



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SECCIÓN C

Barranquilla DEIP, dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Medio de Control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	08-001-33-31-701-2015-00001-01
<b>Demandante</b>	LUÍS PÁJARO CERRA
<b>Demandado</b>	Municipio de Soledad
<b>Magistrado Sustanciador</b>	CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA

**II.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2018 por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

**III. ANTECEDENTES**

**DEMANDA<sup>1</sup>**

El señor Luis Pájaro Cerra, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pretende obtener la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Soledad; (ii) Oficio fechado 29 de diciembre de 1998, suscrito por el Jefe de Personal de la Alcaldía Municipal de Soledad.

<sup>1</sup> Folios 2-3 y 196-197

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, peticona el actor se ordene a la entidad demanda proceda a reintegrarlo en el mismo cargo que venía desempeñando, o en uno de igual o similar funciones administrativas y pagar todos los salarios, prestaciones sociales y emolumentos laborales dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta cuando se haga efectivo su reintegro, disponiéndose que para todos los efectos legales que no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio, así como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A. Además de lo anterior, solicita la actualización de la condena de conformidad con el IPC y la fórmula establecida por el Consejo de Estado por tratarse de sumas periódicas, y la condena en costas y agencias en derecho.

## HECHOS<sup>2</sup>

Se afirma en la demanda que el señor Luis Pájaro Cerra, el 24 de julio de 1992, tomó posesión en el cargo de Guardián, tal como consta en el acta de posesión de esa fecha; inscrito en el escalafón de carrera administrativa según "No de orden 498 de 05 de marzo de 1995, código 15040 – grado 01".

Manifiesta el accionante que su hoja de vida demuestra el cabal y fiel cumplimiento de sus deberes; sin embargo, sostiene que mediante Oficio fechado 29 de diciembre de 1998, recibido el 31 de diciembre siguiente, se le informó que de conformidad con el contenido del Acuerdo 040 de 1998, el cargo que venía desempeñando había sido suprimido.

Precisa el demandante que los actos administrativos demandados fueron expedidos con desviación de poder, falsa motivación y con violación de las normas en que debían fundarse, en razón a que previo a la separación del cargo que desempeñaba, la Administración debió adelantar el correspondiente estudio técnico y así no lo hizo.

Agrega que con la expedición del Oficio de fecha 29 de diciembre de 1998, se entiende agotada la vía gubernativa, toda vez que en dicho acto administrativo no se indicaron los recursos procedentes.

---

<sup>2</sup> Fls. 4-5.

## CONTESTACIÓN

**Municipio de Soledad**<sup>3</sup>: por conducto de apoderada judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por cuanto aduce que los actos administrativos demandados se expidieron con fundamento en los preceptos constitucionales y legales en que debía soportarse.

En tal sentido, sostiene que no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, por cuanto: (i) el Acuerdo 040 de 1998 proferido por el Concejo Municipal de Soledad, no es un acto pasible de control judicial debido a que no crea, modifica o extingue la situación jurídica del demandante; (ii) el Oficio de 29 de diciembre de 1998, a través del cual se comunica al demandante la supresión del cargo que desempeñaba, es un acto de mero trámite, por lo tanto es improcedente efectuar pronunciamiento alguno respecto de la legalidad del mismo; (iii) al demandante se le respetaron sus derechos de carrera, hasta el punto que se le informaron las opciones que tenía frente a la supresión del empleo, solo que como no fue posible su reincorporación, la única alternativa válida fue la indemnización; (iv) pese a que en el plenario no consta que el Municipio de Soledad previo a la expedición del Acuerdo 012 de 1998, hubiese elaborado el estudio técnico, tal circunstancia no tiene ninguna incidencia en el presente caso, pues el estudio técnico se exige en los casos de reforma a las plantas de personal y no *“cuando se está en presencia de una supresión total de la planta de personal”*, sin dejar de lado que *“de conformidad con las normas de archivo<sup>4</sup>, las entidades públicas solo tiene la obligación de conservar los estudios técnicos y demás documentos que soportan los procesos de reorganización administrativa por un término máximo de 11 años”*, y la actuación administrativa que dio lugar a la demanda de la referencia ocurrió hace 17 años, por lo que a esta data *“sería imposible determinar si se realizó o no el referido estudio técnico”*; (v) existe caducidad de la acción, en razón a que la demanda se presentó el 25 de marzo de 1999 ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad y la notificación del auto admisorio se efectuó el 06 de julio de 2016, esto es, pasados 17 años; (vi) los actos administrativos demandados fueron proferidos con observancia de las normas constitucionales y legales en que debían fundarse, por lo que concluye que al demandante no le asiste derecho a reclamar reintegro al

<sup>3</sup> Fls. 212-235.

<sup>4</sup> Decreto No. 2126 de 2012, Resolución No. 469 de 2013, actualizada mediante Resolución No. 985 de 2014.

cargo y pago de salarios y prestaciones sociales, pues su desvinculación se sujetó a las previsiones legales que regulan la materia.

Así mismo, propuso las excepciones denominadas violación al debido proceso, falta del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, caducidad, prescripción, inexistencia de la obligación.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>5</sup>**

Mediante sentencia calendada 25 de septiembre de 2018, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, luego del análisis legal y jurisprudencial de cada uno de los reclamos elevados por la parte actora, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, declarando la nulidad del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998 y en consecuencia, ordenó el reintegro del actor al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría y condenó a la entidad demandada al pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, desde la fecha del retiro hasta que se produzca su reintegro, en razón a que del estudio realizado y el material probatorio allegado al proceso, se concluyó que el Municipio de Soledad incumplió lo dispuesto en los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 148 del Decreto 1572 de 1998, 7 y 9 del Decreto 2504 de 1998, vigentes para la época de los hechos, los cuales establecen que cuando se pretenda la modificación de la planta de personal de una entidad, esta debe estar precedida por un estudio técnico que la justifique, elemento probatorio último que no fue allegado al proceso.

Agrega que *“la Alcaldía de Soledad tenía el deber de custodia y conservación de los estudios técnicos que sirvieron de soporte para la supresión de los cargos, y no excusarse bajo el argumento de que con base en la Resolución No. 985 de 2014 las entidades públicas solo están obligadas a conservar dichos estudios y documentos pro el término de un (1) año en el archivo de gestión y por diez (10) años en el archivo central”*.

De igual manera, en cuanto a las excepciones propuestas por la entidad demandada, el A-quo las declaró no probadas.

---

<sup>5</sup> Folios 300-307.

## RECURSOS DE APELACIÓN<sup>6</sup>

Actuando a través de su apoderada judicial, el Municipio de Soledad, presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia, argumentando lo siguiente:

Señala que la *A-quo* no hizo señalamiento alguno respecto de la declaratoria de nulidad del Acuerdo 040 de 10 de diciembre de 1998, como tampoco del Oficio adiado 29 de diciembre de 1998.

Insiste en que hubo vulneración al debido proceso respecto de su defendida, debido a que *"cuando se profirió el primer auto admisorio por el Juzgado Primero de Soledad el 14 de marzo de 2008, fijado por estado el 25 de marzo de 2008, a partir de ese momento se había trabado la litis y por lo tanto era requisito sine qua non, notificar a la parte demandada de conformidad a las formalidades establecidas en el Código de Procedimiento Civil"*. Aunado a lo anterior, precisa que entre la admisión de la demanda del proceso ordinario y su posterior envío a esta jurisdicción, transcurrieron alrededor de nueve (9) años, sin que se verificara actividad alguna por parte del demandante, lo que en su sentir genera un desistimiento tácito, a las voces del artículo 317 del C. G. del P., máxime cuando el apoderado primigenio falleció en el año 2007 y solo se solicitó la interrupción del proceso por el deceso de este en el año 2015.

Aduce la mandataria especial del Municipio de Soledad, que su defendida no vulneró los derechos de carrera del hoy demandante, pues le otorgó las opciones que como empleado de carrera le asistían frente a la supresión del empleo desempeñado.

De otro lado, considera que *"los estudios técnicos son requeridos únicamente para los casos de reformas de planta de personal, contrario sensu, en los casos que no se esté en presencia de una modificación o reforma de la planta de personal de la entidad respectiva, no será necesario ese estudio"*, como ocurre en el presente asunto.

---

<sup>6</sup> Folio 309-328.

Por último, señala que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia se encuentra caducada, *"teniendo en cuenta que en el presente caso, la demanda se presentó inicialmente el 6 de diciembre de 1999, demanda que fue admitida el 14 de marzo de 2008, es claro que el demandante tenía hasta el 14 de marzo de 2009 para procurar que se notificara dicho auto admisorio a la entidad demandada, con el fin de que se entendiera interrumpido el término de caducidad de la acción"*.

Con fundamento en los anteriores reparos, solicita la parte demandada la revocatoria de la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se denieguen las súplicas de la demanda.

#### **ACTUACIÓN PROCESAL EN LA INSTANCIA**

El recurso de apelación fue admitido mediante auto de 18 de junio de 2019 (fls. 337-reverso; y posteriormente mediante providencia del 16 de agosto de 2019 se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión en segunda instancia (fls. 339-reverso), término que fue utilizado por ambas partes, quienes ratificaron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación (fls. 340-383).

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Agotado el trámite legal del proceso ordinario dentro del presente asunto, encontrándose en la oportunidad para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida en primera instancia, se advierte que no se evidencian vicios que acarreen nulidades y requieran el ejercicio de control de legalidad por parte del órgano judicial.

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los jueces administrativos, al tenor de lo previsto en el artículo 133 del CCA.

## EXCEPCIONES

La Sala, en primer orden, pasará a estudiar el argumento traído por la apoderada judicial del Municipio de Soledad en torno a la excepción de caducidad estudiada por el juez de primera instancia, y, en caso que esta no prospere, acogerá el cargo de apelación referido a la ausencia del estudio técnico y vulneración del debido proceso.

### **Caducidad de la acción**

La apoderada del Municipio de Soledad considera que la excepción de caducidad debe prosperar como quiera transcurrió más de un año desde el momento en que se notificó por estado el auto admisorio de la demanda hasta la fecha de notificación de ésta a los demandados.

De igual forma sostiene que el 23 de julio de 2014 el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad, declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de jurisdicción, nulidad que se hizo extensiva al auto admisorio de la demanda, motivo por el cual en el presente caso se configuró la causal contemplada en el numeral 4º del artículo 91 del C.P.C. aplicable por remisión expresa del C.C.A.

### **Para resolver se considera:**

El Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, ha considerado que *"la caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público"*<sup>7</sup>.

La caducidad es entonces, un fenómeno de orden procesal, en virtud del cual, la ley establece un plazo para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con lo cual se busca dotar de seguridad jurídica las actuaciones de la administración pública. Sobre el particular el Consejo de Estado ha señalado:

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION C. M.P. Dra. OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ. Sentencia del 21 de febrero de 2011. Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00214-01(39360).

*"(...) El término de caducidad de la acción<sup>8</sup>, como es bien sabido, es el plazo perentorio e improrrogable, objetivamente estipulado por la ley para reclamar en juicio algún derecho mediante el ejercicio de la respectiva acción, el cual no es renunciable y no se interrumpe ni se suspende<sup>9</sup>. En materia contencioso administrativa, la estipulación de estos plazos máximos para el ejercicio de las acciones mediante las cuales puede juzgarse la actuación y actividades administrativas de las entidades estatales, obedece a la necesidad de brindar certeza jurídica a las mismas y evitar así que los actos administrativos queden sujetos de manera indefinida a la posibilidad de su 'anulación en cualquier tiempo después de su expedición; se trata entonces, de que prime el interés general sobre el particular, evitando la incertidumbre respecto de la firmeza de las decisiones administrativas y las situaciones jurídicas creadas."<sup>10</sup>*

A través de la caducidad, como se ha mencionado, se garantiza la seguridad jurídica, y es deber del Juez Contencioso Administrativo velar por la observancia de las normas que contemplan los términos dentro de los cuales se puede acudir ante la jurisdicción, pues las normas procesales son de orden público y de estricto cumplimiento (Art. 6° del C. de P.C.), disposición que se convierte en una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso previsto por el artículo 29 de la norma superior.

De acuerdo con lo anterior, los términos de caducidad de las acciones no son susceptibles de interrupción, ni aún con la presentación de la demanda (Art. 143 C.C.A.); pero sí de suspensión en virtud de la presentación de la solicitud de conciliación y hasta por el término de tres meses (Ley 640 de 2001, Art. 21).

A la luz de lo previsto por el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

Pues bien, de las pruebas obrantes en el plenario se aprecia de forma diáfana que mediante Oficio del 29 de diciembre de 1998 se le comunicó al señor Luis Pájaro Cerra que conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 040 de 10 de diciembre de 1998

<sup>8</sup> La caducidad, es definida como "Acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, por cualquier motivo, alguna disposición legal, algún instrumento público o privado o algún acto judicial o extrajudicial". OSORIO, Manuel; Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. 28ª ed. 2002.

<sup>9</sup> Salvo en el caso de la conciliación prejudicial contemplada en la Ley 640 de 2001, en el que sí se suspende hasta por un término máximo de 3 meses.

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. M.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Sentencia del 27 de noviembre de 2006. Radicación Número: 25000-23-26-000-1995-00026-01(14050).



y el Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, el cargo que venía desempeñando adscrito a la Secretaría de Educación fue suprimido.

Dicho oficio fue recibido por el actor en calenda 04 de enero de 1999, conforme se advierte del recibido a manuscrito que obra en el mismo documento (fl. 39).

En ese orden de ideas, el término de caducidad de que trata el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A se debe contabilizar desde el día 05 de enero de 1999 — día siguiente al recibo de la comunicación— extendiéndose hasta el 05 de mayo de 1999, sin embargo la demanda fue presentada inicialmente ante la Jurisdicción Ordinaria el 25 de marzo de 1999<sup>11</sup>, motivo por el cual no ha acaecido el fenómeno de la caducidad de la acción en el sublite.

Por otra parte, respecto a la interrupción del término de caducidad en la Jurisdicción Contenciosa, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha sido claro en señalar que el artículo 143 del C.C.A., consagra el mecanismo idóneo para interrumpir la caducidad de la acción, el cual es la presentación de la demanda, norma que a juicio del Alto Tribunal se aplica en forma preferente a lo establecido en el artículo 90 del C.P.C.<sup>12</sup>, sin que la remisión, permita la aplicación de la normatividad procesa civil. Concretamente la jurisprudencia ha dicho lo siguiente:

*"(...) De acuerdo con el numeral 7° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, cuando una persona de derecho público demande su propio acto (lesividad), la caducidad será de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de su expedición. Y el artículo 143 ib. consagra que el mecanismo idóneo para interrumpir la caducidad, lo constituye la presentación de la demanda. En efecto, la caducidad se interrumpe con la radicación del libelo demandatorio con los requisitos y formalidades del Código Contencioso Administrativo, e incluso cuando es presentada en tiempo aunque adolezca de defectos formales susceptibles de corrección, toda vez que por auto susceptible de reposición, se exponen las falencias para que sean corregidas por el actor en un plazo de cinco (5) días, so pena de su rechazo. El artículo*

<sup>11</sup> Folio 174.

<sup>12</sup> **ARTÍCULO 90.** *Modificado por el art. 10, Ley 794 de 2003, Derogado por el literal b), art. 626, Ley 1564 de 2012.* Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora. La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio de aquélla, o el de mandamiento ejecutivo, en su caso, se notifique al demandado dentro de los ciento veinte días siguientes a la notificación al demandante de tales providencias, por estado o personalmente. Pasado este término, los mencionados efectos sólo se producirán con la notificación al demandado.

La notificación del auto admisorio de la demanda en procesos contenciosos de conocimiento produce el efecto del requerimiento judicial para constituir en mora al deudor, cuando la ley lo exija para tal fin, si no se hubiere efectuado antes.

Si fueren varios los demandados y existiere entre ellos litis consorcio facultativo, los efectos de la notificación a los que se refiere este artículo, se surtirán para cada uno separadamente, salvo norma sustancial o porcentual en contrario. Si el litis consorcio fuere necesario será indispensable la notificación a todos ellos para que se surtan dichos efectos."

143 del Ordenamiento Administrativo es de aplicación preferente, lo que descarta el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, sin que la remisión que hace el artículo 267 del C.C.A. a dicha normatividad, permita tomar las normas procesales civiles en el campo administrativo, pues ello acontece cuando se trate de aspectos no regulados que sean compatibles con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a esta jurisdicción especial. En consecuencia, no se presenta vacío legal, en la medida en que existe un precepto especial administrativo que contempla la caducidad de las acciones y la forma de interrumpirla, por lo que a la luz del artículo 5° de la Ley 57 de 1887 (art. 10° del C.C.), la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general, de tal manera que no es posible aducir motivos de interrupción distintos a los previstos en el artículo 143 del Código Contencioso Administrativo, lo que hace inviable alegar que caducó la oportunidad para accionar porque el auto admisorio se notificó a la demandada vencidos los 120 días siguientes a la notificación al demandante [versión vigente para la época del artículo 90 del C.P.C.].<sup>13</sup>

Así las cosas, conforme a lo explicado, la caducidad de la acción para todos los efectos debe entenderse ininterrumpida con la sola presentación de la demanda, como lo dispone el artículo 143 del C.C.A., por lo que la Sala comparte la no estimación de la excepción de caducidad por la Juez A quo y, por tanto, no hay lugar a su declaratoria.

#### PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad ~~debe~~ <sup>debe</sup> la Sala determinar si estuvo acertada la decisión del A-quo en tanto sostuvo que el retiro del servicio del señor Luis Pájaro Cerra por supresión del cargo adscrito a la planta de personal de la Alcaldía Municipal de Soledad, debía sustentarse en un estudio técnico de conformidad a lo dispuesto en la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, o si por el contrario, la misma debe revocarse.

#### TESIS

La Sala se adelanta en señalar que confirmará la sentencia calendada 25 de septiembre de 2018, como quiera que la parte demandada no demostró la elaboración de un estudio técnico previo a la supresión del cargo desempeñado por el demandante.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - Sentencia del 26 de septiembre de 2007, expediente 15721, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

## MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

### Del retiro del servicio por supresión del cargo

El sistema de carrera administrativa en Colombia se encarga de la administración de personal bajo parámetros de mérito, transparencia e igualdad, mediante el cual se puede acceder o ascender en los cargos públicos, a través de concurso. El acceso a la carrera administrativa trae como principal consecuencia, que el empleado gozará de estabilidad, de modo que solamente podrá ser removido del cargo cuando concurren las causales que la ley prevea con tal finalidad.

En torno a la supresión de empleos, ha señalado el Consejo de Estado lo siguiente:

*"Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe comprender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.*

*Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario."<sup>14</sup>*

En cuanto a la estabilidad de los empleados de carrera administrativa, cuyo cargo es objeto de supresión, destaca la Sala el pronunciamiento de la Corte Constitucional que en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999<sup>15</sup>, señaló lo siguiente:

*"No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". M.P. Dr. VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01039-01(0621-09). Actor: EDITH ARNEDE DE OROZCO. Demandado: DISTRITO ESPECIAL DE CARTAGENA DE INDIAS, CONCEJO DISTRITAL Y CONTRALORÍA DISTRITAL.

<sup>15</sup> M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (...)”

*El derecho a la estabilidad, "no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general."*

Teniendo en cuenta que la supresión del cargo del demandante se llevó a cabo el 29 de diciembre de 1998, es importante fundamentar la decisión en las normas vigentes para la época sobre la supresión de empleos. Señalaba el artículo 41 de la Ley 443 de 1998<sup>16</sup>, lo siguiente:

*"Artículo 41. Reforma de plantas de personal. 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 acreditadas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional (...)"*

En cuanto a los requisitos contemplados por el artículo 41 en cita, el Decreto 1572 de 1998, reglamentario de la Ley 443 del mismo año, estableció en su artículo 148 lo siguiente:

*"Artículo 148. Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren."*

Respecto de los requisitos del estudio técnico que debe preceder a la supresión de los empleos públicos, el Decreto No. 2504 de 1998, determinó en su artículo 9º:

*"Artículo 9º.- Modifícase el artículo 154 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:  
Artículo 154º.- Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y*

<sup>16</sup> Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones", Diario oficial No. 43.320 de 11 de junio de 1998.

*ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:*

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

### **De la exigencia del estudio técnico en tratándose de modificación de la planta de personal**

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

*"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.  
(...)"*

De acuerdo con lo anterior, la Administración, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública, tiene la posibilidad de suprimir cargos en una entidad pública, dentro del marco legal que establece los requisitos y el procedimiento que se debe adelantar, con el fin de respetar los derechos de carrera administrativa de los servidores públicos.

Así, la supresión del empleo ha sido prevista por el legislador desde tiempo atrás y considerada como una causal de retiro del servicio por cesación definitiva de funciones, la cual se predica respecto de cualquier empleo público, independientemente de su naturaleza y forma como deben ser provistos, es decir, trátase de cargos de libre nombramiento y remoción o de carrera. En el mismo sentido, puede decirse respecto a la no incorporación en la nueva planta de personal, como consecuencia del proceso de reestructuración administrativa.

En el caso que ahora nos ocupa, para la fecha de expedición de los actos acusados, se encontraba vigente la Ley 443 de 1998, reglamentada por los Decretos 1572 y 2504 de 1998, disposiciones normativas que en relación a la supresión de cargos

ejercidos por empleados de carrera y a los estudios técnicos que soportan las modificaciones a las plantas de personal, establecían:

**Ley 443 de 1998:**

*"Art. 37. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:*

*(...)*

*k) Por las demás que determinen la Constitución Política, las leyes.*

*(...)*

*Art. 39 Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (...)"*

**Decreto 1572 de 1998 de 5 de agosto de 1998:**

*"Art. 136. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de una entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, estos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño exigibles a los titulares con derechos de carrera de los anteriores cargos, quienes deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva de esto."*

*"Art. 137.*

*(...)*

*PARAGRAFO. En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve al pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones."*

*(...)*

*"Art. 148. Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren."*

*"Art. 149 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, supresión o reclasificación de empleos con ocasión de:*

- 1. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*
- 2. Supresión, fusión o creación de dependencias.*
- 3. Modificación de las funciones generales institucionales o de las dependencias.*
- 4. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*

5. Eliminación, simplificación o creación de procesos o trámites.  
(...)"

**Art. 150.** Los estudios técnicos de modificación de plantas de personal podrán ser desarrollados por equipos interdisciplinarios conformados por el Jefe de la entidad con personal de la misma, o por la Escuela Superior de Administración Pública, o por firmas especializadas o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas o afines con los procesos técnicos misionales y administrativos."

(...)

**Art. 154.** Los estudios que soportan las modificaciones a las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo:

1. 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 empleos.
5. Cargas de trabajo.
6. Análisis de los perfiles de los empleos"

**Decreto 2504 de 1998 de 10 de diciembre de 1998:**

**Art. 6o.** Modificase el artículo 135 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 135. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho a optar por ser incorporados a empleos equivalentes conforme con las reglas de que trata el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, para lo cual debe surtirse el trámite que legalmente se adopte o por recibir la indemnización de que trata el artículo 137 de este decreto.

(...)"

**Art. 7o.** Modificase el artículo 149 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 149. Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.

(...)

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

(...)

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

**"Artículo 154.** Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

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

Bajo los preceptos normativos citados, es jurídicamente viable el retiro de un empleado de carrera administrativa en los casos en que su cargo sea objeto de supresión, no obstante la misma debe ser el resultado del cumplimiento de unos requisitos o presupuestos que se deben observar antes de la expedición del acto administrativo por medio del cual se dé por terminada la relación legal y reglamentaria con el empleado público.

## **CASO CONCRETO**

### **Hechos probados**

Procede el Tribunal al análisis del acervo probatorio aportado al proceso, con miras a determinar si se encuentran acreditados los supuestos fácticos aducidos por el señor Luis Pájaro Cerra, frente a la alegada falsa motivación en su desvinculación, así:

En el plenario se encuentran acreditados los siguientes extremos procesales:

.- Mediante Oficio calendado 24 de julio de 1992, el Alcalde Municipal de Soledad, comunicó al señor Luis Pájaro Cerra, su nombramiento en el cargo de Celador Guardián de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con el Decreto No. 189 de esa misma data.

.- Según Resolución No. 000017 suscrita por el Presidente y el Secretario de la Comisión Seccional del Servicio Civil Departamento del Atlántico, el señor Luis Pájaro Cerra fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Vigilante de la Alcaldía Municipal de Soledad (fls. 293-294).



.- Mediante Acuerdo 040 de 10 de diciembre de 1998, el Concejo Municipal de Soledad, estableció el sistema de nomenclatura, clasificación y escala de remuneración de los empleos de la Administración Municipal (fls. 18-25).

.- La Alcaldesa Municipal de Soledad, con fundamento en el Acuerdo 040 de 10 de diciembre de 1998, expidió el Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, *“por medio del cual se modifica la planta de personal de la Administración Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal de 1999 y se dictan otras disposiciones”* (fls. 36-37).

.- Mediante Oficio calendado 29 de diciembre de 1998, el Jefe de Personal de la Alcaldía Municipal de Soledad, le comunicó al señor Luis Pájaro Cerra que el cargo que venía desempeñando adscrito a la Secretaría de Educación, había sido suprimido de la planta de personal de dicho Municipio, por disposición del Acuerdo 040 de 1998 y del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998. De igual manera, se le informó del derecho que le asistía como empleado de carrera administrativa de optar por la indemnización o la reincorporación, manifestando escoger la última de las enunciadas (fls. 38-39).

#### **Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.**

En el caso *sub examine*, pretende la parte actora obtener la nulidad del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Soledad, así como la nulidad del Oficio fechado 29 de diciembre de 1998, suscrito por el Jefe de Personal de la Alcaldía Municipal de Soledad, a través de los cuales se dispuso el retiro del servicio del demandante por supresión del empleo, pretensión que fue concedida por la Jueza de primera instancia, al considerar que la entidad demandada preciso a la supresión del cargo ocupado por el señor Luis Pájaro Cerra, no acreditó haber elaborado los respectivos estudios técnicos en que se soportara la modificación de la planta de personal ordenada.

Inconforme con la decisión, la apoderada judicial del Municipio de Soledad, solicita la revocatoria de la sentencia objeto de apelación, por cuanto considera que *“los estudios técnicos son requeridos únicamente para los casos de reformas de planta de personal, contrario sensu, en los casos que no se esté en presencia de una modificación o reforma de la planta de personal de la entidad respectiva, no será necesario ese estudio”*, como ocurre en el presente asunto.

Pues bien, tal como se dejó anotado en el marco normativo expuesto precedentemente, se infiere que a los empleados de carrera administrativa, cuyos empleos se vean afectados por un proceso de supresión de cargos, la ley ha otorgado ciertos derechos, a fin de garantizar la estabilidad que se procura con dicho sistema de administración de personal. Aunado a lo anterior, cuando la Administración pretenda efectuar la supresión de cargos de empleados de carrera, deberá contar con la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de las indemnizaciones que dicho proceso acarree, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, cuando señala que los empleados públicos de carrera administrativa, que les sean suprimidos los cargos de que son titulares, podrán optar por ser reincorporados a empleos equivalentes o a recibir una indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional, fijándose además, las reglas para la reincorporación de servidores inscritos en carrera administrativa, advirtiendo que la reincorporación deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes, o en aquellos que se creen de acuerdo a las necesidades del servicio.

De igual manera, se tiene que de conformidad con las disposiciones normativas relacionadas líneas arriba, es posible inferir que para suprimir cargos de carrera administrativa es necesario que, previamente, exista un estudio técnico que fundamente tal decisión. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular y una falsa motivación.

Siendo entonces el proceso de reestructuración una actuación administrativa esencialmente reglada en donde la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal (Ley 443 de 1998), pues su accionar está siempre determinado en una norma de derecho positivo y su desarrollo no puede estar al libre albedrío de la autoridad, verificándose que en el presente proceso el Municipio de Soledad inobservó las disposiciones antes citadas, como quiera que previo a la supresión del cargo que ejercía el hoy actor no adelantó el correspondiente estudio técnico que justificara tal determinación.

Así las cosas, para el Tribunal no son de recibo las argumentaciones traídas en esta instancia por la apoderada judicial de la entidad demandada, pues la Alcaldesa Municipal de Soledad, antes de expedir el acto administrativo de supresión de la Secretaría de Servicios Públicos y los cargos adscritos a ella, debía contar con un estudio técnico que así lo recomendara. Ello es así, porque el estudio técnico al que se refiere la norma además de ser pieza fundamental en la motivación del acto enjuiciado, debía reunir los requisitos legales para su elaboración y, también, contener una revisión detallada de la estructura de la entidad, de los cargos existentes, las funciones asignadas, los perfiles de los empleados, las cargas de trabajo, a partir de la cual sea posible concluir en detalle cuales son los cargos necesarios para el desarrollo de las funciones de la entidad, explicándose el porqué de la necesidad de desaparición de los cargos propuestos para suprimirse y su impacto en la modificación de la planta de personal.

Precisamente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sido enfática en sostener que en los eventos en que se omite la consolidación de un estudio técnico que viabilice la supresión de empleos en una planta de personal, se deriva como consecuencia la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan. Dice la jurisprudencia:

*"Conforme a lo anteriormente expuesto, se resalta que una de las formas más contundentes para demostrar que las razones que motivaron una supresión de un cargo no se fundaron en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración, sino en un interés ajeno a éstos colectivos, lo constituye el hecho de probar la inexistencia del estudio técnico exigido en la ley o la insuficiencia o limitación del mismo.*

*De esta manera, se concluye que los estudios técnicos se erigen como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de los requisitos legales genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan, en tanto se configura una expedición irregular"<sup>17</sup>*

En ese orden, la Sala reitera que revisado el material probatorio allegado al proceso, se echa de menos el estudio técnico que debió llevar a cabo la entidad accionada previo a la supresión del cargo ejercido por el hoy actor, de conformidad con lo establecido en el artículo 154 del Decreto 1572 de 2001, incurriendo en expedición

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B., sentencia de junio 9 de 2011. Radicación número: 41001-23-31-000-2002-0053-01(2177-09). Actor: Carlos Alberto Polanco Mejía. Demandado: Municipio de Neiva, M.P. Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE.

irregular del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, la cual es causal de nulidad de los actos administrativos, a las voces del artículo 84 del C.C.A.

Aunado a lo anterior, también observa la Colegiatura que en los actos acusados, no se hace mención alguna a la elaboración de los estudios técnicos que debieron servir como fundamento para la modificación de la planta de personal llevada a cabo en la Alcaldía Municipal de Soledad, desconociendo de esa forma los presupuestos consagrados en la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, imponiéndose la desestimación del cargo estudiado en apelación.

Justamente, en torno a la nulidad del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, ordenada por la Jueza de primera instancia, el Tribunal modificará tal decisión y en su lugar inaplicará los efectos jurídicos de aquel acto administrativo en relación con el hoy demandante Luis Pájaro Cerra, apoyados en el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que distingue los efectos entre la declaratoria de nulidad parcial de un acto administrativo de carácter general y su inaplicación<sup>18</sup>, en el cual se ha precisado:

*"Se observa, de inicio, que en este proceso y en ejercicio de la ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se enjuician como ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES, las Resoluciones Nos. G-806 y G-823 de 1999, la primera que reestructuró la Entidad y fijó la planta de personal, y la segunda, que suprimió varios empleos, entre ellos el que desempeñaba la parte actora, para luego reclamar un restablecimiento del derecho personal o subjetivo.*

*Pues bien, en principio, cuando se pretende la NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES, v. gr. el de la reestructuración de una Entidad, la fijación de una planta de personal de manera general, por principio, se debe ejercer la ACCION DE NULIDAD para restablecer objetivamente el ordenamiento jurídico, sin efectos personales; la competencia judicial -- actual - para juzgar esos actos depende fundamentalmente de su nivel (nacional o local).*

***Ahora, a través de la ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, es posible en casos específicos debidamente analizados, en forma excepcional, impugnar de inicio el ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL -en cuanto afecta personalmente al demandante- porque éste comprende la voluntad administrativa que genera remota o directamente la presunta lesión del derecho del actor (v. gr. por suprimir la dependencia o el empleo pertinente y conducir al retiro del servicio del***

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia de 4 de marzo del 2003, Exp. IJ-030, Consejero Ponente Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola, "(...) En relación con los efectos de la sentencia, la que se produce en proceso de nulidad los tiene "erga omnes", si la decisión es anulatoria, en caso contrario, cuando no se accede a las pretensiones de la demanda, esos efectos se limitarán a los motivos de nulidad invocados por la actora; mientras que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, la sentencia tiene efectos inter partes y respecto de terceros interesados. (...)" (Subrayado ajeno al texto)

empleado); si no existiera esa posibilidad, por ejemplo, el acto administrativo general que SUPRIME UN EMPLEO de una planta de personal y con ello afecta a quien lo desempeña, no podría ser enjuiciado en un proceso con efectos subjetivos y de esta manera, el servidor público, en verdad, no tendría acción porque para su retiro en ocasiones solo es necesario expedir un Oficio de carácter informativo del efecto de ese acto general y así, no habría acto particular que impugnar.

Claro está que en otras ocasiones, después de la expedición del ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL que tiene esa relevancia, se expide un ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR que concreta la situación que afecta al demandante, pero con fundamento en el anterior, por lo que normalmente se impugnan los dos, en cuanto afectan al accionante.

Cada situación concreta debe ser analizada cuidadosamente para resolver, en ocasiones, la excepción de indebida acumulación de pretensiones que a veces se plantea cuando en una controversia subjetiva se atacan actos administrativos generales.

**Ahora, para la impugnación de esta clase de actos administrativos en un proceso es necesario tener en cuenta la "competencia" de la Corporación ante la cual se presenta el conflicto, porque en algunos casos está facultada para enjuiciar esos actos y en otras, cuando no se tiene la competencia para la nulidad del mismo, como ya se ha indicado, solo podría reclamarse la INAPLICACIÓN por la vía de la excepción de inconstitucionalidad o ilegalidad, según el caso, con la debida fundamentación, para luego reclamar el restablecimiento del derecho.**

Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, cuando es factible que dentro del proceso subjetivo iniciado por el interesado, se reclame la nulidad parcial del ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL, en cuanto afecta personalmente al demandante, se deben cumplir algunos requisitos compatibles de esta acción, como es el del término de caducidad.

En fin, cada caso debe ser analizado para establecer la situación fáctica y conforme a ella y a la ley, determinar cuáles son los actos impugnables y la forma de hacerlo, para dar paso luego al restablecimiento del derecho. (...)

Para ello, es necesario que se analice la solicitud de inaplicación por inconstitucionalidad e ilegalidad de las Resoluciones 117 de 23 de noviembre de 2001 y 2886 de 26 de noviembre del mismo año. (...) **En el caso de autos, la Resolución 117 es un acto de contenido general como quiera que dispuso la supresión de unos cargos sin que identificara los afectados en concreto con dicha decisión; por tanto, la parte actora estaba facultada para promover tanto la acción de nulidad como la de nulidad y restablecimiento. La primera para enjuiciar la legalidad de la Resolución referenciada y la segunda para enjuiciar la legalidad del acto de contenido particular, que definió su situación particular y concreta, de la actora, que en este caso sería el Oficio demandado, como se verá más adelante. (...) En esta medida, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en estricto rigor procesal y respecto de los cargos formulados por la supresión del cargo, debía solicitarse la pretensión anulatoria de la Resolución No. 117 de 23 de noviembre de 2001 proferida por el Director del Hospital, aspecto que al examinar las pretensiones fue excluido, para en cambio solicitar su inaplicación. Para la Sala, el escollo observado puede considerarse superado en aras de hacer prevalecer el derecho al acceso a la administración de justicia, con la petición de inaplicación que se formuló, la cual surte para el caso las mismas consecuencias de la declaración de nulidad, pues logra que con efectos inter partes, vale decir, única y exclusivamente para el asunto**

particular y subjetivo que se estudia, desaparezca la presunción de legalidad de la decisión en el evento de comprobarse la existencia de algún vicio de legalidad en su expedición.<sup>19</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De conformidad con el precedente transcrito, la Sala considera que la solución más adecuada en el presente caso, es la inaplicación y no la nulidad del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998, pues en este último evento, no podría individualizarse de manera específica cual sería el acápite objeto de anulación, como quiera que la violación del acto acusado se erige como un todo indivisible que no podría estudiarse de manera segmentada, pudiendo entonces la anulación de dicho acto generar indefectiblemente consecuencias jurídicas a terceros.

En estas condiciones, el Tribunal concluye que ante la inexistencia del estudio técnico en el proceso de supresión objeto de análisis, el cargo de no exigencia de estudio técnico, planteado por la parte demandada, no prospera, por lo que en este aspecto se confirmará la sentencia recurrida.

De igual manera, la Sala se releva de estudiar el argumento de apelación referido a la vulneración al debido proceso, toda vez que la prosperidad del cargo anterior resulta suficiente para enervar la presunción de legalidad de los actos acusados.

En atención a las precedentes consideraciones, la Corporación modificará el ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia fechada 25 de septiembre de 2018 dictada por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, a través de la cual se concedieron las súplicas de la demanda, y la confirmará en los demás aspectos.

## **COSTAS**

Sin condena en costas en esta instancia, por cuanto la accionada no actuó de mala fe o temeridad en el trámite de la misma.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO - SECCIÓN C**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de 21 de enero de 2005, expediente 76001-23-31-000-2000-01344 (00507-2003), C.P Tarcisio Cáceres Toro.

## VI.- FALLA:

**PRIMERO.- MODIFICAR** el ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia calendada 25 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, a través de la cual se concedieron las súplicas de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en precedencia. En consecuencia, el referido ordinal quedará así:

*"PRIMERO: INAPLICAR los efectos jurídicos del Decreto 284 de 30 de diciembre de 1998 "Por medio del cual se modifica la planta de personal de la Administración Municipal de Soledad, para la vigencia fiscal de 1999 y se dictan otras disposiciones", expedido por la Alcaldesa Municipal de Soledad, en relación con el señor Luis Pájaro Cerra. Así mismo, **DECLARAR** la nulidad del Oficio fechado 29 de diciembre de 1998, a través del cual se comunicó al actor la supresión del cargo que venía ejerciendo en la entidad demandada, de conformidad a las razones anotadas en precedencia."*

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** en los demás aspectos la sentencia calendada 25 de septiembre de 2018, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, a través de la cual se concedieron las súplicas de la demanda.

**TERCERO.- SIN COSTAS** en esta instancia.

**CUARTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, por conducto de la Secretaria del Tribunal Administrativo, **REMITIR** el expediente al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,

  
**CÉSAR AUGUSTO TORRES ORMAZA**  
Magistrado Sustanciador

  
**JAVIER E. BORNACELLY CAMPBELL**

  
**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**

no