

**CARRERA ADMINISTRATIVA – Finalidad / SUPRESION DE CARGO – Adecuación planta de personal / NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Los cargos desaparecen o disminuyen / DERECHOS DE CARRERA – No se puede oponer al interés general / ESTUDIO TECNICO – Requisito para la supresión de empleos / FALTA DE ESTUDIO TECNICO – el estudio debe contener criterios idóneos en los cuales debe basar la supresión de cargos**

Uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem. 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. Observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año. Estas opciones así como el establecimiento normativo de un proceso detallado y riguroso a adelantarse previamente a la toma de decisión de la supresión de cargos en una entidad, han de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece. Esta última prueba, la cual fue allegada por el Concejo Distrital, esto es, por la propia Administración, permite ilustrar que en el estudio técnico la entidad hizo una serie de consideraciones generales, algunas de contenido programático, tendientes a justificar la supresión de algunos cargos. Ello, de conformidad con lo allí establecido se hizo con fundamento en criterios objetivos, así como de acuerdo a las necesidades de la institución de cara a su carga de trabajo, empero, concretamente, no se observa un análisis sobre la oportunidad de suprimir qué cargo y de crear cuáles otros, ni tampoco el análisis de

procesos técnico misionales o de apoyo, de la prestación concreta de los servicios o de las funciones asignadas y cargas de trabajo. El documento allegado, en algunos apartes funge más como un instructivo de cómo hacer el estudio técnico, que en verdad ser la materialización de uno de ellos. Así entonces, puede concluirse que formalmente hay un estudio, pero dicho documento no es un soporte técnico válido del cual se derive con claridad la necesidad de supresión del cargo de la actora.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 6 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 40 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 135 INCISO2

NOTA DE RELATORÍA: La sentencia es proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo del Estado

**ESTADO SOCIAL DE DERECHO - Fundado en el respeto de la dignidad humana y el trabajo / TRABAJO - Derecho y obligación social / DIGNIDAD HUMANA - Principio transversal / BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD - Instrumentos internacionales que una vez ratificados entran a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno / DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS - Incidencia directa de la dignidad humana en una sociedad libre y justa / PROTOCOLO DE SAN SALVADOR - Compromiso por la consecución de una sociedad libre y con justicia social / DERECHO A VIVIR DIGNAMENTE - Pago oportuno de salarios y prestaciones**

De conformidad con lo establecido en el preámbulo y en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana y del trabajo; regido por un marco jurídico garante de un orden político, económico y social justo. Esta consagración Constitucional de una concepción específica de Estado, si se quiere político-filosófica, por parte del Constituyente de 1991 no es un ideal desprovisto de carácter vinculante, por el contrario contiene un catálogo de reglas y principios con fuerza normativa, de obligatorio cumplimiento por parte de todos aquellos a quienes cubija la misma Constitución Política. Aspecto indispensable para la materialización de un orden económico y social justo lo constituye el amparo al trabajo, pues es precisamente en la relación laboral, por antonomasia desigual, en donde debe propenderse por obtener un equilibrio que permita la construcción de una sociedad más equitativa. Dentro de este marco el trabajo se concibió como derecho y

obligación social, artículo 25 de la actual Constitución Política, naturaleza que exige no sólo la abstención por parte de la organización estatal de intervenir en la determinación que los asociados efectúen sobre el ejercicio de la profesión u oficio que quieran desempeñar, sino la implementación de acciones de índole positivo, como por ejemplo la formulación de políticas macroeconómicas que permitan la creación de nuevos puestos de trabajo. La protección que las autoridades estatales deben brindar al trabajo, empero, no está desprovista de cualificación, pues no puede perderse de vista que la dignidad humana dentro de nuestra Constitución es un principio transversal, que permea todas las esferas del desarrollo de la vida. Esta noción se refleja, entre muchas otras disposiciones, en el artículo 53 de la Carta, en donde se establecen principios mínimos fundamentales que deben inspirar un estatuto del trabajo. A su turno, debe resaltarse, la protección al trabajo no sólo proviene de una exigencia de nuestro ordenamiento jurídico interno, “en estricto sentido”, sino de todo un complejo de instrumentos internacionales que una vez ratificados han entrado a formar parte del mismo a través de la figura conocida como Bloque de Constitucionalidad, en los términos establecidos en los artículos 53 y 93 de la Constitución Política. Entre dichos instrumentos, por resultar aplicables al presente asunto, es pertinente nombrar los siguientes: - Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo preámbulo se resalta: (a) la incidencia directa de la dignidad humana en una sociedad libre y justa; y, (b) el compromiso por promover el progreso social como presupuesto para la paz. Este instrumento consagró en el artículo 23 la protección al trabajo. - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyo preámbulo se resalta la necesidad de la protección de los derechos comprendidos dentro de la categoría enunciada como requisito indispensable para la realización integral del individuo y a su vez de la comunidad a la que pertenece. Dentro de los derechos contemplados en este Pacto se encuentra el del trabajo. - Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en cuyo preámbulo se resalta el compromiso por la consecución de una sociedad libre y con justicia social; y, se reconoce la interdependencia de los derechos “civiles y políticos” y los derechos “económicos, sociales y culturales” como presupuesto y base para la garantía de la dignidad humana. De lo aquí expuesto, entonces, se puede concluir que en Colombia tanto por su legislación interna, en sentido estricto, como por la legislación que hace parte del ordenamiento en virtud de lo dispuesto por los artículos 53 y 93 de la Constitución Política, el trabajo es un derecho y una obligación, facetas éstas que a su vez deben ser observadas a la luz del principio de la dignidad humana. Dentro de este marco, el derecho a recibir una remuneración proporcional a la cantidad de trabajo, que cumpla con la misión de asegurarle al trabajador y a su familia el desarrollo de una vida en condiciones de

dignidad, exige ineludiblemente la garantía de que dicho pago se haga en forma oportuna, dada la incidencia que tiene no sólo en la consolidación de una sociedad más próspera e igualitaria sino además, y fundamentalmente, en la realización del ser humano y la de su familia; o más claramente, si el derecho a vivir dignamente se deriva, entre otros aspectos, de la remuneración que se obtiene por el ejercicio de una profesión y oficio nada más consecuente que exigir que dicho pago por el trabajo realizado se haga de forma integral y oportuna.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 25 /  
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 53

**NOTA DE RELATORIA:** Cita sentencia de la Corte Constitucional, Exp. SU-995, MP. Carlos Gaviria Díaz.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010).

**Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01039-01(0621-2009)**

**Actor: EDITH ARNEDO DE OROZCO**

**Demandado: EL DISTRITO ESPECIAL DE CARTAGENA DE INDIAS,  
CONCEJO DISTRITAL Y LA CONTRALORÍA DISTRITAL**

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por el Distrito Especial de Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital<sup>1</sup> contra la Sentencia de 4 de septiembre de 2008, por la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Edith Arnedo de Orozco contra el Distrito Especial de Cartagena de Indias, Concejo Distrital y la Contraloría Distrital.

### **LA DEMANDA**

**EDITH ARNEDE DE OROZCO**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Bolívar declarar la nulidad de los siguientes actos:

- Acuerdo No. 002 de 11 de abril de 2002, proferido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, *“por medio del cual se establece la estructura orgánica y se determina la planta de personal de la Contraloría Distrital de Cartagena”*, especialmente respecto de los artículos 14 y 22, que justifican la supresión del cargo de Secretaria Ejecutiva, Código 525, Grado 04 que venía desempeñando en la planta de personal del ente territorial.
  
- Resolución No. 160 de 2 de mayo de 2002, expedida por el Contralor Distrital de Cartagena de Indias, *“por medio de la cual se distribuye los empleos de la nueva estructura orgánica de la Contraloría Distrital de Cartagena, conforme a lo ordenado en el Acuerdo 002 del 11 de abril de*

---

<sup>1</sup> Mediante escrito de 28 de octubre de 2008 la Contraloría Distrital adhirió al recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del *a quo* por el Distrito de Cartagena (Fls. 153 a 157 del cuaderno principal); el cual fue admitido por esta Subsección mediante Auto de 27 de abril de 2009 (Fls. 166 y 167 del cuaderno principal).

2002”, en cuanto no ordenó su incorporación en la nueva planta de personal.

- Oficio sin número de 2 de mayo de 2002, suscrito por el Contralor Distrital de Cartagena de Indias y recibido el 7 de los mismos mes y año, por el cual se le comunica que su cargo había sido suprimido.
- Resolución No. 220-2002 de 30 de mayo de 2002 y Acta de Posesión No. 291 de la misma fecha, actos mediante los cuales se efectuó un nombramiento y se dio posesión en provisionalidad a la señora Astrid Angulo de Hoyos, en el cargo de Secretaria Ejecutiva Código 525, Grado 11.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la parte accionada a:

- Reintegrarla, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, al cargo que ocupaba al momento de su retiro o a uno de igual o superior categoría, sin desmejoramiento salarial alguno. Agregó la parte actora: *“Si dicho cargo no existiere se ordene a la misma autoridad la creación de uno de igual o similar jerarquía, conforme a la nomenclatura y clasificación de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, sin desmejoramiento salarial alguno.”*
- Pagarle los salarios, sueldos, prestaciones, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos dejados de percibir en el tiempo comprendido entre la fecha del retiro y aquella en la que sea efectivamente reintegrada al cargo, teniendo en cuenta para el efecto

que el cargo al que sea incorporada debe acreditar los requisitos referidos en la condena anterior.

- Ordenar la inscripción en su hoja de vida de la parte resolutive de la Sentencia que acceda a las pretensiones del presente proceso y que la misma constancia obre en cualquier certificación laboral que se expida sobre su vinculación con la Contraloría Distrital.
- Declarar, para todos los efectos legales, que no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Ingresó al servicio de la Contraloría Distrital en el cargo de Revisor UF Industria y Comercio, en virtud del nombramiento efectuado a través de la Resolución No. 086-90 de 31 de enero de 1990; y, se separó del mismo, el 6 de febrero de 1992, en atención a la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento ordenada por la Resolución No. 106-92. En la misma fecha fue nombrada en el cargo de Secretaria Ejecutiva II, siendo desvinculada por declaratoria de insubsistencia a través de la Resolución No. 950-92 de 31 de diciembre del mismo año.

Posteriormente, fue vinculada en los siguientes cargos: Secretaria del Contralor, con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1993; y, Secretaria Ejecutiva I, Despacho del Contralor. En este último cargo, previo concurso de méritos, fue nombrada en periodo de prueba a través de la Resolución No. 368 de 10 de octubre de 1994.

Efectuada la solicitud correspondiente, el 24 de febrero de 1995, mediante Resolución No. 232 de 22 de febrero de 1996 fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa, en el empleo de Secretaria Ejecutiva I, Código 5010.

Debido a tres procesos de readecuación de la planta de personal del ente de control, en los años 1998, 1999 y 2001, fue reincorporada en los cargos de Secretaria Ejecutiva I - Despacho del Contralor, Secretaria Ejecutiva I - Despacho del Subcontralor y Secretaria Ejecutiva - Código 525 – Grado 04, respectivamente.

Del último cargo fue separada el 7 de mayo de 2002, fecha en la cual se le comunicó, a través de un Oficio suscrito por el Contralor Distrital, que su cargo se había suprimido y que tenía derecho a optar entre ser reincorporada o recibir el pago de una indemnización por supresión de cargo.

El 14 de mayo de 2002 le comunicó al Contralor que optaba por la reincorporación.

Durante el tiempo de servicio prestado a la Contraloría Distrital se desempeñó con eficiencia y fue merecedora de diversas distinciones y reconocimientos.

Al momento de su retiro, devengaba un salario base equivalente a \$1'183.425,00.

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

De la Constitución Política, los artículos 2º, 6º, 25, 53 y 125.

De la Ley 443 de 1998, los artículos 1º, 2º, 37, 39 y 41.

Del Decreto No. 1572 de 1998, los artículos 136, 148, 149, 150.

La demandante consideró que la parte accionada, con los actos acusados, incurrió en los siguientes vicios (Fls. 2 a 11 del cuaderno principal):

- Violación a la Ley.

El ordenamiento Constitucional y Legal vigente parte del presupuesto según el cual la carrera es la regla general para la vinculación laboral con la Administración, y ello deriva, entre otros aspectos, en una protección para aquellos empleados que se encuentran en dicha situación. Concretamente, es de resaltar, las causales para la separación del servicio de un empleado con derechos de carrera son taxativas y entre ellas se encuentra la supresión de cargos, la cual debe basarse en necesidades del servicio o razones de modernización de la entidad, unas u otras debidamente soportadas en un estudio técnico.

En el presente asunto la desvinculación del servicio se dio por una supuesta supresión de cargo, empero, la conservación del empleo con idénticas funciones y obligaciones pero con una disminución salarial no puede tomarse como tal, máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, parágrafo 1º de la Ley 443 de 1998 y 136 del Decreto 1572 de 1998, en un proceso de reforma de planta de personal en el que subsistan cargos de la misma denominación debe preferirse la incorporación de los empleados de carrera. Al respecto, agregó la parte actora:

*“Es claro que, al establecer una planta de personal bajo un supuesto de saneamiento fiscal, no puede desbordarse la atribución del Concejo en forma tal que se desechen derechos fundamentales de tenor constitucional, desarrollados por demás en leyes especiales, decretos leyes y normas laborales, que*

*protegen los derechos adquiridos de los trabajadores con justo título. Tal, es el empleo de quien se encuentra escalafonado en carrera administrativa, y el justo título salario que en ningún caso, puede ser desmejorado, pues en tratándose de saneamiento fiscal de entidades públicas, no existe norma alguna que permita tal desmejoramiento, bajo la invocación de un presupuesto reducido.”.*

- Falsa motivación.

Al momento de motivarse la decisión de ajuste de la planta de personal de la Contraloría Distrital ha debido tenerse en cuenta que ante una necesidad de ajuste fiscal no debe perderse de vista el mejoramiento del servicio, y con su retiro del servicio ello no se logró. En el presente asunto, se observa que la Administración la reemplazó con una persona en provisionalidad que no ostentaba mejores condiciones profesionales y, evidentemente, no perteneciente a la carrera administrativa.

También resulta contradictorio el hecho de que a pesar de fundarse la reestructuración en razones fiscales, la nueva planta de personal implicó mayores costos para el tesoro público, específicamente en cargos del nivel directivo que son de libre nombramiento y remoción. Esta última conclusión permite, además, afirmar la configuración del vicio de desviación de poder.

Finalizó la parte actora:

*“La revisión y análisis de los estudios técnicos -si fue que los hubo- requeridos por las disposiciones normativas de carrera administrativa, sin duda alguna debieron consultar las necesidades del buen servicio, y fundamentarse en el principio del mérito, y prevalencia de los funcionarios vinculados en carrera administrativa, teniendo presente a los más idóneos para preservar los fines perseguidos por la Institución de la carrera*

*administrativa: lograr la eficiencia de la administración en la Contraloría Distrital de Cartagena.”.*

## **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Corrido el traslado ordenado mediante Auto de 5 de mayo de 2003 (Fl. 40 del expediente principal) el Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias y el Contralor Distrital contestaron la demanda incoada por Edith Arnedo de Orozco, en los siguientes términos:

(i) Contraloría Distrital (Fls. 45 a 49 del cuaderno principal):

Admitida la veracidad de algunos hechos narrados y efectuada la manifestación de oposición a la totalidad de las pretensiones de la demanda, en la medida en que la supresión de cargos es una causal legal de retiro del servicio de empleados en carrera, frente a los cuales no puede afirmarse una estabilidad absoluta en el cargo por el ejercicio eficiente de sus funciones, la parte accionada propuso, además de la innominada, las siguientes excepciones:

- Ineptitud de la demanda, en la medida en que no se allegó copia de los actos demandados con la constancia de notificación, publicación o ejecución, tal como lo ordenan los artículos 25 del Decreto 2304 de 1989 y 143 ibídem.

- Caducidad de la acción, por cuanto la demanda fue presentada el 5 de septiembre de 2002; y, por un lado, el Acuerdo No. 002 fue publicado el 23 de abril de 2002 y, por el otro, la Resolución No. 160 entró en vigor el 2 de

mayo del mismo año, lo que quiere decir que la demanda, a más tardar, debió presentarse el 2 de septiembre de 2002.

- Indebida representación del demandante, pues el poder no es suficiente para iniciar la acción contra varios entes territoriales, todos con autonomía administrativa y financiera.

- Aplicación de la Ley 617 de 2000, en razón a que los actos demandados son producto de su cumplimiento, el cual no puede ser rehusado por funcionario público algún so pena de rebasar la propia capacidad presupuestal de la entidad.

- Aplicación de una causal legal de retiro, pues, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 del Decreto 2400 de 1969 y 105 del Decreto 1950 de 1973, la supresión del cargo es un motivo válido para la separación del empleo y con base en ella se desvinculó a la accionante de la Contraloría Distrital.

- Cobro de lo no debido, pues al no ser la accionante titular de los derechos reclamados no hay responsabilidad alguna de la Contraloría Distrital.

- Falta de causa para demandar, pues la declaración de insubsistencia (sic) de la actora obedeció a motivos del servicio.

- Presunción de legalidad de los actos administrativos; y,

- Por último, sostuvo la accionada que: *“El cargo de la demandante es en provisionalidad. // La demandante ocupada un cargo en provisionalidad, mientras se convocaba a concurso, hecho que no se ha realizado por parte*

*del ente de control, por tanto el Contralor Distrital, goza de la discrecionalidad que le da la ley para llamar a ocupar el cargo con personas idóneas.”.*

(ii) Distrito de Cartagena de Indias (Fls. 59 a 67 del cuaderno principal):

El Distrito de Cartagena de Indias, luego de haberse opuesto a las excepciones y de haber admitido como ciertos algunos hechos, realizó una defensa en similares términos a los efectuados por la Contraloría Distrital, con la formulación de idénticas excepciones<sup>2</sup>, razón por la cual, no se procede a hacer consideración adicional alguna.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante Sentencia de 4 de septiembre de 2008, accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Edith Arnedo de Orozco, por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 126 a 137):

- En cuanto a las excepciones.

Descartó el Tribunal la objeción formal relativa a la ausencia de copia de los actos acusados, pues en el umbral del proceso a iniciativa del Tribunal se corrigió tal defecto y hoy ya reposan en el expediente los documentos que se echaban de menos.

Desechó la excepción de caducidad de la acción, pues entendió que la demandante fue notificada del acto que suprimió su cargo el 7 de mayo de 2002, por tal razón, los cuatro meses útiles para demandar ante la

---

<sup>2</sup> Al respecto, es de resaltar que a diferencia de la Contraloría Distrital, el Distrito no invocó la excepción primera de ineptitud de la demanda.

Jurisdicción Contenciosa Administrativa vencieron el 7 de septiembre de 2002, y la demanda se interpuso el 5 de los mismos mes y año.

Como la demandada puso reparo en que son varias las entidades comprometidas, y el poder para demandar no las comprende a todas, el Tribunal consideró que el poder era suficiente y que la identidad de los demandados surge del contexto de la demanda y del poder mirados en su conjunto, por lo que, la representación está conforme a derecho.

En cuanto a las demás excepciones, consideró el *a quo*, en la medida en que tienen que ver con la discusión de fondo del asunto sometido a conocimiento de la Sala, no se resuelven como tales.

- En cuanto al fondo del asunto.

El Tribunal determinó, en primera instancia, que al momento de la supresión de cargos la demandante se encontraba inscrita en carrera administrativa, según la Resolución No. 1265 de 1996; razón por la cual, no era de recibo el alegato de la parte accionada tendiente a afirmar que la vinculación de la misma era en provisionalidad.

En lo fundamental, continuó el *a quo*, los cargos elevados en la demanda contra los actos acusados se sintetizan en el de falsa motivación, el cual se soportó, según la actora, en el hecho de que el cargo por ella desempeñado no fue efectivamente suprimido, pues siguió existiendo pero ocupado por otra persona designada en provisionalidad, aunque “*desarrollando sus mismas funciones con una asignación salarial inferior a la que ella – la demandante- ostentaba*”.

Ahora bien, prosiguió el Tribunal, la supresión del cargo como causa legal de retiro impone dar razones suficientes, relativas a la modernización de la planta o al aumento de la eficiencia; las cuales, deben encontrarse en el estudio técnico, *“en el cual se encuentran los soportes y justificaciones de las reformas, por cuanto es el medio para demostrar en la motivación el fundamento legal.”* En el presente asunto, empero, dicho estudio no se allegó, razón por la cual, las consecuencias negativas de dicha situación deben ser asumidas por la parte accionada, quien tenía la obligación de adjuntarlo al proceso.

Agregó que la Contraloría Distrital de Cartagena en verdad simuló la supresión del cargo *“...de la demandante cuando lo único que desapareció fue la denominación, pero las funciones persistieron a tal punto que con posterioridad a la desvinculación de la demandante, se vinculó en provisionalidad otra persona para realizar las mismas funciones de secretaria ejecutiva, lo que permite inferir a esta instancia judicial que el cargo es indispensable dentro de la planta de personal de la entidad...”* (resaltas propias del texto original). Asimismo, continuó el Tribunal, de la comparación de las funciones que desempeñaba la demandante, con las que entró a cumplir la persona designada en provisionalidad, se evidencia que no existió la supresión efectiva del empleo que ella venía desempeñando.

También puede concluirse, de cara a los requisitos exigidos para el cargo de Secretaria Ejecutiva, Código 525, Grado 11, que la accionante acreditaba los requisitos para desempeñar dicho cargo, razón por la cual, no es válidos a la luz del ordenamiento jurídico que no se hubiera incorporado en el mismo a la señora Arnedo de Orozco, y, en su lugar, se haya preferido la vinculación de una empleada en provisionalidad.

Con base en lo expuesto precisó el Tribunal:

*“Por lo anterior, observa la Sala que existió y se encuentra probada la desviación de poder, por cuanto la Contraloría Distrital de Cartagena, vincula a una persona diferente de la señora Edith Arnedo de Orozco, quien venía ocupando el cargo de Secretaria Ejecutiva I, en carrera u ostentaba los derechos de la carrera, al cargo de esta, que supuestamente se encontraba suprimido de la planta de personal de la Contraloría Distrital, razón por la cual ella había sido desvinculada de esta Entidad. Los fines aludidos por esta para la reforma de la planta se desnaturalizan cuando la administración, lejos de cumplirlos, aprovecha la coyuntura para efectuar nombramientos de personas en provisionalidad, en el mismo cargo y con las mismas funciones que venía ocupando la empleada de carrera que fue desvinculada con la excusa de la supresión del empleo.”.*

En conclusión, entonces, el *a quo* encontró que el Acuerdo No. 002 de 2002 era ilegal, en cuanto afectó la situación particular de la actora, en la medida en que se configuraban la falsa motivación y la desviación de poder, por desconocimiento de lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

### **LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

El Distrito Cultural y Turístico Cartagena de Indias y la Contraloría Distrital, de forma adhesiva, interpusieron recurso de apelación contra la decisión del *a quo*, con los siguientes argumentos:

- El Distrito Especial (Fls. 142 a 151 del cuaderno principal):

Luego de resaltar el objeto de la carrera administrativa y la necesidad de sanear fiscalmente a las entidades estatales, así como también de analizar el contenido normativo de los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 149 del

Decreto 1572 de 1998 y concordantes, sostuvo la parte accionada que la supresión de cargo de la señora Arnedo de Orozco se sujetó al marco aplicable, incluido el estudio técnico, por lo cual, debe revocarse la decisión del *a quo*. Al respecto, precisó:

*“De acuerdo con lo anterior, los trámites que previa y posteriormente adelantó la Contraloría Distrital de Cartagena para reformar su estructura orgánica y planta de personal, no violaron norma alguna y mucho menos el debido proceso, en atención a que se agotaron los procedimientos en la ley establecidos y se efectuaron las comunicaciones ordenadas por la misma, se concedieron los términos, se ordenó el reconocimiento y pago de cesantías, indemnizaciones, intereses y demás emolumentos que la ley estipula tal como se demostró en el transcurso del proceso.”.*

Por otra parte, expuso la parte recurrente, en la medida en que la prueba con base en la cual afirmó el *a quo* que la actora se encontraba en carrera administrativa no fue emitida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no es válida tenerla en cuenta; y, en consecuencia, cabe afirmar que dentro del proceso dicho status no está acreditado.

Por último, el Distrito resalta la autonomía legal y constitucional de las Contralorías, tras lo cual deduce que no debía haber sido condenado el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, al tenor de lo establecido en los artículos 267, 272 y concordantes de la Constitución Política.

En escrito posterior, el Distrito de Cartagena amplió sus argumentos contra la sentencia, invoca para tal efecto la Sentencia C-365 de 2001, el Decreto No 359 de 1995 y la Ley 179 de 1994, para concluir que las condenas respecto de la Contraloría Distrital de Cartagena no pueden ser asumidas por el

Distrito de Cartagena, es decir, la llamada a cubrir las condenas es la Contraloría y no la entidad territorial.

En conclusión, como pretensión principal se solicitó la revocatoria de la decisión; y, como pretensión subsidiaria, excluir al Distrito de la condena impuesta.

- La Contraloría Distrital (Fls. 153 a 157 del cuaderno principal):

Contrario a lo sostenido por el *a quo*, no es cierto que el cargo haya subsistido pues, de conformidad con el artículo 1º del Decreto No. 1173 de 1999, un empleo no es similar a otro, aunque tenga idéntica nominación, si la remuneración es menor, como ocurrió en el presente asunto.

Incurrió el *a quo* en un yerro al haber declarado la nulidad de un acto general, en cuanto tuvo efectos frente a un particular; y, erró al no haber integrado a dicha decisión la Resolución No. 160 de 2002 y el propio acto de comunicación, máxime si se considera que el parámetro que se tuvo en cuenta para no declarar la caducidad de la acción fue precisamente este último. Al respecto, precisó el ente de control:

*“Nótese que tales actos administrativos se complementan uno al otro en la secuencia de las decisiones que estos adoptan y como consecuencia de ello, integran un acto administrativo de los que la doctrina y la jurisprudencia denomina acto complejo y por tanto debían ser pedidos su nulidad y así procederse en la respectiva sentencia de encontrarse fundadas las razones de la demanda, pero en el caso que nos ocupa, tal declaración respecto de los actos administrativos indicados se echa de menos, motivo por el cual deberá procederse a la revocatoria de la decisión contenida en la sentencia de fecha cuatro (04) de septiembre de 2008 y en*

*consecuencia exonerar de responsabilidad a la entidad que represento.”.*

Por otra parte, es imposible la restitución de la demandante en el cargo que venía desempeñando, porque éste ya no existe y el que se creó en la planta tenía una asignación inferior a la que ella devengaba, tampoco puede ser reinstalada en otro cargo similar, porque no existe en la nómina un salario semejante al que ella recibía.

Finalmente, para integrarse debidamente el contradictorio debió citarse al Concejo Municipal en la medida en que el acto demandado es un Acuerdo expedido por dicho cuerpo, además, no debe perderse de vista que la Contraloría fungió solamente como ente de ejecución de la decisión adoptada por otras autoridades Distritales.

Por lo anterior, entonces, solicitó la Contraloría que de no accederse a la revocatoria de la Sentencia, se condenara a la Contraloría sólo al reintegro y al Concejo y a la Alcaldía al pago de los salarios y prestaciones.

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver la controversia, previas las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

El problema jurídico por resolver se contrae a determinar la legalidad del retiro, por supresión de cargo, de la señora Edith Arnedo de Orozco. Para ello deberá establecerse si: (i) el ajuste a la planta de personal de la Contraloría contó con los requisitos legales, específicamente, el estudio

técnico; y (ii) si en el presente asunto existió o no supresión efectiva del empleo.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

### **De la vinculación laboral de la accionante**

- De conformidad con lo expuesto en la certificación laboral obrante a folios 12 y 13 del cuaderno de prueba, la señora Edith Arnedo de Orozco ingresó al servicio de la Contraloría Distrital el 13 de febrero de 1990, como Revisor J.F. Industria y Comercio; y que, posteriormente, se desempeñó como Secretaria Ejecutiva II, Secretaria del Contralor, Secretaria Ejecutiva I – Despacho del Contralor, Secretaria Ejecutiva I – Despacho del Sub –Contralor y Secretaria Ejecutiva.

- A folio 166 del cuaderno de pruebas, reposa copia de la Resolución No. 368-94 de 10 de octubre de 1994, proferida por el Contralor Distrital de Cartagena, por la cual se nombró en periodo de prueba a la actora, en el cargo de Secretaria Ejecutiva I – Despacho del Contralor. Al respecto, consideró:

*“Que la Contraloría llamó a concurso abierto, mediante Resolución No. 119 del 15 de abril de 1994 para proveer varios cargos que son de Carrera Administrativa. Que mediante Resolución No. 250-94 de 27 de septiembre se conformó la lista de elegibles con las personas que aprobaron el concurso arriba mencionado, entre las cuales figura: EDITH ARNEDO DE OROZCO.”.*

- Mediante Resolución No. 1265 de 1996, proferida por el Director de Recursos Humanos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, se

inscribió a la señora Edith Arnedo de Orozco en el Escalafón de Carrera Administrativa, en el cargo de Secretaria Ejecutiva I.

- Finalmente, es de anotar que la señora Arnedo de Orozco fue retirada del servicio el 7 de mayo de 2002.

### **Del proceso de supresión de cargos**

- Por el Acuerdo No. 002 de 11 de abril de 2002, *“Por medio del cual se establece la estructura orgánica y se determina la planta de personal de la Contraloría Distrital de Cartagena”*, se adoptó la nueva planta de personal, previa la siguiente consideración (Fls. 16 a 21 del cuaderno principal):

***“ARTICULO 14:*** *Adóptese la planta de personal e la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias según la siguiente distribución, niveles y su correspondiente nomenclatura para la presente vigencia de 2002, teniendo en cuenta el presupuesto asignado a la Contraloría Distrital en cumplimiento del programa de saneamiento fiscal y financiero denominado programa de ajuste del Distrito Cartagena de Indias.”*

Dentro de la nueva planta de personal se estableció un (1) cargo de Secretaria Ejecutiva, Código 525, Grado 11. Asimismo es de resaltar que en el artículo 22 del referido cuerpo normativo, se fijó una asignación salarial equivalente a \$948.675,00.

Por su parte, el artículo 17 ibídem, dispuso:

*“Los empleos no contemplados en el presente acuerdo se entenderán suprimidos de la planta de personal, y sus titulares de carrera, tendrán derecho a optar por la indemnización o por la incorporación a empleo equivalente, de conformidad con lo*

*consagrado en la Ley 443 de 1998, en el Decreto reglamentario 1572 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998 y el Decreto 1173 de 1999, con sujeción al procedimiento establecido en el Decreto Ley 1568 de 1998.”.*

- Posteriormente, tal como se había dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo No. 002 de 11 de abril de 2002, el Contralor Distrital profirió la Resolución No. 160 de 2 de mayo de 2002, *“por medio de la cual se distribuye (sic) los empleos de la nueva estructura orgánica de la Contraloría Distrital de Cartagena, ...”*. Ahora bien, dentro de este cuerpo normativo, no se incorporó a la accionante a cargo alguno, aunque tampoco se vinculó a funcionario alguno al cargo de *“Secretaria Ejecutiva, Código 525, Grado 11<sup>3</sup>”*.

- En consecuencia, mediante Oficio sin número de 2 de mayo de 2002, suscrito por el Contralor Distrital de Cartagena de Indias, se le informó a la accionante que su cargo había sido suprimido; y que, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, ejerciera su derecho de opción dentro del término legal (Fl. 25 del expediente principal).

- Por Resolución No. 08-453 de 6 de noviembre de 2002, proferida por el Director Administrativo y Financiero de la Contraloría Distrital de Cartagena, se le reconoció a la señora Edith Arnedo de Orozco la indemnización por supresión de cargo, en cuantía equivalente a \$22'372.561,00, por el tiempo de servicio comprendido entre el 13 de febrero de 1990 y el 7 de mayo de 2002. Al respecto, se consideró en el referido acto:

*“Que mediante Acuerdo Distrital No 002 del 28 de Febrero de 2002, emanado del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de*

---

<sup>3</sup> Posteriormente, este cargo fue ocupado por la señora Astrid Angulo de Hoyos, en virtud del nombramiento que en provisionalidad efectuó el Contralor Distrital mediante la Resolución No. 220-2002 de 30 de mayo de 2002. (obrante a folio 36 del cuaderno principal).

*Indias, se estableció la nueva planta de personal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias,*

*Que conforme al citado Acuerdo, el cargo que venía desempeñando **EDITH ARNEDO DE OROZCO** fue suprimido y ésta supresión se hizo efectiva a partir del día 07-May-02.*

...

*Que **EDITH ARNEDO DE OROZCO** optó libremente por la incorporación a un cargo igual o equivalente en la nueva planta*

*Que el 6 de Noviembre de 2002 se venció el plazo de seis (6) meses que estipula la Ley 443 de 1998 para la incorporación y ésta no ha sido posible (...).”*

Establecido lo anterior, procede la Sala a analizar el asunto sometido a su consideración, en el siguiente orden: (i) Marco normativo - De la supresión de cargos; y, (ii) Del caso concreto.

(I) Marco Normativo – De la supresión de cargos.

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.”*

Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la

carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro<sup>4</sup>; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y, la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem.

El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, establece que la carrera administrativa debe desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiendo por el segundo de ellos que *“(...) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.”*.

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

---

<sup>4</sup> Artículo 125 de la Constitución Política.

subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación<sup>1</sup>:

*“Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos.”.*

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que, éstos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz:

*“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 sólo 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>1</sup> Sentencia de 6 de julio de 2006, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Actor Omar Benito Páez Jaimes.

*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.”*

Ahora bien, observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año.

Estas opciones así como el establecimiento normativo de un proceso detallado y riguroso a adelantarse previamente a la toma de decisión de la supresión de cargos en una entidad, han de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece.

Específicamente el artículo 41 de la Ley 443 de 1998<sup>5</sup>, vigente a la fecha en que se efectuó el ajuste en la planta de personal en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, reguló la reforma de las plantas de personal en los siguientes términos:

---

<sup>5</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.

*“LEY 443 DE 1998.*

*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.*

*Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional incluidos sin excepción los establecimientos públicos, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.*

*(...)”*

Por otra parte, el Decreto 1572 de 1998, reglamentario de la mencionada ley, en su artículo 148 reitera las exigencias contempladas en la norma transcrita, así:

*“DECRETO 1572 DE 1998.*

*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.”.*

Ahora bien, el Decreto No. 2504 de 1998, que modificó algunos artículos de la anterior norma, en su artículo 9 dispuso:

*“DECRETO 2504 DE 1998.*

*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 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 los artículos transcritos se deduce que para la modificación de cualquier planta de personal se debe contar con los estudios técnicos que justifiquen dicha reestructuración, pero además de su confección dichos estudios tienen que estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios de los aspectos consagrados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

(II) Del caso concreto.

Establecido lo anterior, la Sala procede a estudiar la primera inconformidad planteada en el recurso de apelación por el Distrito Especial de Cartagena, esto es, el tópico relativo a la existencia del estudio técnico, exigido por el artículo 148 del Decreto 1572 de 1998 y concordantes, en el presente asunto. No sin antes, efectuar dos precisiones fundamentales:

(i) Contrario a lo sostenido por el Distrito, dentro del proceso existen suficientes elementos de juicio, diferentes a la Resolución de inscripción, para concluir que al momento del retiro del servicio la señora Arnedo de Orozco se encontraba en carrera administrativa. Veamos:

Tal como se relató en el acápite denominado “***De la vinculación laboral de la accionante***”, dentro del expediente reposa copia de la Resolución por la cual la accionante fue nombrada en periodo de prueba en el cargo de Secretaria Ejecutiva I, previo el adelantamiento de un proceso de concurso.

Dentro del cuaderno de pruebas, también reposan varias calificaciones de servicios de las que fue objeto en el transcurso de su vinculación, tratamiento éste que es propio de la vinculación en carrera.

Y, finalmente, al momento de la supresión del cargo el mismo ente de control le dio el tratamiento de empleada de carrera, pues no de otra forma puede entenderse que se le hubiera brindado el derecho de opción y, posteriormente, ante la presunta imposibilidad de incorporación, se le hubiera reconocido la indemnización por supresión del cargo; razón por la cual, sin consideraciones adicionales, ha de concluirse que por este aspecto no le asiste razón a la parte recurrente.

(ii) Tanto en el escrito de demanda como en la Sentencia y en el recurso de apelación, uno de los puntos centrales corresponde a la existencia de un estudio técnico que justifique la supresión de cargo de la actora.

Frente a este aspecto, hay que resaltar que en la demanda la parte accionante cuestionó la verdadera existencia de un estudio técnico que fundara el ajuste de la planta de personal de la Contraloría; y en la Sentencia, dicho tópico fue abordado, aunque cabe aclarar que la mera comprobación de su inexistencia bastaba para declarar la nulidad del retiro. Finalmente, dentro del recurso de apelación, bajo el cargo de “*No hay violación de régimen jurídico alguno por parte del Distrito de Cartagena de*

*Indias*”, el Distrito hace referencia a que los actos demandados se soportaron en la normatividad aplicable, dentro de la cual refirió la que regula la expedición de los estudios técnicos.

Por este motivo, en consecuencia, el análisis de la Sala se centrará en primera instancia en definir dicho aspecto, advirtiendo que en caso de encontrarse acreditado se relevará de efectuar el examen sobre la verdadera supresión del cargo de la señora Edith Arnedo de Orozco, pues, se reitera, la inexistencia de estudio técnico vicia de manera directa la supresión de su cargo.

Así entonces, con el objeto de dilucidar dicho aspecto, se resalta el siguiente recuento:

- Solicitada la copia del estudio técnico por parte de la actora (Fl. 11), decretada por el *a quo* (Fl. 73) y pedida a la Contraloría Distrital, el referido ente de control allegó la documentación que reposaba en sus archivos, dentro de la cual no se encontraba el referido estudio, agregando que *“Cualquier documentación adicional relacionada con el acuerdo 002 del 11 de abril de 2002, deberá ser solicitada al Concejo Distrital de Cartagena donde reposan las correspondientes acta y anexos de dicho acto administrativo.”*.

En atención a dicha situación, el Tribunal, expresó que no habiéndose allegado el estudio técnico por parte de la accionada le correspondía a ella asumir las consecuencias de dicha falencia.

- Empero, de la documental que se allegó por la Contraloría en dicha oportunidad, se observó que en la copia de la ponencia para plenaria del proyecto de acuerdo No. 65 *“por medio del cual se establece la estructura*

*orgánica y se determina la planta de personal de la Contraloría Distrital de Cartagena”, se consideró (Fls. 77 a 81):*

*“De otra parte la estructura con que hoy cuenta la Contraloría es muy jerarquizada, con jefaturas, Divisiones, Secciones que la hacen poco operativa dificultando con ello el cumplimiento de lo misional, por lo que **acogiendo algunos criterios del estudio técnico** presentado se hace una discriminación de los niveles administrativos, directivos y asesor a cambio de mantener y fortalecer el nivel profesional, equilibrar y homogenizar los grados con el fin de aplicar y hacer efectivo el principio constitucional de “a igual trabajo salario igual”. Negrilla fuera de texto.*

Dicha referencia hacía presumir la existencia de un estudio técnico, razón por la cual, con el ánimo de determinar la verdadera existencia o no del referido estudio, esta Sala dictó el 17 de junio de 2010 auto de mejor proveer, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 169, inciso 2º del C.C.A., con el que solicitó oficiar al Concejo Distrital de Cartagena, entidad a la que remitió la Contraloría Distrital, con el ánimo de que allegara las copias del Estudio técnico que había servido de sustento para ajustar la planta de personal de la Contraloría Distrital (Fls. 171 a 173).

En respuesta a dicha petición, el Concejo Distrital allegó la siguiente documental:

- Copia del Informe del Departamento Administrativo de la Función Pública sobre la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en el que se refirió (Fls. 175 y 176):

*“Con fecha 24 de agosto del presente año, se recibió copia de dos resúmenes de los informes presentados con motivo de la*

*reestructuración de la Contraloría Distrital de Cartagena y que tratan sobre el alcance de la reforma a la estructura orgánica adelantada durante el pasado mes de marzo.*

...

*En los actos administrativos ... no se analizan las funciones de la estructura actual ni se desarrolla la propuesta de modificación a la misma. ...*

*Por lo anterior, se recomienda adelantar el estudio técnico completo de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 1569 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998, reglamentario de la Ley 443 del mismo año, ...*

*A través de los citados estudios técnicos se deberá establecer la estructura administrativa y la planta de personal con la cual esa contraloría puede desarrollar las funciones u responsabilidades que le han sido asignadas.*

*(...)*

- Copia del documento “Estudios técnicos para la organización administrativa de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias”, del cual se resaltan los siguientes apartes:

*“(...)*

*La identificación de problemas por áreas se resume así:*

*. Baja capacidad operativa ...*

*. El funcionario no cuenta, en muchos casos, con los conocimientos previos...*

*. La rotación de personal es inconsulta y no tiene en cuenta la experiencia...*

*. (...)*

*. Distribución inadecuada de personal ...*

*. (...)*

*. Inadecuada jerarquización del personal en las labores de auditoría, ...*

*. (...)*

*. El recurso humano existente es inadecuado pues se requieren, principalmente, abogados y contadores ...*

*(...)*

**CRITERIOS DEL AJUSTE**

*(...)*

*La identificación de los cargos requeridos constituyen un proceso técnico destinado a establecer las necesidades cuantitativas y cualitativas que deben plasmarse en un sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración, sin que exista interés o criterio distinto a las demandas surgidas del cumplimiento de las competencias asignadas a la Contraloría Distrital de Cartagena por la Constitución y la Ley.*

*(...)*

*La Contraloría Distrital al establecer y determinar la planta de personal, en concordancia con la reforma adoptada busca institucionalizar y encausar la opinión pública hacia la participación ciudadana en el control de la gestión fiscal, ...*

*La adopción, implantación y consolidación del modelo institucional queda expresado en la Planta de Personal, por medida y los siguientes criterios:*

*. Disminución de niveles administrativos, buscando aplanar las relaciones jerárquicas entre los funcionarios, con el fin de motivar una mayor dinámica en la toma de decisiones, ejecución y operación de las competencias, así como para incentivar la creatividad en todos los niveles de la organización.*

*(...)*

*La planta de personal se fundamenta en los siguientes criterios:*

#### **ORIENTAR LA FILOSOFÍA DE LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL Y PROCESOS INSTITUCIONALES**

*El primer insumo para la determinación de las necesidades de cargos estuvo centrado en la misión, objetivos y resultados a cargo de la Contraloría Distrital de Cartagena, los cuales tienen expresión en la estructura orgánica y en las competencias asignadas a cada una de las dependencias.*

*(...)*

#### **2. FUNCIONES**

*(...)*

*La determinación de los cargos y su naturaleza se definieron por los perfiles y las funciones asignadas a cada una de las áreas. En ese orden de ideas, se procedió al diseño de nomenclaturas que expresan la calidad de los cargos cabeza de las dependencias y, consolidan unos niveles de alta competitividad y productividad.*

#### **3. SUJETOS DE CONTROL FISCAL.**

*(...)*

*la determinación del número de empleos para la atención de los planes, programas, proyectos, actividades y acciones de control fiscal estuvo basada en los puntos de control, para garantizar que*

*la Contraloría Distrital efectuara como mínimo una auditoría integral a cada entidad, durante el año fiscal.*

*(...)*

#### **4. EQUIPO TIPO PARA EL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL.**

*(...)*

#### **5. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL**

*La determinación e las necesidades de cargos, la nomenclatura de los mismos y los requisitos básicos exigen dos acciones de mediano plazo que deberá emprender la Contraloría Distrital:*

*. Modernización tecnológica ...*

*. Capacitación y formación intensiva de todos los funcionarios de la institución ...*

#### **6. FUNCIONES DE AUDITORÍA Y CONTROL.**

*(...)*

#### **7. ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE LOS NIVELES SALARIALES.**

*(...)*

*El ajuste busca establecer niveles salariales que contribuyen a mejorar la calidad de los funcionarios que ingresan y prestan sus servicios a la institución, así como el incremento de la demanda de personal altamente calificado, acorde con los criterios utilizados en la escala salarial del Distrito.*

#### **8. DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL**

*(...)*

#### **9. CONTROL EXCEPCIONESL Y CONCURRENTE**

*(...)*

*La planta de personal, tal como se ha explicado, es el resultado de un análisis que estableció procesos básicos de la institución, determinó lo sujetos pasivos del control fiscal, examinó la cantidad, cobertura y resultados de las investigaciones, juicios, jurisdicción coactiva que ejecuta la institución, cuantificó las cargas de trabajo en las áreas de apoyo (gestión administrativa, financiera, del talento humano, control interno, etc), y valoró las responsabilidades que debe asumir la Contraloría en desarrollo del control concurrente y prevalente.*

#### **ELEMENTOS DE LA PLANTA DE PERSONAL**

*La planta contiene los siguientes elementos básicos:*

*(...)*

*. La supresión de los cargos del nivel ejecutivo motivando la creación de equipos multidisciplinarios para la atención de áreas y programas, así como el mejoramiento de la integración y coordinación en la planeación y ejecución.*

*. La creación de cargos en los niveles administrativos y operativos, de conformidad con los resultados sobre demandas reales del servicio.  
(...)”.*

Esta última prueba, la cual fue allegada por el Concejo Distrital, esto es, por la propia Administración, permite ilustrar que en el estudio técnico la entidad hizo una serie de consideraciones generales, algunas de contenido programático, tendientes a justificar la supresión de algunos cargos. Ello, de conformidad con lo allí establecido se hizo con fundamento en criterios objetivos, así como de acuerdo a las necesidades de la institución de cara a su carga de trabajo, empero, concretamente, no se observa un análisis sobre la oportunidad de suprimir qué cargo y de crear cuáles otros, ni tampoco el análisis de procesos técnico misionales o de apoyo, de la prestación concreta de los servicios o de las funciones asignadas y cargas de trabajo. El documento allegado, en algunos apartes funge más como un instructivo de cómo hacer el estudio técnico, que en verdad ser la materialización de uno de ellos.

Así entonces, puede concluirse que formalmente hay un estudio, pero dicho documento no es un soporte técnico válido del cual se derive con claridad la necesidad de supresión del cargo de la actora.

Ahora bien, observada la prueba allegada en esta instancia en virtud del Auto de mejor proveer dictado por la Subsección, se concluye que, al amparo de las reglas de la sana crítica: (i) merece toda la aceptación y credibilidad, pues a pesar de haber sido allegada en copia fue remitida por la autoridad administrativa respectiva; (ii) es válida para soportar la presente decisión, en la medida en que la propia Contraloría solicitó dentro de su oportunidad que si algún documento faltaba referente al trámite previo a la adopción del Acuerdo

No. 002 de 2002 fuera solicitado a dicho ente; y (iii) finalmente, es de resaltar que con su arribo al expediente, no se modificó de manera negativa la situación de las partes que no condujeron a que la misma se allegara al proceso; razón por la cual, a la luz de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se reitera, es un válido soporte de la presente decisión.

Por lo anterior, de cara a la normatividad aplicable, es preciso afirmar que en el presente asunto la entidad no contó con un documento que justificara el ajuste de la planta de personal, contrariando con ello lo ordenado por el ordenamiento jurídico; razón por la cual, por este sólo cargo es viable confirmar la sentencia recurrida.

#### De otras cuestiones planteadas en los recursos

- Planteó en su recurso el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena de Indias, que la condena sólo debía hacerse contra la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, liberando de ella al ente territorial. Invocó ésta para tal efecto la Sentencia C-365 de 2001, el Decreto No 359 de 1995 y la Ley 179 de 1994, para concluir que las condenas respecto de la Contraloría Distrital de Cartagena no pueden ser asumidas por el Distrito de Cartagena, es decir, la llamada a cubrir las condenas es la Contraloría y no la entidad territorial.

A juicio del Concejo de Estado, a pesar de la denominada autonomía de las Contralorías, en este caso la responsabilidad que se endilga a la entidad territorial, viene de haber sido el Concejo Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, la autoridad que aprobó el proceso de reestructuración, lo que hizo mediante el Acuerdo No. 002 de 11 de abril de 2002.

- Tampoco son de recibo los argumentos de la Contraloría según los cuales debió citarse al Concejo Municipal y ordenarse que la condena económica esté a cargo del Distrito y el Concejo, por cuanto, por un lado, la demanda se invocó contra el Distrito Especial de Cartagena de Indias - Concejo Municipal – Contraloría Distrital y dentro del presente asunto se convocó a dichas entidades a través del Alcalde del Distrito y del Contralor, encontrándose que no existe violación alguna al derecho al debido proceso de las entidades involucradas en el litigio. Por otra parte, no puede pasarse por alto que la vinculación de la actora fue con la Contraloría Distrital y que, en tal sentido, quien debe asegurarle la protección de los derechos es el empleador, independientemente de que las entidades establezcan algún mecanismo para asumir la condena, situación que en ningún caso puede actuar contra el empleado.

- Por último, frente a los actos demandados, cabe referir que la Contraloría Distrital extrañó el hecho de que no se declarara la nulidad de la Resolución No. 160 de 2 de mayo de 2002 así como también del Oficio de 2 de mayo de 2002; situación que en manera alguna podría llevar a revocar la providencia pues dicha situación es consecuencia de una omisión del Tribunal y no de una omisión en el derecho de acción de la parte actora.

Ahora bien, aunque no sea acertado considerar que los actos referidos constituyen un acto complejo, lo cierto es que en la medida en que afectaron la situación de la actora la nulidad también debió recaer sobre ellos; en razón a que la Resolución No. 160 de 2 de mayo de 2002 contiene la decisión por la cual la señora Arnedo de Orozco no fue incorporada a la nueva planta de personal y el Oficio de 2 de mayo de 2002, constituye un acto integrador del principal, frente al cual esta Sala ha sostenido que:

*“Empero, la comunicación de la decisión, en este caso, no comporta una mera prueba del conocimiento de la decisión principal, sino que le da eficacia y validez al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin los actos integradores la voluntad de la administración no es completa, por ello, puede ser objeto de la acción contenciosa, el acto de ejecución que se viene como el denominado acto integrador del principal.*

*Se insiste, el acto administrativo no se limita, únicamente, a la voluntad conciente y explicitada de la “administración” sino que, también, la integran las actuaciones que tienden a la concreción de su voluntad; en otras palabras, debe reconocerse que esta manifestación de la voluntad no se integra sólo por la voluntad exteriorizada para la producción de un acto administrativo, sino también por otros aspectos que no necesariamente son producto de la voluntad declarada pero que si contribuyen a su ejecución.*

*En otras palabras, el control de la jurisdicción no se somete o limita a la mera manifestación de voluntad explicitada, sino que también, comprende su actividad, respecto de las actuaciones que impidan continuar con la actuación o, como en nuestro caso, de aquellas actuaciones que se integran al acto principal para lograr su cumplimiento.”<sup>6</sup>.*

A su turno, en principio habría de sostenerse que en la medida en que dicha falencia no fue reclamada en esta instancia por la parte interesada, no es viable proceder a efectuar modificación alguna; sin embargo, teniendo en cuenta que es un punto debatido por la parte recurrente; y que, en todo caso, el hecho de haber declarado la nulidad parcial del Acuerdo No. 002 de 11 de abril de 2002 conduce al restablecimiento de la actora, se precisa adicionar en este aspecto el fallo del *a quo*, pues no empeora la situación del apelante.

## **DECISIÓN**

---

<sup>6</sup> Sentencia del Consejo de estado, Sección Segunda, Subsección B; de 26 de agosto de 2010; radicado interno No. 0283-2008; con ponencia de quien ahora lo hace en el presente asunto.

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

### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la Sentencia de 4 de septiembre de 2008, por la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Edith Arnedo de Orozco contra el Distrito Especial de Cartagena de Indias, Concejo Distrital y la Contraloría Distrital, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia; con la siguiente adición:

**ADICIÓNASE** el literal primero de la Sentencia de 4 de septiembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de establecer que además de la nulidad del Acuerdo No. 002 de 2002, en cuando afecta la situación particular de la señora Edith Arnedo de Orozco, se declara la nulidad de la Resolución No. 160 de 2 de mayo de 2002, en cuanto no ordenó su incorporación en la nueva planta de personal; y del Oficio sin número de 2 de mayo de 2002, suscrito por el Contralor Distrital de Cartagena de Indias, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.  
Cúmplase.**

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

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ  
MONSALVE**

**GERARDO ARENAS**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**