquía.

---



Así mismo, se ordenará a título de indemnización, que realice el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por la demandante desde la fecha del retiro – 14 de septiembre de 2001- y hasta la fecha de su reintegro. Para dichos efectos no existirá solución de continuidad.

Al liquidar las sumas dinerarias en favor de la demandante, los valores serán ajustados en los términos del artículo 178 del C.C.A., con base en la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que corresponde a lo dejado de percibir, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el último inciso del artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998.

De las distintas condenas que resulten a favor de la demandante se descontará el valor, debidamente indexado, de lo que le fue pagado por concepto de indemnización, como consecuencia de la supresión de su cargo.

Finalmente la Subsección “A” no emitirá condena en costas a la parte demandada al no observarse mala fe o temeridad en su



conducta procesal, conforme lo previsto por el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

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 y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**Primero: REVOCAR** el numeral segundo de la sentencia proferida el 28 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión- que denegó las súplicas de la demanda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por Marbel Luz Vergara Peralta contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

En su lugar, se dispone:

**DECLARAR** la nulidad del oficio sin número del 14 de septiembre de 2014 proferido por el Secretario de Relaciones Humanas y Laborales del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por medio del cual se retiró del servicio a la señora Marbel Luz Vergara Peralta.



**Segundo:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a la entidad demandada a reincorporar a la señora Marbel Luz Vergara Peralta, sin solución de continuidad para todos los efectos legales, al cargo de Profesional Universitario, código 340, grado 03 de la División de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda o a otro de igual o superior categoría de acuerdo con las reglas señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: ORDENAR** al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla pagar a la demandante los sueldos, prestaciones sociales, emolumentos y demás haberes causados y dejados de percibir desde el 14 de septiembre de 2001 (fecha de retiro) hasta la fecha en que se produzca su reintegro. Para dichos efectos deberá aplicarse la fórmula expresada en la parte motiva de esta providencia, previas las deducciones de ley a que hubiere lugar.

**Cuarto: ORDENAR** que de los valores de condena el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla deberá descontar, debidamente indexado, el monto que se le pagó a la accionante por concepto de indemnización a raíz de la supresión del cargo que desempeñaba.

**Quinto: DAR** aplicación a los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**Sexto:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.



### **Notifíquese y cúmplase**

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

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ      GABRIEL VALBUENA  
HERNÁNDEZ**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**