



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, veintitrés (23) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Orlando Acuña Angulo  
Demandado: Universidad del Tolima  
Radicado: 73001-33-33-003-2017-00177-00

### ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por Orlando Acuña Angulo contra la Universidad del Tolima.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. PRETENSIONES<sup>1</sup>:

- 1.1. Que se declare la nulidad del Acuerdo No. 030 de diciembre 19 de 2016, por medio del cual se suprimen 27 empleos nivel profesional grado 18.
- 1.2. Que se declare la nulidad del oficio de enero 17 de 2017, por medio del cual se decide que el empleo objeto de supresión es el ocupado por Orlando Acuña Angulo, nivel profesional, denominado profesional universitario grado 18.
- 1.3. Que se declare que el empleo desempeñado por Orlando Acuña Angulo es de carrera en los términos de la Ley 909 de 2004.
- 1.4. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene que se reintegre sin solución de continuidad a Orlando Acuña Angulo al mismo cargo que desempeñaba, en idénticas condiciones a las que tenía al momento de su desvinculación, o a otro de igual o superior jerarquía.
- 1.5. Que se condene a la Universidad del Tolima a pagar a favor de la demandante, los salarios, primas, reajustes o aumentos de sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación y hasta que se produzca el reintegro.
- 1.6. Que se condene a la Universidad del Tolima a pagar a favor de Orlando Acuña Angulo, la indemnización por la supresión del empleo, de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.
- 1.7. Que las sumas de dinero que se reconozcan sean pagadas debidamente indexadas
- 1.8. Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho.

---

<sup>1</sup> Folio 17 expediente físico.

## 2. HECHOS

Como hechos relevantes de la demanda y su reforma se relacionan los siguientes<sup>2</sup>:

- 2.1. La Universidad del Tolima es un ente universitario en los términos de la Ley 30 de 1992 y en ejercicio de su autonomía, expidió el Acuerdo 001 del 29 de enero de 1996, mediante el cual se estableció el Estatuto para el personal administrativo, en el cual se clasifican los empleos en Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico y Asistencial.
- 2.2. La Universidad del Tolima realizó estudio técnico para efectuar la reestructuración administrativa, y mediante Acuerdo 006 del 03 de mayo de 2013, el Consejo Superior de la Universidad del Tolima estableció en el nivel directivo 24 empleos del cargo de profesional universitario código 219 grado 18.
- 2.3. El señor Orlando Acuña Angulo fue nombrado mediante Resolución 1776 del 24 de agosto de 2012 en el empleo de Profesional Universitario Código 219, grado de remuneración 18, adscrito a la Facultad de Ingeniería Agronómica.
- 2.4. Conforme la naturaleza de la entidad universitaria, el empleo de Profesional Universitario Código 219 Grado 18 está catalogado como empleado público.
- 2.5. En el documento denominado propuesta de reforma profunda de la Universidad del Tolima, se proponen como medidas a corto plazo en lo administrativo, la supresión de vinculaciones en el nivel profesional universitario grado 18, para lo cual se deberá realizar los estudios de viabilidad jurídica, sin embargo, en diversas reuniones, de manera insistente e infundada adelantada en los órganos de la universidad, se ha propuesto la supresión de estos empleos.
- 2.6. La Universidad suscribió el Convenio de Cooperación N°. 001 de 2016 con la Universidad del Valle, para desarrollar asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, en virtud de la crisis que atraviesa la institución educativa tolimense, elaborando esta última un documento denominado “*Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de la Universidad del Tolima - Plan de Alivio Financiero*”, en el cual se definen los lineamientos estratégicos, se analiza la situación y el manejo financiero de la universidad, proponiendo un plan de alivio financiero y medidas de acción inmediata, entre las cuales se encontraba “(...)8.6 **INSUBSISTENCIA DE NOMBRAMIENTO A PROFESIONALES DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN**”... **“En el momento de crisis se debe hacer uso de las facultades discrecionales para la terminación del vínculo laboral con los empleos o cargos de libre nombramiento y remoción. En la planta de empleos de la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA hay cargos de profesional universitario con código 219, grados 13,15,17 y 18 cuya naturaleza es de libre nombramiento y remoción, según consta en el manual de funciones vigentes, situación que favorece a la universidad para la adopción de decisiones que conlleven a la disminución de la planta de personal (...) 8.9. CONGELAR PROVISION DE CARGOS VACANTES O SUPRIMIR... “Inicialmente se debe proceder a congelar la planta de personal con los cargos provistos a 01 de enero de 2017, con el fin de controlar el impacto de la carga salarial y prestacional sobre el déficit financiero que aqueja la universidad (...)”**

---

<sup>2</sup> Folios 18-21, 319 expediente físico.

- 2.7. Mediante Acuerdo 030 del 19 de diciembre de 2016, el Consejo Superior de la Universidad del Tolima suprime 27 empleos denominados PROFESIONAL UNIVERSITARIO – G 18.
- 2.8. Señala que pesar de que el empleo desempeñado por Orlando Acuña Angulo en el manual de funciones es clasificado como de libre nombramiento y remoción, atendiendo a lo normado en el Acuerdo 104 de 1993 expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Tolima, esta clasificación no se ajusta de manera ponderada a la prevista en el artículo 5 numeral 2 literales a, b y c de la Ley 909 de 2004.
- 2.9. Mediante oficio de fecha enero 17 de 2017, el jefe de Relaciones Laborales de la Universidad del Tolima informó al señor Orlando Acuña Angulo que de conformidad con el Acuerdo 030 de diciembre de 2017 expedido por el Consejo Superior del ente universitario, el cargo de profesional universitario grado 18 que ocupaba había sido suprimido y por tanto era retirado de la entidad.
- 2.10. Los actos acusados vulneran las normas que regulan el Estatuto de Personal Administrativo, en el cual se consagra la posibilidad de suprimir un empleo como consecuencia de una reestructuración organizativa o reorganización de una dependencia, situaciones que no han ocurrido a la fecha de retiro de la demandante.
- 2.11. Así mismo infringen las reglas supletorias aplicables previstas en la Ley 909 de 2004, Decreto 1227 de 2005 y Decreto 019 de 2012, por cuanto la supresión del cargo no tiene como soporte un estudio técnico que justifique la reforma de la planta, y por tanto se presenta una falsa motivación, ya que el estudio realizado por la Universidad del Valle recomienda la declaratoria de insubsistencia de los profesionales grado 18 y no la supresión del empleo.
- 2.12. El documento que fue tenido en cuenta por la Universidad del Tolima para adoptar la decisión de retiro, fue el denominado ALIVIO FINANCIERO, entregado por la Universidad del Valle en el mes de diciembre de 2016, y el documento final que tiene el estudio que justifica la decisión adoptada por la universidad para retirar al demandante, culminó luego de haberse adoptado la decisión contenida en el Acuerdo 020 de diciembre de 2016.
- 2.13. Solo con la expedición de la Resolución 1129 del 28 de agosto de 2017, la Universidad del Tolima designó un equipo para la elaboración e implementación de la viabilidad técnica de la propuesta de rediseño organizacional y nueva planta de cargos, el cual deberá afianzarse en el estudio y la recomendación realizada por la Universidad del Valle.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN<sup>3</sup>**

Se indica en síntesis, que con la expedición de los actos atacados se vulnera lo establecido en la Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 4, 69, 121, 125 y 209; Ley 30 de 1992 artículos 28 y 29; Ley 909 de 2004 artículos 5, 41 y 46; artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, hoy Decreto 1083 de 2015; Decreto 019 de 2012, artículo 228; Acuerdo 104 de 1993 expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Tolima; Acuerdo 001 de 1996 Estatuto de Personal Administrativo expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Tolima; Acuerdo 031 de 1994, Acuerdo 021 de 2011; Acuerdo 015 de 2012, Acuerdo 004 de 2013; Acuerdo 024 de 2013; Acuerdo 033

---

<sup>3</sup> Folios 21-36,319-326 expediente físico.

de 2016; Acuerdo 012 de 1995; Acuerdo 022 de 2007; Acuerdo 0001 de 1996; Acuerdo 0039 de 2008; Acuerdo 006 de 2012.

El apoderado actor manifiesta que los actos administrativos demandados fueron expedidos con violación directa de las normas superiores antes indicadas, desconociendo los derechos del demandante que están contenidos en las normas que regulan la necesidad de motivar los actos administrativos de manera congruente con los estudios técnicos, estos últimos que deben cumplir con varios requisitos sin los cuales dichos actos serán considerados nulos, pues se encuentran en oposición manifiesta al ordenamiento legal que regula lo referente a las reformas de planta de personal de las universidades del sector público.

Que la desvinculación del demandante obedece a la supresión del empleo, decisión que fue tomada con fundamento en el estudio realizado por la Universidad del Valle, en el cual se recomienda congelar la planta de personal de empleos en el numeral 8.9 y se propone la declaración de insubsistencia de algunos empleos en los numerales 8.5 y 8.6 sin que en momento alguno se refiera a la supresión de empleos como erradamente lo interpretó el ente universitario, por tanto hace que los actos acusados contengan una motivación falaz, además comporta de forma intrínseca la modificación a la planta de empleos de la universidad, pues las funciones deben ser reasignadas o redistribuidas, por tanto se requería la elaboración de estudios que determinaran la necesidad de supresión de los mismos, sin que se hubieran culminado a la fecha de retiro de la demandante.

Afirma que los actos acusados desconocen las reglas internas expedidas por la Universidad del Tolima, relativas a las razones de supresión de empleos, las cuales obedecen a razones de reestructuración o reorganización, hipótesis que no se dieron en el presente evento, por cuanto, la supresión de empleo tiene su fuente en un alivio financiero, siendo esta una causal de nulidad por infracción directa a las normas internas.

Señala que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad, endilgando los siguientes cargos:

**PRIMER CARGO: Violación directa del artículo 69 de la Constitución Política de 1991, artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 5 numeral 2 literal a, b y c de la Ley 909 de 2004.**

Luego de hacer transcripciones de las normas citadas, así como de algunos apartes jurisprudenciales, señala el apoderado actor que en atención a que las funciones desempeñadas por el demandante no son de aquellas descritas en el artículo 5 literales a, b, c y d de la Ley 909 de 2004, la supresión del empleo que por naturaleza es de carrera, son aquellas consagradas en la citada norma, decreto 1227 de 2005 y el Decreto 019 de 2012 hoy Decreto 1083 de 2015.

Dice que la entidad demanda desconoció que el retiro del demandante obedece a una facultad reglada, es decir, debe concurrir cualquiera de las razones previstas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y si bien se contempla la supresión del empleo como habilitación para su retiro, esta debe estar acompañada con las reglas que regulan la modificación o reforma de la planta de empleos, por desconocerse además que se trata de un empleo de carrera en atención al criterio funcional de las actividades desempeñadas.

**SEGUNDO CARGO: Violación directa del bloque integrado por el artículo 45, 46 y 47 del Acuerdo 001 de 1996 del Consejo Superior de la Universidad; artículos 41 y 46 de la Ley 909 de 2004; artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005 compilados en el Decreto 1083 de 2015, y artículo 228 del Decreto 019 de 2012.**

El apoderado de la parte demandante señala que el Acuerdo 001 de 1996 que consagra el estatuto de personal administrativo de la Universidad del Tolima, establece que la supresión del empleo se produce por reestructuración organizativa o reorganización de una dependencia, sin embargo, en el caso concreto dichas causales no se dieron, por cuanto se lee en el acto acusado, la razón de la supresión del cargo de Profesional Universitario Grado 18 obedece a la aplicación de un plan de alivio financiero, más no como consecuencia de una reestructuración o reorganización, lo que implica violación a las reglas internas que regulan la entidad universitaria.

Asegura que la supresión del empleo ocupado por el demandante obedeció más a una reestructuración o reorganización administrativa, situación que no está regulada en el estatuto universitario, por lo tanto, era aplicable lo establecido en el artículo 3 numeral 2º de la Ley 909 de 2004, así como el artículo 2º *ibidem* que trata sobre los principios de la función pública, y el artículo 17 sobre planes y plantas de empleos.

Sobre dichos principios e instrumentos de ordenación del empleo público, señala que se ha determinado el marco para efectuar modificaciones a las plantas de personal de las entidades públicas regidas por la Ley 909 de 2004. Así mismo que la supresión del cargo implica ello una modificación de la planta de personal, puesto que lo pretendido es la redistribución de funciones, atendiendo el Plan de Alivio Financiero y la Reforma Profunda, en los términos del artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y del Decreto 019 de 2012 que modificó dicho artículo, así como del Decreto 1085 de 2015 que compiló el Decreto 1227 de 2005.

Expresa que la Universidad del Tolima no adelantó un estudio técnico que reuniera las condiciones legales señaladas por la parte actora para determinar la comisión y declarar la insubsistencia de la demandante y trae a colación a la sentencia del Consejo de Estado, sección segunda del 26 de agosto de 2010, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. 050012331000200201433801 Ref. 1199-2008, Dte: Clara Inés García Betancour; para concluir que el “PLAN DE ALIVIO FINANCIERO” si bien formalmente puede considerarse como un estudio, no cumple con los requisitos exigidos en la legislación, pues el documento final adolece de varias exigencias legales.

**TERCER CARGO: Falsa motivación.**

Afirma que los actos administrativos atacados no se ajustan a la razón que los justifica, puesto que la Ley 909 de 2004 y los Decretos 019 de 2012 y 1227 de 2005, este último compilado en el Decreto 1083 de 2015, establecen las exigencias legales que deben cumplir los estudios técnicos, indicando que ni las conclusiones, ni las recomendaciones allí contenidas, determinen las decisiones que deben adoptarse para modificar o reformar la planta de empleos de la universidad.

Asevera que el estudio técnico entregado por la Universidad del Valle no cumple con las exigencias legales y por tanto las conclusiones y recomendaciones contenidas no son acertadas y no corresponden a una debida calificación de la situación que motiva la modificación de la planta de empleos, ya que no contiene i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; ii) la evaluación de la prestación de los servicios, iii) la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; por tanto se concluye que la motivación de la supresión no se ajusta a la realidad jurídica y fáctica que la motiva ni muchos menos a la necesidad de la entidad.

De otro lado, afirma que la razón de la supresión del cargo ocupado por el demandante no es consonante con la recomendación efectuada por la Universidad del Valle, pues en el numeral 8.6 del documento, se recomendó la insubsistencia del nombramiento de profesionales atendiendo la naturaleza del empleo de libre nombramiento y remoción, con el fin de generar un alivio financiero, pero en ningún momento que debían suprimirse dichos empleos.

#### **CUARTO CARGO: Expedición irregular de los actos administrativos.**

Afirma que tratándose de los procesos de reformas o modificación de plantas de empleos, es necesario contar con un estudio técnico previo que justifique en sus conclusiones la decisión que debe adoptarse en tal sentido, bien sea suprimiendo empleos, modificando cargas laborales, entre otras; estudio técnico que debe cumplir con las exigencias previstas en la normatividad vigente y que el incumplimiento de dichas exigencias legales, determina la existencia de un documento que presenta falencias metodológicas y que sus conclusiones no generan certeza para motivar la modificación de la planta de empleo, situación que no se dio en este caso, pues en el documento denominado PLAN DE ALIVIO FINANCIERO elaborado por la Universidad del Valle se recomendó la insubsistencia de los nombramientos a profesionales de libre nombramiento y remoción pero en ningún momento la supresión de los cargos.

#### **QUINTO CARGO: Nulidad por violación de la Ley 909 de 2004 y Acuerdos 001 de 1996 y 104 de 1993.**

El apoderado actor señaló que las universidades estatales u oficiales en virtud de lo establecido en la Ley 30 de 1992, gozan de autonomía para darse su propio reglamento interno como fuente sublegal, pero que ello no implica que en atención a dicha autonomía puedan desconocer las reglas que regulan los empleos de libre nombramiento y remoción, por lo que esta facultad está supeditada a las limitaciones legales.

Señala que la facultad para clasificar los empleos de los distintos niveles de la planta de personal administrativo, entre ellos los de libre nombramiento y remoción, es de interpretación restrictiva al ser una excepción y que al no atender los criterios para su aplicación se está ante una actuación arbitraria y violatoria de principios y derechos fundamentales, debiéndose aplicar en este caso la Ley 909 de 2004, tal como lo señala el artículo 61 del Acuerdo 001 de 1996.

#### **SEXTO CARGO: Desviación de poder.**

Reiteró que el retiro del demandante no fue consecuencia de un estudio técnico ajustado a las reglas previstas en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, ni a lo previsto en el Acuerdo 001 de 1996, pues se fundó en un estudio de viabilidad financiera, y fue adoptada de forma anticipada a la existencia del estudio definitivo elaborado por la Universidad del Valle, tal como se infiere del contenido de la Resolución No. 1129 de agosto de 2017.

#### **SÉPTIMO CARGO: Inexistencia del mejoramiento del servicio.**

Afirma que con la decisión adoptada se presentó desmejoramiento en el servicio, toda vez que en lugar de disponer un organismo con mayores calidades o de funcionarios

mejor capacitados para desempeñar sus funciones, se designó a otros funcionarios generando traumatismo en el desarrollo de las funciones propias de la entidad.

#### **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>4</sup>**

La Universidad del Tolima se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por considerar que la decisión de suprimir el cargo de Profesional Universitario Grado 18 que ejercía el demandante y que era de libre nombramiento y remoción, está debidamente sustentada y no presenta vicio alguno que conduzca a la anulación de los actos atacados.

Con relación al primer cargo, indica que en uso del principio de autonomía universitaria se expidieron los Acuerdos 104 de 1993 “Estatuto General” y 001 de 1996 “estatuto del Personal Administrativo”, teniendo en cuenta la política laboral integral para el personal administrativo temporal y de planta, así como profesores de cátedra presencial y a distancia, por los cuales se regularizaron los empleos del personal administrativo temporal y se incorporaron en la planta de personal, expidiéndose posteriormente el Acuerdo 006 de 2012 por el cual se establece la planta de personal de la Universidad del Tolima, el cual se encuentra vigente hasta la fecha, determinándose en 31 cargos el número de empleos en el nivel profesional, grado 18, código 219, el cual goza de presunción de legalidad.

Señala que el cargo del demandante no es de carrera administrativa, al ser de los de libre nombramiento y remoción, conforme la normatividad institucional que en virtud de la autonomía universitaria se debe dar aplicación a las normas especiales de la universidad, armonizadas en forma supletiva con aquellas disposiciones nacionales que en su voluntad y autonomía le sirvieron de insumo, en tanto sean compatibles con la entidad universitaria como ente autónomo departamental, conforme lo consagrado en la Constitución, la ley y la Sección Quinta del Consejo de Estado en fallo del 10 de agosto de 2016.

Aduce que conforme lo expresado por el Consejo de Estado, se debe revisar principalmente dentro de su autonomía de autorregulación la normatividad interna de la institución, y de no estar previsto allí una situación, se podrá acudir a lo regulado por otra entidad, solo si la universidad consagró de forma expresa la remisión, siempre respondiendo a criterios, principios y alcances acordes a los fines y misiones educacionales universitarios públicos u oficiales.

Indica que la nomenclatura adoptada por la Universidad del Tolima estableció 78 cargos del nivel directivo, 4 cargos del nivel asesor, 165 cargos del nivel profesional, 163 cargos del nivel técnico y 229 cargos del nivel asistencial, para un total de 639 cargos; arguyendo que los cargos de libre nombramiento y remoción, como excepción a la regla general de carrera administrativa han sido adoptados al interior de la universidad para dar cumplimiento al objeto misional de la misma, encontrándose por tanto cargos como Directores de Programa, Secretarios Académicos, Director de Proyección Social, Currículo, Secretario Académico, entre otros, como de libre nombramiento y remoción.

Expone que la política laboral de 2012 contempló que el personal que desarrolla este tipo de labores es de aquel requerido por confianza, manejo y orientación institucional; y que como quiera que la Vicerrectoría Académica es el centro de costo más grande, soportando el proceso misional de la Universidad, se estableció un mayor número de cargos de libre nombramiento y remoción allí, con el fin de que la orientación de políticas institucionales se pueda cumplir sin interferencias, por cuanto su objetivo es el

---

<sup>4</sup> Folios 47-78 y 518530- del expediente físico.

mejoramiento continuo del servicio educativo. Aduce igualmente la existencia de otros cargos que por ley deben funcionar como de libre nombramiento y remoción, como lo es los jefes de oficina de control interno disciplinario, control de gestión, oficina de personal, tesorero, compras, almacén, división contable y financiera y de servicios administrativos, entre otros.

Concluye que por lo anterior no se está vulnerando el artículo 125 constitucional, en relación con los empleos de carrera administrativa, bajo el entendido de que los cargos de libre nombramiento y remoción son una excepción

Respecto al segundo cargo, indica que en virtud de la autonomía universitaria no le son aplicables directamente la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, siendo aplicada tal normatividad de forma supletiva y que para el caso concreto, la Universidad no solo cumplió con su normatividad interna, sino que además sus reglamentos cumplen con los requerimientos de la Ley 909 de 2004.

Aduce que, por la naturaleza de los empleos de libre nombramiento y remoción, la Universidad del Tolima procedió conforme el protocolo legal en materia de supresión de cargos del nivel profesional universitario, grado 18 de remuneración, realizando un recuento de los estudios y propuestas de reforma organizacional efectuadas con el fin de superar la compleja crisis que atravesaba el ente universitario

Manifiesta que la Asamblea General de Profesores, en el mes de marzo elaboró y presentó ante el Consejo Superior Universitario, "Propuesta de reforma profunda de la Universidad del Tolima" en la cual se planteó como medida a corto plazo en lo administrativo la *"supresión de vinculaciones en el nivel profesional universitario grado 18. Para algunos casos, se deberán realizar los estudios de viabilidad jurídica de la medida a la luz de las sentencias de las cortes"*, proyectándose un ahorro anual de 2.400 millones de pesos aproximadamente.

Advierte que las directivas de la institución de educación superior se venían planteando la supresión de cargos de libre nombramiento y remoción de la planta global de la universidad del Tolima, por lo cual elevaron solicitud de concepto jurídico ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en relación al tratamiento que debía dársele a 31 cargos clasificados como libre nombramiento y remoción, cuya respuesta indicó: *"(...)esa institución, en su carácter de ente universitario autónomo a la luz de la Ley 30 de 1992, goza de la autonomía administrativa, presupuestal y académica, y los estudios y actos administrativos relacionados con la adopción con la planta de personal y manual específico de funciones y competencias laborales, es de competencia exclusiva de los órganos directivos de la Universidad del Tolima. En este orden de ideas y teniendo en cuenta la autonomía universitaria debe entenderse que el estudio o justificación técnica que soporte la modificación de la planta de personal presentado y aprobado por el Consejo Superior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Acuerdo 104 de 1993, sobre funciones del Consejo Superior, dispones: 6. Definir la planta de personal de la universidad con señalamiento de los cargos que serán desempeñados por docentes, por empleados y trabajadores oficiales, previa propuesta de las instancias respectivas."*

Que ante la crisis por la que pasaba la Universidad de Tolima, su Consejo Superior expidió el Acuerdo No. 0021 del 12 de septiembre de 2016 *"por el cual se establece un periodo de transición, se modifica el estatuto general y se dictan otras disposiciones"* facultando al Rector, entre otros asuntos, para contratar un experto en reformas académico-administrativas en el ámbito de la educación superior y un equipo de trabajo que se encargara de realizar propuesta definitiva en Coordinación con la Asamblea Universitaria para la implementación de la reforma, así como su presentación a la comunidad mediante diálogos educativos sobre la misma.

Que en virtud de lo anterior, un equipo directivo de la universidad conformado por Oficina de Asesoría Jurídica, la División de Relaciones Labores y Prestacionales y la Oficina de Desarrollo Institucional, presentó el 8 de noviembre de 2016 el estudio técnico sobre la supresión de 27 cargos de libre nombramiento y remoción del nivel profesional grado 18, en el que se estableció que las funciones de tales profesionales universitarios grado 18 no se requerían al interior de la universidad, con ocasión de la disminución del número de estudiantes matriculados, entre otros aspectos.

Manifiesta que posteriormente, una vez surtido el respectivo proceso de selección, el Rector de la Universidad del Tolima celebró el Convenio Específico No. 001 del 30 de noviembre de 2016 con el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la universidad del Valle con el objetivo de *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para desarrollar el proceso de Rediseño Organizacional, a fin de generar una mejora en la estructura, organización y planta de cargos, en los procesos misionales y de apoyo, acorde con los fines estratégicos de la administración y a las necesidades de la universidad del Tolima dentro del marco legal y organizacional aplicable”*.

Que de tal convenio, el referido Instituto de Prospectiva presentó en diciembre de 2016 el primer informe denominado “Plan de Alivio Financiero”, proponiendo como medida de acción inmediata en el punto 8.6., la insubsistencia de nombramiento de profesionales de libre nombramiento y remoción de los cargos de profesional universitario con código 219, grados 13, 15, 17 y 18, empero en la presentación ante el Consejo Superior de la universidad del Tolima, la universidad del Valle señaló en el numeral 8, la supresión inmediata de tales cargos de libre nombramiento y remoción; que por lo anterior se solicitó aclaración respecto del punto 8.6 del Plan de Alivio Financiero, dando respuesta la Universidad del Valle indicando que “en estos casos solo aplica la supresión de los cargos de profesional universitario de libre nombramiento y remoción, soportado en los diferentes estudios realizados por la asamblea de profesores y la organización sindical Sintraunicol, los cuales fueron insumo para el informe del Plan de Alivio Financiero presentado...”

Que con base en todo lo anterior, el Consejo Superior de la Universidad del Tolima profirió el Acuerdo No. 030 del 19 de diciembre de 2016, por medio del cual se suprimen algunos cargos de la planta global de la Universidad del Tolima adoptada por el Acuerdo 006 de 2012, donde se suprimen 27 de los 31 cargos de profesional universitario grado 18 de la planta global de la referida institución de educación superior.

Afirma que ni el Acuerdo no. 030 del 19 de diciembre de 2016 ni el oficio No. 4.3.-0020 del 17 de enero de 2017 por el cual se comunica la supresión de los referidos cargos, vulneran el Estatuto del Personal Administrativo -Acuerdo 001 de 1996-, toda vez que el artículo 46 contempla que la supresión de un empleo se produce por reestructuración organizativa o reorganización de dependencia, situación que estima es evidente en el caso sub examine con ocasión de la compleja situación que atraviesa la Universidad del Tolima.

Expone que pese a que la Universidad del Tolima no hace parte de la Rama Ejecutiva u otra rama del poder público, con el fin de preservar la legalidad en sus actuaciones, elaboró estudio técnico que determinó la procedencia de la supresión de 27 cargos de Profesional Universitario Grado 18 que eran de libre nombramiento y remoción.

En cuanto al cargo de *falsa motivación*, afirma que tal señalamiento no es cierto, por cuanto los actos acusados fueron expedidos luego de un análisis serio y ponderado de la situación concreta que afectaba la universidad para ese momento, y fue debida y

suficiente motivado, además se soportó de manera técnica la decisión adoptada por el Consejo Superior de la Universidad.

Con relación al cuarto cargo, afirma que de acuerdo con todo lo ya expresado, no se configuran las causales de anulación enunciadas.

Sobre el cargo de *nulidad por violación de la Constitución, la Ley 909 de 2004 y los Acuerdos 001 de 1996 y 104 de 1993*, manifiesta que el cuestionamiento que se hace en este punto se refiere a la presunta infracción de una norma concebida para el sistema general del empleo público, cuyo ámbito de aplicación es la rama ejecutiva, el cual no le es aplicable al régimen jurídico de los entes autónomos, como lo son las universidades públicas.

Afirma igualmente que en la fundamentación del cargo se omite informar que el empleo de Profesional Universitario Grado 18 tenía por objeto la asesoría, supervisión y vigilancia institucional, que entre sus funciones se encontraban las de formular y generar iniciativas de proyectos académicos y administrativos, coordinar la logística para procesos de evaluación de profesores, apoyar los procesos de autoevaluación y acreditación de calidad de los programas universitarios, factores que introducen al empleo en la categoría de libre nombramiento y remoción, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-673 de 2015.

En lo relativo al cargo de *desviación de poder*, cuyo argumento central es que la insubsistencia del demandante no fue consecuencia de un estudio técnico ajustado a lo establecido en la Ley 909 de 2004, indica que debido a la crisis de gobernabilidad, financiera e institucional de la Universidad, la Asamblea de profesores en el mes de febrero elaboró y presentó ante el Consejo Superior Universitario una “Propuesta de reforma profunda de la Universidad del Tolima”, en la que se planteó la supresión de algunos cargos. Luego el ente universitario realizó consulta ante el DAFP sobre la posibilidad de llevar a cabo ajustes a la planta de persona en relación con el tratamiento que se debe dar a 31 cargos clasificados como de libre nombramiento y remoción, obteniéndose un concepto el cual fue tomado como insumo por un equipo directivo de la Universidad, conformado por Asesoría Jurídica, División de Relaciones Laborales y Prestacionales y la Oficina de Desarrollo Institucional presentado en noviembre de 2016, y luego la Universidad del Valle formuló el documento denominado “*Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de la Universidad del Tolima - Plan de Alivio Financiero*”.

Señala que se equivoca la parte actora en aseverar que al momento de adoptarse la decisión no existía estudio técnico consolidado que sustentara la determinación de suprimir el cargo, puesto que para ese momento se habían agotado todos los procedimientos para soportar con argumentos dicha decisión, conforme el ordenamiento jurídico aplicable.

Finalmente sobre el cargo de *“inexistencia del mejoramiento del servicio”* alegado en la demanda, considera que el demandante incumplió con la carga de demostrar las razones y fundamentos de su afirmación; pese a ello, señala que la decisión de la Universidad del Tolima sí conllevó al mejoramiento del servicio, toda vez que la entidad se vio en la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para enfrentar la crisis financiera, presupuestal, de gobernabilidad y de legitimidad por la que atravesaba y que, dentro de esas medidas se dispuso prescindir de los servicios de un empleado que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, acto hoy demandado; y que de no haberse tomado dichas medidas, la Universidad no habría podido continuar prestando el servicio público esencial de educación.

## 5. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 1 de junio de 2017 (fl. 1 expediente físico). Por medio de auto fechado 27 de junio de 2017 se admitió, disponiendo lo de ley (fl. 39 expediente físico). Luego, a través de providencia calendada 12 de febrero de 2018 se admitió la reforma a la demanda presentada por el actor (fl. 517-518 expediente físico), posteriormente vencido los términos para contestar, mediante providencia del 8 de junio de 2018 se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del CPACA (fl. 598 expediente físico), la cual se llevó a cabo el 29 de agosto de 2018, con la comparecencia de los apoderados de la partes; en ella se realizó el saneamiento del proceso, se analizaron los requisitos de procedibilidad, las excepciones previas, se fijó el litigio, se abordó el tema de la conciliación, sin que las partes propusieron fórmula de arreglo y se decretaron pruebas (fl. 599-601 expediente físico). El día 31 de enero de 2019 se adelantó la audiencia de pruebas consagrada en el artículo 181 del C.P.A.C.A, en la que se evacuó parte de la prueba decretada, disponiéndose que al ser meramente documentales las pruebas por recaudar, una vez se allegaran fueran puestas en conocimiento de las partes y luego se dispondría sobre la presentación de alegatos de conclusión (Fls. 625-627 expediente físico), mediante autos del 6 de mayo, 12 de agosto, 16 de diciembre de 2019 se puso en conocimiento la documental allegada (fl. 628, 631-636, expediente físico), finalmente mediante auto del 13 de julio de 2020 (fl. 634 expediente físico) se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes, conforme lo dispone el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, derecho del cual hicieron uso los apoderados judiciales de la parte actora (fl. 636-640 expediente físico), así como de la demandada Universidad de Tolima (fl. 642-645 expediente físico).

## 6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 6.1. Parte Demandante

Afirmó el apoderado actor que, si bien la Universidad demandada cuenta con autonomía para determinar su estructura interna, también es cierto que esta no es absoluta, y por ello se abre paso la discusión de la naturaleza del empleo ocupado por el demandante, pues a pesar de estar clasificado como de libre nombramiento y remoción, revisadas las funciones, estas no están acordes a las reglas establecidas por la Corte Constitucional en especial en las sentencias C-814 de 2014. Indica que el retiro del cargo ocupado por el demandante, al tratarse de un cargo de carrera y no de libre nombramiento y remoción, debió analizarse a las luces de la Ley 909 de 2004 y demás normas reglamentarias, así como bajo los derroteros previstos en las normas internas o estatutos de la universidad.

Indicó que dentro del medio de control están acreditados los diversos vicios de nulidad ante la ausencia de un estudio técnico y/o la ausencia de una reestructuración o reorganización que motive la supresión del empleo, exponiendo dos hipótesis sobre el particular.

La primera, **si el régimen aplicable en su integridad es el Estatuto de la universidad, sin atender las remisiones a las normas supletorias de la Ley 909 de 2004, para el caso concreto, se infiere que la decisión contenida en el acto acusado no está fundada en la reorganización o reestructuración.** Pues la motivación del Acuerdo 030 de 2016 remite a las conclusiones del PLAN DE ALIVIO FINANCIERO, que recomienda congelar la planta de empleos y no la supresión de cargos. Además, que tanto solo mediante Resolución 129 de 2017 se integra un equipo de trabajo para la elaboración y presentación de la viabilidad de la propuesta de rediseño organizacional y la nueva planta de cargos, el cual solo fue entregado en el mes de junio de 2017.

La segunda, **si aplicando las reglas de control por vía de excepción y se remiten a las reglas supletorias de la Ley 909 de 2004, para el caso concreto, se infiere que la decisión contenida en el acto acusado que es el Acuerdo 030 de 2016 no está fundada en un estudio técnico regulado en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.** Por cuanto tan solo con la fecha de entrega del estudio realizado por la Universidad del Valle y la expedición de la Resolución 1129 de agosto de 2017, se concretaron las exigencias legales internas como lo son una reestructuración organizativa o la reorganización de una dependencia; por lo que para noviembre de 2016, no existían tales estudios.

Concluye que el estudio que realizó la Universidad del Tolima solo es una herramienta para el proceso de ajuste y modernización de la entidad, y así está en el capítulo 9 de conclusiones y recomendaciones de dicho documento *“las presentes recomendaciones constituyen la base para la realización total del estudio para posterior proceso de ajuste y modernización de la entidad. 8...)* Es procedente estudiar la posibilidad de suprimir 27 de los 31 cargos de profesionales 18”.

## **6.2. Parte demandada**

La apoderada reiteró los argumentos expuestos al contestar la demanda y su reforma, concluyendo que las pretensiones de la demanda deben negarse, por cuanto no se demostró en el proceso ninguna de las circunstancias de nulidad aducidas, sino que por el contrario, la decisión atacada fue una medida necesaria y fundada en una razón legítima –racionalización del gasto- que buscaba garantizar la operación de la Universidad del Tolima en el año 2017, la cual encuentra sustento en las conclusiones de un estudio técnico interno, en las propuestas presentadas por los sindicatos, profesores, y alumnos y en las recomendaciones que arrojó un diagnóstico inmediato de la situación financiera de la institución.

## **II. CONSIDERACIONES**

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia.

### **1. COMPETENCIA**

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico es determinar si los actos administrativos demandados, Acuerdo 030 de diciembre de 2016 y el oficio de fecha 17 de enero de 2017, se encuentran ajustados o no al ordenamiento jurídico y en caso negativo, si el demandante tiene derecho a su reintegro al cargo que venía ocupando o a uno de igual o superior jerarquía, así como al pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde su retiro hasta su reincorporación.

Subsidiariamente si se desvirtúa la legalidad de los actos acusados, se determinará si tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, ya que se trata de una pretensión incompatible con el reintegro.

Como problema jurídico asociado, se entrará a determinar la naturaleza del cargo de Profesional Universitario Grado 18 ocupado por el demandante.

### 3. MARCO JURÍDICO

#### De la Autonomía Universitaria.

De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, "se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado".

Dicha garantía constitucional es reglamentada a través de la Ley 30 de 1992 al señalar en sus artículos 28 y 29:

*"Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

*Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. b) Designar sus autoridades académicas y administrativas. c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos. d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos. f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)".*

La Corte Constitucional ha señalado que la autonomía universitaria se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: (i) la dirección ideológica del centro educativo, "[que] determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para [lo cual] cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación"<sup>5</sup>, y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar "las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes".<sup>5</sup>

### 4. HECHOS RELEVANTES PROBADOS

Con las pruebas practicadas, se lograron establecer los siguientes hechos que son relevantes para adoptar la decisión de fondo:

---

<sup>5</sup> Sentencia T-106/19.

1. A través del Acuerdo No. 104 del 21 de diciembre de 1993, el Consejo Superior de la Universidad del Tolima estableció el Estatuto General de la Universidad del Tolima, el cual fue modificado por los Acuerdos 008 del 13 de septiembre de 1999, 0036 del 26 de agosto de 2008, 002 del 30 de marzo de 2011, 0021 del 31 de agosto de 2011, 0015 del 28 de septiembre de 2012, 0004 del 11 de abril de 2013, 0024 del 13 de noviembre de 2013 y 033 del 30 de diciembre de 2016 (fls 84-97, 381-382, 388-390, 391-392 expediente físico).
2. Mediante Acuerdo 031 del 14 de abril de 1994, se expidió el Estatuto Profesoral de la Universidad del Tolima (fls. 329-342 expediente físico) adicionado y reglamentado por los Acuerdos 012 del 4 de abril de 1995, 00022 del 31 de julio de 2007 y 0039 del 30 de septiembre de 2008 (fls. 343-351 y 373-380 expediente físico).
3. Con el Acuerdo N°. 00001 del 29 de enero de 1996, se expidió el Estatuto para el Personal Administrativo de la Universidad del Tolima (fls. 352-372 expediente físico).
4. El Consejo Superior de la Universidad del Tolima estableció a través del Acuerdo 006 del 3 de mayo de 2012, la planta global del personal, señalando para el cargo PROFESIONAL UNIVERSITARIO Código 219 Grado 18 un total de 31 cargos (fls.142-144 y 383-387 expediente físico).
5. Por medio del Acuerdo No. 0015 septiembre 28 de 2012, se derogó el numeral 11 del artículo 18 del Acuerdo 104 del 21 de diciembre de 1993, relacionado con las funciones del Consejo Superior Universitario (fl. 388-390 expediente físico).
6. Las Comisiones Académica, Financiera y de Austeridad, constituidas en Asamblea General de Profesores de la Universidad del Tolima, presentaron mediante informe una *“propuesta de reforma profunda de la Universidad del Tolima” de fecha 8 de febrero de 2016*, documento en el que se señaló que era recomendable la supresión de vinculaciones en el nivel profesional universitario grado 18, donde el ahorro anual sería de aproximadamente dos mil cuatrocientos millones de pesos (\$2.400.000.000). (fls.147-163 expediente físico).
7. Con Resolución de Rectoría No. 1776 del 24 de agosto de 2012 fue nombrado Orlando Acuña Angulo en el cargo de Profesional Universitario Grado 18 adscrita a la Facultad de Ingeniería Agronómica, tomando posesión del cargo el 1º de septiembre de 2012 (fl. 7-8 y 109-111 expediente físico).
8. Mediante Acuerdo No. 21 del 12 de septiembre de 2016 el Consejo Superior Universitario estableció un periodo de transición de 12 meses durante el cual el Rector de la Universidad del Tolima dirigirá dicha institución con el objetivo de superar la crisis de gobernabilidad, la recuperación de la estabilidad financiera y de pérdida de la identidad de la institución, entre otras disposiciones (fl. 168-169 expediente físico), periodo que fue ampliado por 12 meses más mediante el Acuerdo No. 025 del 6 de septiembre de 2017 (fl. 512-513 expediente físico).
9. En reuniones celebradas el 8 de noviembre y 19 de diciembre de 2016, de las que se presentaron a esta actuación las actas No. 17 y 20 del Consejo Superior de la Universidad del Tolima, se analizó la situación financiera y presupuestal de institución educativa, respecto a las condiciones de la misma y acciones por desplegar (fl. 239-252 y 294-314 expediente físico).
10. Entre la Universidad del Tolima y la Universidad del Valle, se suscribió el Convenio de Cooperación N°. 001 de 2016, con el objeto de: *“aunar esfuerzos administrativos técnicos y financieros para desarrollar el proceso de Rediseño organizacional, a fin*

de generar una mejora a la estructura organizacional y planta de cargos, en los procesos misionales y de apoyo, acorde con los fines estratégicos de la administración y a las necesidades de la Universidad del Tolima, dentro del marco legal y organizacional aplicables” (folios 253-253.260 expediente físico), del cual se estructuró un PLAN DE ALIVIO FINANCIERO elaborado por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle (fls. 261-286 y 471-509 expediente físico), y el 19 de diciembre de 2016 fue entregado un oficio en el que la Universidad del Valle, absuelve algunas inquietudes formuladas por la entidad demandada respecto al plan presentado, entre las que se destaca en el punto 2 señala: *“En este caso solo aplica la supresión de los cargos de Profesionales universitario de Libre Nombramiento, soportado en los diferentes estudios realizados por la Asamblea de Profesores y la organización sindical Sintraunicol, los cuales fueron insumo para el informe de Pla de Alivio Financiero presentado por la universidad del Valle.”* (fls. 287-290 expediente físico), productos que fueron entregados en un total de 8 documentos los días 19 de diciembre de 2016, 24 de abril, 9 de mayo y 30 de junio de 2017 conforme lo certifica la Jefe de la División de Relaciones Laborales y Prestaciones (fls. 40-42 C. Pruebas – expediente físico).

11. En noviembre de 2016 el Equipo Directivo de la universidad del Tolima presenta el *“Estudio técnico supresión de veintisiete (27) cargos de libre nombramiento y remoción del nivel profesional grado 18 planta global de la Universidad del Tolima”* (fl. 170-238 y 562-597 expediente físico).
12. El Consejo Superior de la Universidad del Tolima expide el Acuerdo 030 del 19 de diciembre de 2016 *“Por medio del cual se suprimen algunos cargos de la planta global de la Universidad del Tolima, adoptada por el Acuerdo 006 de 2012”* (fl. 5-6 y 292-293 expediente físico).
13. Mediante oficio 4.3.0009 del 17 de enero de 2017 se comunica al señor Orlando Acuña Angulo, la supresión del cargo que ocupada denominado Profesional Universitario grado 18 nivel profesional (fl. 3-4 y 315-316 expediente físico).
14. Mediante Resolución No. 1129 del 28 de agosto de 2017 se designó el equipo para la elaboración y presentación de la viabilidad técnica de la propuesta de Rediseño organizacional y nueva planta de cargos, siendo designados los funcionarios que harían parte de dicho equipo a través de Resolución No. 1270 del 20 de septiembre de 2017 (fl. 5-7 C. Pruebas - expediente físico).
15. La Universidad del Tolima llevó a cabo la evaluación semestral de la satisfacción de los usuarios para el periodo comprendido entre el 1º de febrero al 30 de junio de 2017, a través de una encuesta, la que arrojó como resultado para la facultad de Tecnologías un porcentaje de satisfacción correspondiente al 17% como bueno de las 2 encuestas aplicadas, en los ítems evaluados, esto es, disposición y actitud de la persona que prestó el servicio se calificó como deficiente, horario de atención establecido para la prestación del servicio se calificó como bueno (fls. 445 expediente físico).
16. El cargo de Profesional Universitario código 219 Grado 18, de acuerdo con la descripción de responsabilidades y competencias (fl. 145-146 expediente físico) tiene las siguientes funciones:

II. PROPÓSITO PRINCIPAL DEL EMPLEO	
Proyectar y gestionar administrativamente el funcionamiento y desarrollo del Departamento en los ejes misionales de la Universidad.	
III. FUNCIONES ESENCIALES	
Apoyar la gestión del colectivo de profesores del departamento para el fortalecimiento de la docencia, investigación y proyección social.	
Apoyar la formulación y ejecución de los planes de acción de la respectiva Unidad Académica en concordancia con el Plan de Desarrollo Institucional y con los resultados de los procesos de evaluación.	
Formular y generar iniciativas de proyectos académico administrativos en los diferentes ejes misionales.	
Establecer planes de acción para el funcionamiento de los laboratorios y supervisar las actividades de los auxiliares de los mismos adscritos al departamento.	
Gestionar los informes de los profesores del Departamento, así como los resultados de las actividades de docencia, investigación y proyección social.	
Presentar al Director de Departamento y Decano, la proyección de necesidades presupuestales del departamento.	
Apoyar el proceso de convocatorias de los profesores catedráticos en cuanto a las propuestas de los perfiles, la preselección, selección y publicación de los resultados.	
Apoyar el trámite de las pasantías, comisiones, asistencia a eventos, actividades de proyección social y demás actividades de los profesores.	
Verificar la programación de jornada laboral de los profesores de acuerdo a las normas establecidas.	
Presentar mensualmente ante la División de Relaciones Laborales y Prestacionales, la certificación de horas dictadas por los catedráticos, asistentes de docencia e investigación del Departamento para la liquidación de nómina correspondiente.	
Responder por el reporte de vinculación y/o las modificaciones académicas de los profesores catedráticos por semestre.	
Coordinar la logística para el proceso de evaluación de los profesores conforme al procedimiento establecido por la Universidad y los lineamientos dados por los Directores de Departamento.	
Presentar semestralmente ante el Director de Departamento el informe sobre las actividades relacionadas con la jornada laboral de los profesores, comisiones, licencias, año sabático, sobrecargas y demás novedades.	
Asistir a las reuniones de planificación académico - administrativa programadas por la Vicerrectoría Académica cuando el director de departamento lo delegue.	
Realizar las actas de las reuniones del Departamento, las comunicaciones y gestiones para el cumplimiento de las decisiones que se adopten.	
Programar la socialización académica de las comisiones y período sabático de los profesores de planta, ante la comunidad académica de la facultad.	
Apoyar los procesos de autoevaluación y acreditación de calidad de los programas de la universidad en las diferentes modalidades y niveles, y en el diseño de los respectivos planes de mejoramiento.	
Proyectar para firma del director de departamento las respuestas a las peticiones, quejas y reclamos que presenten los profesores del departamento.	
Ejercer el autocontrol en todas las funciones que le sean asignadas.	
Contribuir en la implementación, mantenimiento y sostenimiento del Sistema de Gestión de Calidad y la mejora continua.	
Las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño.	

## 5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Para el estudio del caso concreto, el Despacho por orden metodológico agrupará en **tres** grandes aspectos, los cargos endilgados por la parte actora en contra de los actos demandados.

### - **Violación directa de la ley**

El primer cargo formulado por el accionante lo denomina Violación directa del artículo 69 de la Constitución Política de 1991, artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 5 numeral 2 literal a, b y c de la Ley 909 de 2004; además formula un quinto cargo que denominó, nulidad por violación de la Constitución, la Ley 909 de 2004 y Acuerdos 001 de 1996 y 104 de 1993

Alega el apoderado actor que si bien el cargo de profesional universitario grado 18 se estableció como un cargo de libre nombramiento y remoción, este no debía tener tal categoría por las funciones que ocupa y por tanto la supresión del mismo debía estar fundamentada en la Ley 909 de 2004.

Ahora bien, tal como se indicó en el acápite de marco normativo, la Constitución Política de Colombia en su artículo 69 consagra la garantía de la autonomía universitaria, la cual es desarrollada a través de los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, los cuales a su tenor literal rezan:

*“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas,*

crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. b) Designar sus autoridades académicas y administrativas. c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos. d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos. f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)".

El artículo 57 de la citada Ley se refiere a la organización del personal docente y administrativo, en los siguientes términos:

*"Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

*Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.*

**El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo,** el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley (...)"  
(Subrayado fuera de texto)

Respecto a la potestad de las universidades públicas para adoptar sus estatutos de carrera administrativa, la Corte Constitucional igualmente se ha pronunciado, por ejemplo, en la Sentencia T-007 de 2008 en la que hizo la recopilación de algunas sentencias de la misma Corporación sobre tema así:

*"5.4. Sobre la potestad que tienen tales universidades para definir en sus estatutos los alcances de su régimen de carrera y el carácter especial del mismo, debe recordarse que en la sentencia C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) se reconoció expresamente, lo siguiente:*

*" [L]a Corte considera que de acuerdo con la autonomía universitaria reconocida por la Constitución, las universidades oficiales tienen, también, como los órganos antes mencionados, un régimen especial, de origen constitucional, que las sustrae de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta interpretación se armoniza con la jurisprudencia de esta Corporación, expuesta en la sentencia C-220 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz, que desarrolló a profundidad el significado de la autonomía universitaria, referido, específicamente, a las universidades oficiales, bajo la perspectiva de que se trata de entes con **regímenes especiales**".*

*En sentencia C-368 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte precisó sobre la potestad de determinar por los entes universitarios cuáles cargos eran de libre nombramiento y remoción en estas instituciones y cuáles no, lo siguiente:*

*“[E]s inconstitucional que el legislador entre a determinar cuáles cargos universitarios son de libre nombramiento y remoción, puesto que la definición acerca de la naturaleza de estos destinos le atañe a las universidades, de acuerdo con el principio de la autonomía universitaria. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que “[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos”, norma que ha sido interpretada por esta Corporación en el sentido de afirmar que los centros universitarios “pueden determinar cuáles [de sus cargos] son de libre nombramiento y remoción.”*

*Por lo tanto, de las consideraciones jurisprudenciales anteriores se concluye que las universidades públicas, en ejercicio de la autonomía universitaria, están facultadas para determinar el sistema de designación de sus miembros directivos, del personal docente y administrativo, así como la facultad de precisar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción y de carrera. Se entiende que todos sus cargos deben estar contemplados en sus estatutos, planta de personal y tener sus funciones, así como que deben estar previstos los recursos para los gastos que ellos demanden”.*  
(Resaltado fuera de texto)

De lo anterior se concluye entonces que, las universidades públicas, por ser entes autónomos, pueden fijar sus propios reglamentos dentro de los límites que la Constitución y la ley señalen.

Se precisa también que la Ley 909 de 2004 señalada por el actor como vulnerada con los actos administrativos atacados, consagra en su artículo 3º el campo de aplicación, y en su numeral 2 dispone:

**“2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:**

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- **Entes Universitarios autónomos.**
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.”(Resaltado fuera de texto)

Para el caso puntual de la Universidad del Tolima, se sabe que mediante el Acuerdo 104 del 21 de diciembre de 1993 – Estatuto General de la Universidad – en su artículo 38 se dijo:

**“ARTÍCULO 38.- El personal administrativo vinculado a la Universidad será de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, y de trabajadores oficiales.**

*Son empleados de libre nombramiento y remoción quienes desempeñen cargos de dirección, asesoría, confianza, supervisión, vigilancia y manejo.*

(...)

*El personal administrativo se rige por el Estatuto de Personal Administrativo expedido por el Consejo Superior Universitario, el cual debe contemplar por lo menos los siguientes aspectos: vinculación, régimen legal, funciones, escalafón, derechos y deberes, capacitación y estímulos, entre otros”.*

Mediante Acuerdo No. 0000001 del 29 de enero de 1996 se expidió el “Estatuto para el Personal Administrativo de la Universidad del Tolima”, que señala en su artículo 5 sobre los empleos de libre nombramiento y remoción: “**EMPLEADO PÚBLICO DE LIBRE**

*NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN. Es aquella persona natural cuya vinculación y retiro de la administración pública se hace en cualquier tiempo a potestad del nominador (...)*”.

En lo relacionado con la clasificación de empleos, el artículo 125 de la Constitución Política establece la clasificación de los empleos y dispone que por regla general los empleos de los organismos y entidades del Estado son de carrera, señalando como excepciones a tal principio, los cargos de elección popular, **los de libre nombramiento y remoción**, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

La Ley 909 de 2004 señala que los empleos regulados por dicha ley son de carrera administrativa, a excepción de los de libre nombramiento y remoción, enlistándolos así:

**“Artículo 5. Clasificación de los empleos.** Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:  
(...)

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

*En la Administración Central del Nivel Nacional:*

*Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.*

*En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además, los siguientes: Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Área y Jefe de Oficina Aeronáutica.*

*En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional: Presidente, Director o Gerente General o Nacional; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente General o Nacional; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Superintendente; Superintendente Delegado; Intendente; Director de Superintendencia; Secretario General; Directores Técnicos, Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Director de Unidad Hospitalaria; Jefes de Oficinas, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; asesores que se encuentren adscritos a los despachos del Superintendente Bancario y de los Superintendentes Delegados y Jefes de División de la Superintendencia Bancaria de Colombia.*

*En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial: Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Delegado, Veedor Municipal; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Área Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; Jefes*

*de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor y Personero Delegado.*

*En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial: Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces;*

*b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así:*

*En la Administración Central del Nivel Nacional:*

*Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial.*

*En las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza intuitu personae requerida en quienes los ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional, Comandantes y Segundos Comandantes de Fuerza y Jefe del Estado Mayor Conjunto.*

*En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del servicio administrativo en el exterior con nacionalidad diferente de la Colombiana y el personal de apoyo en el exterior.*

*En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.*

*En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:*

*Presidente, Director o Gerente General, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial.*

*En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:*

*Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital, Municipal y Local.*

*En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:*

*Presidente, Director o Gerente;*

*c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;*

*d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.*

*e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; (Adicionado por la Ley 1093 de 2006)*

*f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.*

Descendiendo al caso concreto, se encuentra que el objetivo principal del cargo era el de proyectar y gestionar administrativamente el funcionamiento y desarrollo del Departamento en los ejes misionales de la Universidades, y entre sus funciones se encontraban las de apoyo en la formulación de planes de acción, establecer los mismos, proyección de necesidades presupuestales, coordinar la logística para la evaluación de los profesores, apoyar los procesos de autoevaluación, entre otras, las cuales pueden ser equiparadas con la clasificación que trae el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004, en su literal b, que a la letra reza: “b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo.

Teniendo en cuenta lo anterior, como las funciones del cargo de Profesional Universitario Grado 18, eran de asesoría y apoyo, puede ser clasificado como de libre nombramiento y remoción, tal como lo establecieron las normas internas de personal expedidas por la Universidad del Tolima en virtud de su autonomía constitucional, ya desde el año 1996.

Además, debe advertirse que, al tratarse de un empleo de libre nombramiento y remoción, por estar así clasificado en las normas internas de la Universidad, expedidas en virtud de la autonomía universitaria constitucional, estos cargos no gozan de algún fuero de estabilidad y no están sujetos a las reglas que supresión de los cargos que sí se aplican para los que se encuentran clasificados como de carrera administrativa, razón por la cual el cargo no prospera.

#### - **La falta de estudio técnico**

El segundo gran cargo de nulidad es la **falta de estudio técnico para la supresión del cargo ocupado por la demandante**, el cual es argumentado en los ítems que denominó i) violación directa del bloque de legalidad integrado por el artículo 45, 46 y 47 del Acuerdo 001 de 1996 del Consejo Superior de la Universidad; artículos 41 y 46 de la Ley 909 de 2004; artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005 compilados en el Decreto 1083 de 2015, y artículo 228 del Decreto 019 de 2012, ii) falsa motivación, iii) expedición irregular de los actos administrativos, y iv) desviación de poder.

Considera el apoderado actor que la Universidad del Tolima no realizó un estudio técnico en los términos señalados en las normas citadas, sino que la supresión del cargo se fundó en el plan de alivio financiero elaborado por la Universidad del Valle, en el cual, sin embargo, no se recomendó la supresión del cargo de profesional universitario grado 18, sino la declaración de insubsistencia, además que esa decisión fue anticipada a la existencia del estudio definitivo elaborado por la Universidad del Valle y a la adopción de la nueva planta de personal efectuada mediante Resolución 1129 de agosto de 2017.

Se dice igualmente que el plan de alivio financiero no cumple con los requisitos del estudio técnico exigido por la ley, el cual debe contener entre otros aspectos i) análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, ii) la evaluación de la prestación de los servicios, y iii) la evaluación de las funciones, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Al respecto, tenemos que el Acuerdo 001 de 1996, -Estatuto para el Personal Administrativo de la Universidad del Tolima-, estableció en sus artículos 45 a 47 lo relacionado con la supresión del empleo, al siguiente tenor:

*“Artículo 45: La supresión de un cargo de libre nombramiento y remoción coloca fuera del servicio a quien lo desempeña.*

*Artículo 46: La supresión de un empleo se produce por reestructuración organizativa o reorganización de una dependencia.*

*Artículo 47. Cuando se trata de supresión de empleos pertenecientes a la carrera administrativa desempeñados por empleados inscritos en el escalafón, estos tendrán derecho preferencial a ser revinculados en cargos equivalentes o percibir una indemnización según lo establecido en el Decreto 1223 del 28 de junio de 1993 y las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

**Parágrafo.** *Cargos equivalentes son aquellos que tienen funciones y responsabilidades similares, y para cuyo desempeño se exigen calidades análogas”.*

Sin embargo, revisado el mismo documento, no evidencia el despacho que se haya reglamentado el procedimiento para realizar la reestructuración organizativa o reorganización de una dependencia, de que habla el artículo 46 citado, por tanto, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 3º de la Ley 909 de 2004 deberá acudirse a esa norma en forma supletoria.

El capítulo VII de la ley en comento consagra el retiro de los empleados públicos, estableciendo en el artículo 41 literal l) la supresión del empleo como causal del retiro del servicio público.

Ahora bien, en el artículo 46 se establece:

**“Artículo 46. Reformas de plantas de personal.** *<Artículo modificado por el artículo 228 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.*

*El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.*

*Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.”*

De otra parte, el Decreto 1227 de 2005 reglamentaba las reformas a las plantas de empleos, norma que fue compilada en el Decreto 1083 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”, el cual se transcribe sin las modificaciones introducidas por el Decreto 1009 de 2020, teniendo en cuenta la fecha de los hechos materia de debate.

**“Artículo 2.2.12.1 Reformas de las plantas de empleos.** *Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.*

**Parágrafo.** *Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.*

**Artículo 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos.** *Se entiende que la modificación de una planta de empleos 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 otras causas, de:*

1. Fusión, supresión o escisión 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.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

**9. Racionalización del gasto público.**

10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

**Parágrafo 1.** 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. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

**Artículo 2.2.12.3 Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos.** Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, 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, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.”

Conforme lo anterior, en principio le podría asistir razón al accionante y la supresión del cargo de profesional universitario grado 18 que ocupaba la demandante, debía contar con un estudio técnico previo y en efecto, en el plan de alivio financiero presentado en el año 2016 por parte de la Universidad del Valle se señaló: *“El cargo Profesional Universitario, código 219, grados 13, 15, 17 y 18 que desempeñan funciones en algunas de las áreas funcionales o dependencias de la Universidad del Tolima, con naturaleza de libre nombramiento y remoción, que se caracteriza por inexistencia del derecho a la estabilidad y para los cuales la permanencia en el cargo depende de la discrecionalidad de empleador, se sugiere al señor Rector proceda a declarar la respectiva insubsistencia del nombramiento a partir del 1 de enero de 2017, siempre que no estén amparados por algún causal de retén social, generando un fuerte alivio a la carga financiera por concepto de nómina de personal. Los actos de desvinculación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción no necesitan de motivación, en la medida en que la provisión de dichos empleos supone la escogencia de quien va a ocupar el cargo por motivos personales o de confianza. En consecuencia, la no motivación de estos actos es una excepción al principio general de publicidad, sin que con ello se vulnere ningún derecho fundamental, siempre y cuando no se produzca arbitrariedad.”*<sup>6</sup>

De todos modos, mediante oficio de fecha 19 de diciembre de 2016, el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, dio respuesta al oficio 4.3.-1647, sobre las inquietudes presentadas por la Universidad del

<sup>6</sup> Folio 34 archivo pdf “Punto No. 1 - PLAN ALIVIO VALLE - UNITOLIMA Dic 2016 (1) (1)” de la carpeta 201700177 – C3, sub carpeta CD 3 Orlando Acuña, del expediente digital.

Tolima sobre el plan de alivio financiero, señalando sobre el cargo de profesional universitario grado 18:

*“2. En aplicación de lo establecido en el numeral 8.6 Insubsistencia del Nombramiento a profesionales de Libre Nombramiento y Remoción, que se encuentran contemplados entre los rangos del plan de alivio de profesionales universitarios de los diferentes grados; se requiere precisar si debe ser requisito sine qua non la supresión de dichos cargos por el Consejo Superior, previa a la declaratoria de insubsistencia, en razón a que para que se pueda garantizar realmente una reducción de costos financieros, éstos cargos no pueden ser ocupados nuevamente.*

*En este caso solo aplica la supresión de los cargos de Profesional Universitarios de Libre Nombramiento, soportado en los diferentes estudios realizados por la Asamblea de Profesores y la organización sindical Sintraunicol, los cuales fueron insumo para el informe de Plan de Alivio Financiero presentado por la Universidad del Valle.”<sup>7</sup>*

Debe tenerse en cuenta que una de las motivaciones para la modificación de la planta de personal a las luces de la Ley 909 de 2004, es la racionalización del gasto público, y está sumamente demostrado en el proceso que la universidad del Tolima atravesaba por una crisis financiera desde el año 2012 que obligó a tomar medidas drásticas para superar esa situación y es tan así que la Asamblea General del Profesores presentó el documento “Propuesta de reforma profunda de la Universidad del Tolima” en la que se presentaron propuestas de incidencia de corto, mediano y largo plazo y entre las de corto plazo en el área administrativa se planteó “supresión de vinculaciones en el nivel Profesional Universitario grado 18. Para algunos casos, se debe realizar los estudios de la viabilidad jurídica de la medida a la luz de las sentencias universales de las cortes. Ahorro anual: “\$2.400 millones aprox”.<sup>8</sup> El cual como lo señaló la propia Universidad del Valle, fue insumo para el plan de alivio financiero.

De otra parte, el equipo directivo de la Universidad del Tolima presentó el “Estudio técnico de supresión de veintisiete (27) cargos de libre nombramiento y remoción del nivel profesional grado 18 planta global de la Universidad del Tolima”, presentado en el mes de noviembre de 2016, en el que se concluyó:

#### **“9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

*Las presentes recomendaciones constituyen una base para la realización total del estudio para el posterior proceso de ajuste y modernización de la Universidad.*

*Es necesario comenzar esta administración con la seria intención de realizar una modernización administrativa para hacer viable la Universidad, es por esto que se recomienda iniciar con la implementación de la presente propuesta.*

*Como ya se expuso, este documento permite identificar las falencias de la administración y la no necesidad de algunos cargos de profesionales (P-18), lo que exige una reestructuración, con el fin de adecuar la planta de personal a las necesidades de la UT, para la consecución de sus objetivos y la prestación del servicio con calidad y eficiencia, entre otros.*

*Es procedente estudiar la posibilidad de Suprimir 27 de los 31 cargos de profesionales 18, dejar cuatro (4) por justificada necesidad del servicio y uno (1) de los que se encuentran ocupados por quien se encuentra en reten social será reubicado, el segundo tiene cargo de carrera administrativa, y en ese orden se terminará su comisión y retornará al mismo. (...)*

*En este orden, la reforma de planta de empleos propuesta en el estudio de manera clara NO genera incremento alguno de gastos de inversión adicionales a los actuales, por el*

<sup>7</sup> Ver folio 286 reverso del expediente físico.

<sup>8</sup> Folio 157 expediente físico.

*contrario, lo que establece es la supresión de empleos dentro de la planta de personal vigente a partir del análisis de las situaciones administrativas y necesidades reales de la Universidad del Tolima, atendiendo la reducción en el regreso de estudiantes matriculados, en comparación con otros años.*

*Urge que la Administración haga una (sic) análisis serio de la actual situación de dependencias claves para el desempeño de sus funciones; este estudio sirve como partida para este fin, pues no se trata simplemente de suprimir cargos sino de abrir el camino hacia la modernización y porque no hacia el logro de la anhelada productividad del trabajo, que esa a lo que deben apuntar todas las instituciones”<sup>9</sup>*

Ello también se desprende de lo consignado en el acta No. 020 de fecha 19 de diciembre de 2016 del Consejo Superior de la Universidad del Tolima, cuando en el acápite **“Informe de la Universidad del Valle”** se lee:

*“(…)*

*Presenta las medidas de salvación y comenta que eso hace parte del análisis documental y de reuniones con los sindicatos socializando el trabajo que se va a realizar, expresa que uno de los principios de las entidades publicas es que a mayor transparencia mejores resultados:*

*(…)*

- 7. Supresión inmediata de los cargos del nivel jerárquico profesional de libre nombramiento y remoción (sin reten social) que realizan actividades de apoyo en las dependencias o áreas funcionales de la Universidad del Tolima (Grado 13, 15, 17 y 18). La Ley de carrera administrativa dice que los cargos de libre nombramiento y remoción, no son de carrera son cargos de confianza y manejo, la Corte en varias sentencias ha dicho que los profesionales universitarios de libre nombramiento y remoción no son de manejo, dice que los de confianza y manejo pueden ser técnicos de apoyo (las secretarias) y la parte asesoral. En el Manuel de funciones se encontró un grave (ilegible) los profesionales son de apoyo y estos no son de apoyo sino ejecutores de actividades (ilegible), la mejor opción es suprimir estos cargos. (…)<sup>10</sup>*

En otro aparte del acta se dejó consignado:

*“El señor Rector (…)*

*Manifiesta que, si bien la Universidad del Tolima ya tenía un estudio para la supresión de estos cargos, la decisión adoptada se tomó teniendo en cuenta los diferentes estudios y la recomendación dada por la Universidad del Valle.*

*(…)*

*La Secretaria General manifiesta que este proyecto de acuerdo fue presentado en la sesión del día 8 de noviembre, es un proyecto de acuerdo que se estructuró con la Oficina Jurídica, Oficina de Relaciones Laborales y Desarrollo Institucional en cabeza de la asesora jurídica y fue presentado con la respectiva viabilidad jurídica, este proyecto de acuerdo tiene como objeto suprimir 27 cargos profesional 18 de un total de 31 cargos que tiene la Universidad, aclara que se requiere mantener los otros 4 cargos p18, dos que están como directores de granja, la tesorera y el contador, menciona que dentro de los 27 cargos a suprimir se encuentra una persona en reten pensional que ha sido reubicada.(…)<sup>11</sup>*

De acuerdo con lo anterior, para esta funcionaria es claro que el estudio realizado por la Universidad del Valle entregado en el mes de noviembre y sus aclaraciones de diciembre, sí señalaban la recomendación de la supresión de los cargos de profesional universitario de libre nombramiento y remoción, entre ellos algunos de grado 18, incluido el que ostentaba el señor Orlando Acuña Angulo, desvirtuándose así el argumento de la parte actora, tanto en el sentido de que no se hizo un estudio, pues de lo probado en el

<sup>9</sup> Folios 235-236 expediente físico.

<sup>10</sup> Folios 304, 305 y 306.

<sup>11</sup> Fols. 310-311 expediente físico.

proceso se tiene que el estudio sí se realizó, tan es así que no fue uno sino dos, el primero por la propia universidad y el segundo por la Universidad del Valle, que los mismos fueron aprobados por el Consejo Superior, quien luego de un análisis de los mismos, adoptó la decisión de suprimir estos cargos.

Lo que conlleva también a señalar que no existió falsa motivación como lo se alega en el libelo, puesto que como se ha señalado a lo largo de esta providencia, el estudio que sirvió de base y fundamento para la expedición del Acuerdo 030 de 2016, fue el Plan de Alivio Financiero elaborado por la Universidad del Valle, tal como se señaló en el acto acusado, estudio que tuvo como insumo, no solo el estudio efectuado por la demandada, sino también la propuesta de reforma profunda elaborada por el mismo cuerpo profesoral de la institución de educación superior, es decir, está debidamente sustentando, aunado a que su fundamento central es la racionalización del gasto público, pues con esa determinación la demandada ahorró miles de millones de pesos en el presupuesto anual a partir del año 2017, sin afectar el funcionamiento de la entidad.

Por lo tanto, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

#### **- Inexistencia de mejoramiento del servicio**

Señala la parte actora que hay inexistencia del mejoramiento del servicio, puesto que no se nombró a funcionarios mejor capacitados o con mayores calidades, sino que fueron repartidas entre funcionarios que venían desempeñando funciones no análogas.

Frente al primer aspecto, esto es, el alegado desmejoramiento del servicio considera el Despacho que ello no cuenta con sustento probatorio alguno, puesto que el cargo ocupado por el demandante fue suprimido, es decir, no podía nombrarse a ninguna persona en un cargo que no existía.

También afirma la parte actora que, de acuerdo con la evaluación de satisfacción de los usuarios, la calificación para el periodo del 1º de febrero al 30 de junio de 2017 la Facultad de Ingeniería Agronómica fue deficiente, sin embargo, al revisar el informe de encuestas aportados, se evidencia que solo fueron aplicadas 2 encuestas, lo que no es una muestra representativa para que se pueda establecer que los resultados de ella son contundentes.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 167 del Código General del Proceso, advierte que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen y como frente a lo afirmado no se cumplió dicha carga probatoria, no hay lugar a la declaratoria de nulidad del citado acto administrativo, fundado en estos argumentos de la parte actora.

### **CONCLUSIÓN JURÍDICA**

Teniendo en cuenta las anteriores premisas fácticas y jurídicas, el Despacho concluye que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados contenidos en el Acuerdo 030 del 19 de diciembre de 2016 y el oficio 4.3.-0009 del 17 de enero de 2017, por cuanto no logró la parte actora demostrar que la desvinculación del actor estuviera viciada de nulidad por violación directa de la ley, falsa de motivación, inexistencia de mejoramiento del servicio, desviación de poder, lo cual conlleva a denegar las pretensiones de la demanda.

## 6. CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

Al resultar imprósperas las pretensiones de la demanda y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte accionada, ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 2018<sup>12</sup>, verificando en consecuencia que la entidad demandada desplegó actividades en pro de su defensa con la contestación de la demanda, asistencia de su apoderado a las audiencias inicial y de pruebas y la presentación de alegatos de conclusión escritos, razón por la cual se fijará la suma de OCHOCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$870.000) por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad demandada, y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda promovida por Orlando Acuña Angulo contra la Universidad del Tolima, conforme lo indicado en parte considerativa de este proveído.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de esta instancia a la parte accionante. Tásense, tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de OCHOCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$870.000) a favor de la demandada. Líquidense por Secretaría.

**TERCERO:** Ejecutoriado el presente fallo y liquidadas las costas, archívese el expediente, previa las anotaciones de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL  
Jueza

Firmado Por:

DIANA CAROLINA MENDEZ BERNAL  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, William Hernández Gómez, radicación No. 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**382674907685ef8495f0a5eb736a252f552b36b1c90aa7430c8c7f15fa19bf20**

Documento generado en 23/03/2021 05:10:22 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**