

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 73001-23-33-004-**2017-00660-00**  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: IRMA REYES UMAÑA  
Demandado: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Asunto: Sentencia de primera instancia

Se encuentran las presentes diligencias a efectos de proferir sentencia de primera instancia de la demanda interpuesta por IRMA REYES UMAÑA, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con el fin de que se hagan las siguientes,

**I. DECLARACIONES Y CONDENAS**

Conforme a lo determinado en la fijación del litigio<sup>1</sup>, las súplicas de la demanda se concretan en:

- 1.1. Que se declare la nulidad del **Artículo Primero de la Resolución No. 02358 del 29 de junio de 2017.** "Por medio de la cual se distribuyen los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación" expedida por la Fiscal General de la Nación (E), María Paulina Riveros Dueñas, exclusivamente en cuanto no se incluyó en la lista de los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, el de SUBDIRECTOR SECCIONAL, de la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios del Tolima, que era ocupado por IRMA REYES UMAÑA.
- 1.2. Que se inaplique el artículo 59 del Decreto Ley 898 de 2017, en virtud de las excepciones de inconstitucionalidad e ilegalidad, en cuanto suprimió el cargo de SUBDIRECTOR SECCIONAL, de la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios del Tolima.
- 1.3. Que en caso de considerarse un acto administrativo definitivo, se declare la nulidad del Oficio No. 42 del 30 de junio de 2017, expedido por el Subdirector de Talento Humano, Eduardo Charry Gutiérrez, mediante el cual le informan a la demandante de la supresión de su cargo y que por ello su vinculación laboral terminaría al finalizar el día 30 de junio de 2017.

---

<sup>1</sup> Ver continuación de audiencia inicial folios 400-402 Tomo II C. Ppal.

- 1.4. A título de restablecimiento del derecho se ordene el reintegro de IRMA REYES UMAÑA, al cargo que desempeñaba al momento de su retiro o a uno de igual o superior categoría, sin solución de continuidad, con el pago de todos los salarios, emolumentos y prestaciones sociales a que haya lugar desde el momento en el cual fue desvinculada hasta el momento en el cual sea efectivamente reintegrada, o hasta que sea incorporada en nómina de pensionados, con todas sus consecuencias jurídicas.
- 1.5. Que las sumas de dinero a reconocer y pagar, sean actualizadas atendiendo la variación del índice de precios al consumidor, conforme lo establezca el DANE o la Entidad que tenga a su cargo esta actividad, atendiendo lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

## II. HECHOS

Como hechos relevantes de la demanda se relacionaron los siguientes:

- 2.1. Que mediante Resolución número 0-0625 de abril 8 de 2002 la demandante fue nombrada en provisionalidad en el cargo de FISCAL DELEGADA ANTE JUECES PENALES DE CIRCUITO de la Dirección Seccional de Fiscalías de Ibagué.
- 2.2. Que tomó posesión del cargo según acta no. 048 de mayo 14 de 2002, habiendo desempeñado desde esa fecha y hasta el 3 de septiembre de ese mismo año el cargo de FISCAL 33 DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES DE CIRCUITO DE EL ESPINAL — TOLIMA.
- 2.3. Posteriormente la demandante fue trasladada a la ciudad de Ibagué en donde se desempeñó como FISCAL 11 DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES DE CIRCUITO DE IBAGUÉ, ADSCRITA A LA UNIDAD DE DELITOS CONTRA LA VIDA Y OTROS, cargo que ocupó hasta el 16 de diciembre de 2013.
- 2.4. Que mediante Resolución No. 2-0780 de marzo 5 de 2010 fue trasladada a la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Dirección Seccional de Fiscalías de Ibagué en el cargo de Fiscal Delegada ante Jueces Penales de Circuito de Infancia y Adolescencia.
- 2.5. Que pese a que fue trasladada en marzo 5 de 2010 continuó como Fiscal 11 Seccional en encargo y solo hasta el 17 de diciembre de 2013 empezó a desempeñarse como Fiscal 57 Seccional adscrita a la Unidad de Infancia y Adolescencia hasta el 18 de marzo de 2015.
- 2.6. Que mediante Resolución no. 00299 de febrero 27 de 2015 fue nombrada en el cargo de SUBDIRECTOR SECCIONAL de la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios de Tolima.

- 2.7. Que tomó posesión del cargo de Subdirectora según acta No. 00156 de marzo 19 de 2015.
- 2.8. Que mediante oficio No. 42 de junio 30 de 2017 suscrito por el Subdirector de Talento Humano de la Fiscalía se le informó a la demandante que a partir de la fecha su vinculación laboral terminaba, laborando un total de 15 años, 1 mes y 17 días.
- 2.9. Que mediante Resolución No. 2365 de junio 29 de 2017 la Fiscal General de la Nación —Encargada nombró en el cargo de ASESOR III con el objeto de "coordinar las funciones de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones" a casi todos funcionarios que venían desempeñándose como Subdirectores de Atención a Víctimas, con excepción de la demandante y el de Cundinamarca, quien posteriormente fue nombrado en el mes de agosto en la ciudad de Neiva; algunos de los nombrados fueron los Subdirectores Seccionales de Víctimas de Atlántico, Bogotá, Boyacá, Cali, Caquetá, Chocó, Medellín, Nariño, Sucre, Valle, entre otros. Estas personas continúan desempeñando las mismas funciones que tenían como Subdirectores de Atención a Víctimas pero ahora con diferente nombre del cargo, esto es ASESOR III.
- 2.10. Que para el caso de la Seccional Tolima, pese a la labor desarrollada por la demandante, en lugar de ella y por recomendación de la Directora Seccional, EUFEMIA CÁRDENAS LUNA, fue nombrada como ASESOR III, SARA INÉS GUZMÁN, quien viene desempeñándose como Fiscal 40 Seccional adscrita a la Unidad de Gestión de Alertas y Clasificación Temprana de Denuncias — GATED de Ibagué, cargo que no aceptó y actualmente se encuentra vacante.

### III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN<sup>2</sup>

El apoderado judicial de la parte demandante refiere que los actos administrativos demandados fueron proferidos con violación de varias normas constitucionales, en particular de aquellas referidas al derecho al trabajo y al debido proceso, por incumplimiento de lo establecido en los artículos 25, 29 y 125.

Así mismo, refiere que se violó el Acto Legislativo 01 de 2016, que si bien implementó unos cambios a la Ley 909 de 2004 para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, no modificó lo relativo a los requisitos exigidos para la reestructuración o supresión de empleos de la planta, tales como el estudio previo, análisis de funciones, participación de la Oficina de recursos humanos, garantizando el principio de selección objetiva. En este sentido refiere que se trasgredieron los artículos 2, 11, 16, 19, 27, 28, 31 de la citada Ley 909 de 2004.

De otra parte, el extremo activo hace señalamiento de violación de las normas contenidas en la Ley 797 de 2003, en la medida que la señora Irma Reyes Umaña

---

<sup>2</sup> Ver folios 23-27 Tomo I del cuaderno principal.

ostenta la condición de prepensionada, al contar con los requisitos de edad y tiempo de servicio.

Argumenta que se presentó un desmejoramiento del servicio por cuanto “...el objeto perseguido por las normas aquí invocadas era el de preferir a los funcionarios con mayor experiencia en procesamiento e investigación de los delitos cometidos por las FARC, para lograr un juzgamiento de los mismos, acorde con el acuerdo de paz suscrito con esta agrupación guerrillera, razón por la cual se dispuso que el Gobierno Nacional podría crear cargos especializados.

(...)

*No obstante lo anterior, aunque la demandante es una de las personas que ha sacrificado su vida y expuesto la de su familia para prestar un servicio al país investigando por largos años los delitos cometidos por estos grupos armados, atención de víctimas del conflicto, como quedó expuesto en los hechos de la presente demanda, en vez de preferirla se le retiró de la entidad, dejando en su lugar personas que tienen el mismo cargo, pero no la misma trayectoria y experiencia...”*

También refiere que al encontrarse la demandante desempeñando un cargo de carrera administrativa en provisionalidad, contaba con una protección relativa “consistente en que de haberse seguido el procedimiento legal para suprimir uno de los empleos de la naturaleza del que ella ocupaba, contaba con el derecho a participar en el concurso para mantenerse en el mismo o ser nombrada en propiedad en alguno de los cargos que subsistieran, itero, siempre y cuando se hubiera adelantado el procedimiento legal establecido, pero ello no ocurrió y por lo tanto se le violó esta relativa estabilidad a quien aquí demanda.

(...)

*En el caso en estudio se tiene que quien demanda se encontraba nombrada en provisionalidad en un cargo de carrera y que un número de estos cargos, mas no todos, fueron suprimidos, sin determinar cuáles de ellos en forma específica eran los que se suprimían, ya que estaban distribuidos en distintas direcciones seccionales y sin embargo se le envió una comunicación a quien aquí demanda, escogiendo al arbitrio de la Administración y sin mediar motivación alguna o estudio que determinara que precisamente su cargo era el que habla sido suprimido, lo que conlleva una abierta arbitrariedad que es violatoria de los derechos relativos de estabilidad en el empleo, como lo ha determinado la jurisprudencia.”*

Igualmente refiere que se incurrió en desviación y abuso de poder por parte del Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación “al utilizar el proceso de paz como pretexto, para hacer una restructuración o modificación de la planta de personal de esta última entidad, trasplantando el sentido excepcional de algunas normas del Acuerdo de Paz, de orden penal, que se crearon para beneficiar los guerrilleros que se acogieron al referido proceso e implantándolas en el régimen laboral de los servidores públicos para perjudicarlos con su retiro, cuando en esta materia el referido Acuerdo no generó ninguna facultad especial para las autoridades públicas, entiéndase gobierno nacional o Fiscalía General de la Nación, de poder suprimir empleos, sino por el contrario, el de formar, capacitar y sobre todo aprovechar la experiencia de quienes estaban vinculados e inclusive la de hacer nombramientos de personal experto transitoriamente.

Finalmente alega que el acto administrativo acusado incurrió en falsa motivación al tener por autorizadas a las autoridades para suprimir empleos, cuando ello no es cierto, por no estar contemplada tal posibilidad jurídica.

De otra parte precisa que se trata de retiro de servidores que se encuentran nombrados en provisionalidad, y respecto de los cual resulta obligatorio a partir de la Ley 909 de 2004 que este acto sea motivado, lo cual omitió la entidad.

Refiere que también resulta falsa la motivación del oficio en donde se informa que su cargo ha sido suprimido, cuando en el Decreto 898 de 2017, no se dijo quién era la persona que ocupaba el cargo suprimido.

#### IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>3</sup>

Dentro del término de traslado que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, la Fiscalía General de la Nación, a través de apoderado judicial, presentó escrito de contestación de la demanda de la referencia, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, y adicionalmente precisó que su actuación estuvo encaminada al cumplimiento de mandatos constitucionales, tales como los referidos en los artículos 48, 49 y 268 numerales 2ª y 6ª de la Carta, orientados a la eficiencia del Estado en la adecuada planeación del gasto público, partiendo del supuesto que sus recursos son limitados y por lo cual debe procurar el máximo rendimiento con los menores costos, de manera que pueda satisfacer con certeza las necesidades prioritarias de la comunidad, sin distribuciones innecesarias.

Por la misma línea, señaló que los actos administrativos atacados fueron proferidos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 209 de la Constitución Política, cuando quiera que, la reestructuración de las entidades y organismos del Estado, y sus plantas de personal, son decididas y planificadas con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad.

Frente a la presunta violación del Acto Legislativo 01 de 2016, la defensa expone que con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final, y en ejercicio de la habilitación contenida en el artículo 2 del citado Acto Legislativo, con el propósito de implementar la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación, se profirió el Decreto Ley 898 de 2017 que en su artículo 59 dispuso suprimir algunos empleos, dentro de ellos el desempeñado por la demandante, y a su vez fue proferida la Resolución 0-2358 del 29 de junio de 2017, por medio de la cual se distribuyeron los cargos de la planta de personal del Ente Acusador en ejercicio de la habilitación contenida en el artículo 67 *ibidem*.

Continuando con la oposición que hace la defensa frente a las normas de carácter legal invocadas como violadas por la parte demandante relacionada con el cargo de expedición irregular y violación al debido proceso por desatender la Ley 909 de 2004, precisa que tal disposición se puede aplicar únicamente con carácter supletorio a las carreras especiales como es el caso de la Fiscalía General de la Nación, siempre que exista un vacío normativo, escenario que, a su juicio no se presenta, puesto que el Decreto Ley 020 del 2014 establece las causales de retiro del servicio en su artículo 96 (supresión de empleo), así como también la protección de derechos de los servidores de carrera frente a la supresión de su empleo.

<sup>3</sup> Ver folios 40--310 Tomo II cuaderno principal.

Ahora bien, frente al cargo esgrimido de violación al debido proceso y falsa de motivación de los actos administrativos acusados, refiere que quien acude a la jurisdicción para alegarla debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en que consiste la errada interpretación de esos hechos.

Respecto al cargo de violación de desviación de poder refiere que se impone la carga al demandante de demostrar que el funcionario que profirió el acto administrativo de retiro del servicio, lo hizo teniendo en cuenta intereses particulares y por tal razón, se desmejoró el buen servicio, alegando que el interesado se limitó a efectuar apreciaciones subjetivas en relación con aparentes razones que a su juicio condujeron a la declaratoria de insubsistencia, sin el respaldo probatorio necesario para acreditar tal vicio de nulidad.

Sumado a ello precisó que el buen ejercicio de las funciones por parte del demandante no se erige en una inmunidad frente a la atribución discrecional del nominador, pues si bien, la parte actora alega que cumplía con sus labores adecuadamente y que incluso recibió una condecoración por su desempeño, el ejercicio del cargo en forma idónea, competente y responsable, debe entenderse como el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo encomendado, sin eso implicar a su favor una estabilidad especial.

Por último, frente al cargo de vulneración a la “*ESTABILIDAD RELATIVA O MEDIANA DE LOS FUNCIONARIOS NOMBRADOS EN PROVISIONALIDAD EN CARGOS DE CARRERA*”, la defensa recalca que, la *SUPRESIÓN DEL CARGO SUBDIRECTOR SECCIONAL DE ATENCIÓN A VICTIMAS Y USUARIOS* obedecía a la naturaleza de un cargo de libre nombramiento y remoción, por tanto, el acto administrativo que conllevó a la terminación de su vínculo laboral por supresión del cargo mencionado, “*se libró en ejercicio de facultad discrecional, y en ese sentido, el nominador, con el ánimo de cumplir metas institucionales, está en libertad de realizar los ajustes que considere pertinentes y de ese modo, ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción*”<sup>4</sup>.

## V. TRÁMITE PROCESAL

El libelo introductorio fue admitido a través de auto fechado 12 de diciembre de 2017 (folio 31); vencido el término de traslado<sup>5</sup>, con providencia del 20 de junio de 2018 se fijó fecha para audiencia inicial (Fol. 328), la cual se llevó a cabo el 17 de julio de 2018<sup>6</sup>, y en ella se surtió el saneamiento del proceso, la verificación de los requisitos de procedibilidad, luego de lo cual se dispuso la suspensión de la diligencia ante la posible configuración de la excepción de caducidad; posteriormente, mediante providencia del 29 de agosto de 2018 se fijó fecha para la continuación, la cual tuvo lugar el 10 de septiembre de 2018, en ella se declaró probada la referida excepción y en consecuencia se dio por terminado el proceso, decisión contra la cual se presentó

---

<sup>4</sup> Sección Segunda, Subsección B, CP: Tarsicio Cáceres Toro, sentencia del 29 de junio de 2006, radicación: 03132-05, Actor: Eduardo Camelo Caldas.

<sup>5</sup> Ver folio 330 vto. y 337 vto.

<sup>6</sup> Folios 343-352.

recurso de apelación, siendo resuelto favorablemente por el Honorable Consejo de Estado a través de providencia del 12 de septiembre de 2019<sup>7</sup>.

En razón a lo anterior, el 18 de febrero de 2020 se dio continuación a la audiencia inicial, surtiendo la fijación del litigio, la etapa de conciliación sin llegar a una fórmula de arreglo, y se resolvió sobre las pruebas documentales solicitadas por las partes (Fol. 399-402); las cuales, luego de recaudadas, fueron puestas en conocimiento de las partes a través de autos del 3 de marzo de 2020 y 8 de febrero de 2021 (fol. 407, 433); posteriormente, con proveído del 4 de mayo de 2021 se ordenó a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión (Fol. 444), derecho del que hizo uso la parte demandante (Fol. 447-448), y parte demandada (Fol. 450-457).

## VI. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de traslado respectivo, el agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no presentó concepto.

## VII. CONSIDERACIONES

### 7.1. Competencia

Es competente esta Corporación 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 en lo dispuesto en los artículos 152 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

### 7.2. Problema jurídico a resolver

Consiste en determinar si el señor IRMA REYES UMAÑA, tiene derecho a que la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN la reintegre al cargo que desempeñaba para el momento de su retiro del servicio (Subdirector Seccional de la Subdirección de Atención a Víctimas y Usuarios) o a uno de igual o superior jerarquía sin solución de continuidad, así como el reconocimiento y pago de los salarios, emolumentos y prestaciones sociales dejados de percibir; es decir, se establecerá sí los actos administrativos acusados se encuentran o no ajustados a derecho.

### 7.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas legalmente recolectadas dentro del *sub lite* encontramos probados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

- Que mediante Resolución No. 0299 del 27 de febrero de 2015, el Fiscal General de la Nación nombró en el cargo de Subdirector Seccional de la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios de Tolima, a la señora IRMA REYES UMAÑA (Fol. 17-18 C. Ppal.).
- -Que el mencionado cargo es de libre nombramiento y remoción (Fol. 17-18)

---

<sup>7</sup> Ver folios 378-380.

- Que la demandante se posesionó en el mentado cargo el 19 de marzo de 2015, con efectos fiscales a partir de la misma fecha (Fol. 19 C. Ppal.).
- Que a través del Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017<sup>8</sup>, artículo 59<sup>9</sup>, se suprimieron de la planta global administrativa de la Fiscalía General de la Nación, entre otros, los cargos de Subdirector Seccional (Fol. 314-318).
- Que mediante Resolución No. 02358 del 29 de junio de 2017 la Fiscal General de la Nación (E), distribuyó los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación (Fol. 268).
- Que mediante Oficio No. 42 del 30 de junio de 2017, el Subdirector de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación le informó a la señora IRMA REYES UMAÑA que el Decreto 898 de 2017 suprimió, entre otros cargos, el de SUBDIRECTOR SECCIONAL que desempeñaba, indicándole que la vinculación laboral terminaba el día 30 de junio de 2017 (Fol. 106-107).
- Que la anterior decisión le fue notificada a la interesada el 1 de julio de 2017 (Fol. 107).
- Que mediante Resolución No. 2365 del 29 de junio de 2017<sup>10</sup>, el Fiscal General de la Nación nombró con carácter ordinario en el cargo de ASESOR III de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de coordinar las funciones de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones, para el Departamento del Tolima, a la señora SARA INÉS GUZMÁN (Fol. 104-105 C. Ppal.).
- Que mediante Resolución No. 0-3092 del 30 de octubre de 2017, el Fiscal General de la Nación nombró a la señora IRMA REYES UMAÑA en el cargo de ASESOR III de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de coordinar las funciones de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones, asignada a la Dirección Seccional Tolima (Fol. 109).

#### **7.4. Marco jurídico aplicable a reforma de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.**

---

<sup>8</sup> A través del cual se creó al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su confrontación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> *Supresión de empleos. Suprimir de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación los siguientes careos:*

(...)  
PLANTA GLOBAL ÁREA ADMINISTRATIVA  
(...)  
Número  
128 SUBDIRECTOR SECCIONAL  
(...)"

<sup>10</sup> Por medio de la cual se efectúan unos nombramientos ordinarios.

Con base a lo dispuesto en los artículos 125<sup>11</sup> y 209<sup>12</sup> de la Carta Política, la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por lo tanto puede crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, sin que ello conduzca a la vulneración del derecho a la estabilidad laboral que ostentan los trabajadores inscritos en carrera administrativa.

Es decir, que las autoridades tienen poder reglado conferido por la Constitución para el ejercicio de la función administrativa, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho, pero en materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que la administración, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo, donde la función administrativa se encuentra al servicio del interés general, y en servicio de principios como la celeridad<sup>13</sup> y la eficacia.

De tal modo que se ajustarán a criterios de necesidad del servicio o modernización de la administración, las reformas de planta de personal que lleven a cabo la supresión de empleos, con la salvedad que las razones utilizadas para dicho fin deberán ser objetivas.

Ahora bien, el mencionado artículo 125 superior es claro en determinar que los empleos en los órganos y entidades del Estado son, por regla general, de carrera, y la excepción son los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, de manera que se privilegia la carrera administrativa.

En nuestro país, existen tres sistemas de carrera administrativa como son:

(i) El sistema general u ordinario al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, regulado por la Ley 909 de 2004<sup>14</sup> que comprende la mayor parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado.

(ii) El de las carreras especiales de origen constitucional, tales como el de las universidades estatales (Art. 69 C.P.), de las Fuerzas Militares (Art. 217 C.P.), de la Policía Nacional (Art. 218 C.P.), de la **Fiscalía General de la Nación** (Art. 253 C.P.), de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art.

---

<sup>11</sup> -Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción."

<sup>12</sup> "Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-1701 de 7 de diciembre de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>14</sup> «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones».

266 C.P.), de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.) y de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.).

(iii) Los «sistemas específicos de carrera» creados por el legislador, frente a los cuales la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 2000<sup>15</sup>, aclaró que existían ciertas actividades dentro de la misma administración pública que por su especificidad ameritan un tratamiento y una regulación singular, que están previstos en el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 909 de 2004<sup>16</sup>.

Así las cosas, es patente que el sistema de carrera de la Fiscalía General de la Nación está enmarcado dentro del sistema especial de carrera administrativa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 253 superior, que a la letra reza:

*“La Ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”.*

En desarrollo de tal postulado, la Ley 270 de 1996 estableció en su artículo 159:

*“RÉGIMEN DE CARRERA DE LA FISCALÍA. La Fiscalía General de la Nación tendrá su propio régimen autónomo de carrera sujeto a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios, orientado a garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y ascenso en el servicio de los funcionarios y empleados que la conforman”.*

Por su parte, la Ley 909 de 2004, reconociendo el régimen especial que rige para la Fiscalía General de la Nación, consagró en el artículo 3º:

***“ARTÍCULO 3. Campo de aplicación de la presente ley.***

*(...)*

<sup>15</sup> En dicha oportunidad, esa Corte conoció de la demanda en contra de la norma que en su momento reguló los sistemas específicos de carrera de origen legal (art. 4º Ley 443 de 1998) donde concluyó que el Legislador estaba facultado para diseñar regímenes especiales en ciertas categorías de servidores públicos, por lo que declaró exequible la norma en cuestión. Al respecto se dijo lo siguiente:

*«[Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general. [...] No existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general».*

<sup>16</sup> «[...]»

2.- Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes: (...)

- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).
- El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).
- El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.
- El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
- El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos. [Adicionado por el artículo 51 de la Ley 1575 de 2012]

3.- La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>16</sup>. [...]»

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:

(...)

- *Fiscalía General de la Nación*” (Subraya la Sala)

Ahora bien, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por los literales b) y c) del Artículo 1.º de la Ley 1654 de 2013<sup>17</sup>, expidió el Decreto Ley 20 de 2014, «*por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas*» en cuyo artículo 2.º definió la carrera especial de tal entidad como “*el sistema técnico de administración de personal que, en cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública, busca garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, previa demostración del mérito; proteger los derechos de los servidores a la estabilidad y permanencia en los mismos; desarrollar las capacidades técnicas y funcionales del servidor mediante la capacitación, los estímulos y el ascenso. Así mismo, pretende la eficiencia y eficacia de la función que cumplen los servidores, evaluada ésta a través del desempeño del cargo y de las competencias laborales.*”

También reiteró que los principios que orientan la carrera administrativa son los de mérito, igualdad de oportunidades para el ingreso, publicidad, transparencia, garantía de imparcialidad, eficiencia y eficacia.

Bajo este hilo conductor, se puede concluir que la Fiscalía General de la Nación cuenta con un marco normativo especial que rige el sistema de carrera administrativa, al que de manera supletoria y/o residual le resultarían aplicables las disposiciones del régimen general contenidas en la Ley 909 de 2004, canon legal que consagra dentro de las causales del retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, la supresión del empleo, escenario que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.

Sobre la justificación de la supresión de un cargo en la administración pública, el Honorable Consejo de Estado ha precisado<sup>18</sup>:

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

*El Estado no está obligado a mantener los cargos pertenecientes a la carrera administrativa por siempre, ya que estos no son inamovibles, pues pueden existir*

<sup>17</sup> «Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas»

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN SEGUNDA-Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, abril 07 de 2016. Rad. No.: 08001-23-31-000-2002-00181-01 (2357-15).

*razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos, como lo es el interés general.*

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

Por su parte, la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, en este sentido indicó:

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

Como mecanismo de protección laboral cuando se presenta una situación de supresión del cargo, el artículo 44 de la Ley 909 de 2004<sup>19</sup> consagró la posibilidad para el empleado de ser incorporado con carácter preferente en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible, podrá optar por ser reincorporado a un empleo igual o equivalente o a recibir indemnización, conforme a una tabla para tal fin diseñada.

Es así como el derecho a la reincorporación o a percibir la indemnización, es **exclusivo de los empleados públicos con derechos de carrera administrativa**, sin que los empleados de libre nombramiento y remoción y los **provisionales** gocen de tal prerrogativa. Sobre este aspecto, el H. Consejo de Estado ha indicado:

*En el presente caso, aparece probado que la actora laboraba como Auxiliar de Enfermería de la E.S.E. Hospital Universitario de Cartagena en Liquidación (fl. 13) y el Agente Liquidador de la entidad expidió la Resolución No. 002 de 22 de agosto de 2003 que dispuso la supresión de 551 cargos de la Planta de Personal de la accionada, entre los cuales se encontraba el desempeñado por la demandante. (fls. 181 y 182).*

*Así mismo el Secretario de Talento Humano de la entidad demandada encargado*

---

<sup>19</sup> **ARTÍCULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.** Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

*del archivo de la Comisión del Servicio Civil del Departamento de Bolívar, mediante certificación de 27 de mayo de 2004, hizo constar que la actora “no se encontraba inscrita en el escalafón de carrera administrativa” (Se subraya fl. 11).*

*En reciente pronunciamiento<sup>20</sup> y así como reiteradamente ha sostenido esta Sala<sup>21</sup>, con relación precisamente al reconocimiento de indemnización por supresión del cargo, los empleados deben estar inscritos en Carrera Administrativa. Se dijo:*

*‘En los casos en que es necesaria la reestructuración, ella debe cumplirse reduciendo al máximo el daño que puedan recibir los empleados inscritos en carrera, es decir maximizando la eficacia de los cambios institucionales y minimizando el perjuicio individual que pueda causarse a los funcionarios inscritos en la Carrera Administrativa. Para ese fin, se reconoce el derecho de estos empleados, a ser incorporados en los cargos subsistentes en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año. ...’ (Se subraya).*

*Razón de más que evidencia que la actora no tiene derecho a ser indemnizada (...), porque para que se le otorgara este derecho era requisito sine-quantum que estuviera inscrita en Carrera Administrativa.<sup>22</sup>’ (Negrilla fuera de texto)*

Resumiendo lo expuesto, la validez de un proceso de reestructuración en últimas dependerá de que éste se produzca dentro de los principios que rigen la administración pública, contemplando estrategias para la protección de los derechos de los trabajadores, y cuidando que las actuaciones a través de las cuales se materializa no excedan los límites legalmente establecidos para realizarlo.

### **7.5. Supresión de cargos en la Fiscalía General de la Nación – Decreto Ley 898 de 2017.**

El Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera firmado el 12 de noviembre de 2016<sup>23</sup>, previó en el numerales 1.1.1, 2.1.2.1, 2.1.2.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.7, 5.1.2, 5.1.3.7, los siguientes mandatos:

*“(...) 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*

---

<sup>20</sup> Sección Segunda Subsección “B” sentencia 10 de febrero de 2011 Exp. No. 1660-10 Actor Beatriz Cecilia Álvarez Arias, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>21</sup> Sentencias de 20 de agosto de 2009 y 23 de octubre de 2010 Expedientes Nos. 0051-08 y 0058-10, Actores: Luz Helena Álvarez Bedoya, María Eugenia Restrepo Uribe- M.P. Doctores Bertha Lucía Ramírez de Páez y Víctor Hernando Alvarado Ardila, respectivamente.

<sup>22</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda –Subsección “B”. C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez 2 de agosto de 2012 Radicación: (2225-11)

<sup>23</sup> altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11 2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

*Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:*

- *Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras. (...)*

#### **2.1.2.1. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política**

(...)

*El sistema tendrá los siguientes elementos:*

*a. Adecuación normativa e institucional:*

(...)

- *Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política. Se adelantará un proceso de especialización en la etapa de investigación y acusación para elevar las capacidades institucionales para combatir la impunidad.*

(...)

#### **2.1.2.2. Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. (...)**

*a. Adecuación normativa e institucional:*

(...)

*Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización contra quienes atenten contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.*

(...)

**3.4.3. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en adelante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.**

(...)

**3.4.4. Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz,**

*incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, entre otras, con las siguientes características:*

*“(...) Esta Unidad Especial de Investigación tendrá las siguientes características:*

- *Se creará por fuera de la Jurisdicción Especial para la Paz. Será parte de la jurisdicción ordinaria y de la Fiscalía General de la Nación. La Unidad decidirá lo necesario para su funcionamiento y la conformación de sus grupos de trabajo e investigación, promoviendo en estos espacios la participación efectiva de las mujeres. Tendrá autonomía para decidir sus líneas de investigación, llevarlas a la práctica y para emprender actuaciones ante cualquier jurisdicción.*

- *El Director/a de la Unidad será el responsable de la toma de decisiones respecto de cualquier función o competencia de la Unidad, pudiendo delegar dichas responsabilidades, en todo o en parte, en otros servidores/as públicos adscritos a la misma.*

- *La Unidad investigará, acumulará casos en lo que sea de su competencia, y de ser procedente presentará imputaciones y acusaciones ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, siempre que no haya vencido el plazo legal para las postulaciones. La Unidad podrá solicitar ante el órgano competente la acumulación, en el juzgado de mayor instancia, de las competencias judiciales por todos los delitos cometidos por la organización criminal, dentro de la respectiva jurisdicción.*

- *La Unidad realizará sus funciones sin sustituir las ordinarias de la Fiscalía General de la Nación ante la jurisdicción de Justicia y Paz ni ante la jurisdicción ordinaria, y funcionará en estrecha coordinación y articulación con las demás unidades de la Fiscalía y con el Fiscal General de la Nación, siempre conservando sus competencias.*

*(...)*

- *Esta Unidad desplegará su capacidad de investigación con un enfoque territorial, diferencial y de género, para enfrentar la amenaza, con énfasis en zonas donde confluyen variables que ponen en peligro las comunidades y la construcción de la paz, priorizando la investigación de estructuras de crimen organizado que se encuentren dentro de su competencia.*

- *Contará con una Unidad Especial de Policía Judicial conformada por funcionarios/as especializados/as de la Fiscalía y la Policía Judicial de la Policía Nacional, experto/as en distintas materias, que deberán tener conocimiento del desarrollo y la consolidación de las organizaciones de crimen organizado, incluyendo conocimiento del fenómeno paramilitar y de las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo. Se buscará que dichos funcionarios/as tengan conocimiento en violencia y justicia de género. El Director/a ostentará el mando funcional de los funcionarios/as del CTI adscritos a su Unidad, y el mando funcional de los demás funcionarios/as de la Policía Judicial adscritos a la misma.*

*(...)*

• *El Director/a de la Unidad será elegido por parte del Fiscal General de la Nación, de entre una terna de candidatos/as que proponga el mecanismo de selección y nombramiento de magistrados y otros funcionarios judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz, plasmado en el numeral 68 de la Jurisdicción Especial para la Paz y desarrollado en el punto 5.3 del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto, denominado "Acuerdo complementario sobre el "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición". Una vez concluido el mandato del primer Director/a de la "Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y otros (...)", previsto en el numeral 74 del Acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz y desarrollado en el subpunto 3.4.4 del Acuerdo Final de Paz, los sucesivos directores/as de esta Unidad se elegirán por el Fiscal General de la Nación de entre una terna que propondrán los magistrados que conforman el Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz."*

**5.1.2. Justicia:** *En materia de Justicia se acordó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.*

*(...)*

**5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. (...)** (Negrilla y subraya fuera del texto original)

En desarrollo de este postulado, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2016 a través del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, consagrando un artículo transitorio para la Constitución Política, en los siguientes términos:

*“Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

*Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.*

*Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas*

*disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”*

Teniendo como marco de referencia tal habilitación extraordinaria, el Presidente de la República profirió el Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, que tuvo como finalidad facilitar la implementación y el desarrollo normativo del punto 1.1.1 del Acuerdo, relacionado con los procesos de extinción de dominio que son competencia de la Fiscalía General de la Nación; el punto 2.1.2.1 y 2.1.2.2 relativos al sistema de seguridad en el ejercicio de la política y garantías para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos; el punto 3.4.3 relacionado con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad del que forma parte la Fiscalía General de la Nación; el punto 3.4.4 relativo a lucha contra las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo, que representan la mayor amenaza a la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz; el punto 3.4.7 sobre el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política con el que debe coordinarse la Fiscalía General de la Nación; el punto 5.1.2 que prevé obligaciones de la Fiscalía en relación con el componente de justicia desarrollado por la Jurisdicción Especial para la Paz; el punto 5.1.3.7 para facilitar la persecución de los bienes de las FARC- EP que permitan una reparación material de las víctimas; el punto 6 relativo a la implementación de lo acordado.

Así mismo fijó como principales acciones a cargo del ente acusador (i) fortalecer la capacidad investigativa y de judicialización para procesar a quienes atenten contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y quienes ejercen la política, combatir la corrupción, intensificar la persecución penal de las organizaciones criminales y los fenómenos criminales relacionados con drogas ilícitas, (ii) adelantar procesos de especialización en la etapa de investigación y acusación para elevar las capacidades institucionales con el fin de combatir la impunidad, (iii) implementar la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y (iv) entregar informes a la Jurisdicción Especial para la Paz sobre hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado.

Y para lograr el cumplimiento de los deberes de la Fiscalía General de la Nación derivados del Acuerdo Final, precisó que era importante reorganizar el nivel estratégico y misional, motivo por el cual reorganizó y fortaleció la estructura orgánica de la entidad, disponiendo en el título IV, artículo 59, la supresión de los siguientes empleos de planta de personal, entre ellos, 128 cargos de Subdirector Seccional:

NUMERO	DENOMINACIÓN DEL CARGO
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA FISCALÍAS</b>	
4	CONSEJERO JUDICIAL
291	FISCAL DELEGADO ANTE JUECES PENALES DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS
322	FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DE CIRCUITO
73	FISCAL DELEGADO ANTE TRIBUNAL DEL DISTRITO
1.101	ASISTENTE DE FISCAL
931	ASISTENTE DE FISCAL
244	ASISTENTE DE FISCAL III
210	ASISTENTE DE FISCAL IV
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA ADMINISTRATIVA</b>	
6	DIRECTOR NACIONAL II
1	DIRECTOR ESTRATÉGICO
3	DIRECTOR ESTRATÉGICO I
5	DIRECTOR ESPECIALIZADO
3	SUBDIRECTOR NACIONAL
<b>128</b>	<b><u>SUBDIRECTOR SECCIONAL</u></b>
8	JEFE DE DEPARTAMENTO
23	ASESOR I
27	ASESOR II
91	PROFESIONAL EXPERTO
94	PROFESIONAL ESPECIALIZADO I
151	PROFESIONAL ESPECIALIZADO II
27	PROFESIONAL DE GESTIÓN I
95	PROFESIONAL DE GESTIÓN II
221	PROFESIONAL DE GESTIÓN III
11	TÉCNICO I
2	TÉCNICO
11	AUXILIAR I

7	AUXILIAR II
130	CONDUCTOR
140	CONDUCTOR II
1	CONDUCTOR III
2	ASISTENTE I
9	SECRETARIO ADMINISTRATIVO I
7	SECRETARIO ADMINISTRATIVO II
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA POLICÍA JUDICIAL</b>	
205	PROFESIONAL INVESTIGADOR
62	PROFESIONAL INVESTIGADOR II
143	PROFESIONAL INVESTIGADOR
56	TÉCNICO INVESTIGADOR I
414	TÉCNICO INVESTIGADOR II
321	TÉCNICO INVESTIGADOR III
15	AGENTE DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD I
107	AGENTE DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD II
10	AGENTE DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD III
16	AGENTE DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD IV

Por su parte, el artículo 60 *ibídem* dispuso la creación de los siguientes cargos en la planta de personal:

NUMERO	DENOMINACIÓN DEL CARGO
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA ADMINISTRATIVA</b>	
1	DIRECTOR EJECUTIVO
3	DELEGADO
9	DIRECTOR NACIONAL I
6	DIRECTOR ESTRATÉGICO II
8	SUBDIRECTOR REGIONAL
85	ASESOR III
2	ASESOR DE DESPACHO

1	ASESOR EXPERTO
706	TÉCNICO II
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA FISCALÍAS</b>	
190	FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS
<b>PLANTA GLOBAL ÁREA POLICÍA JUDICIAL</b>	
20	INVESTIGADOR EXPERTO

El artículo 62 de la norma en cita estableció que los servidores continuarían desempeñando las funciones del empleo en el cual se encontraran nombrados y devengando su respectiva remuneración, hasta tanto se produjera su incorporación, un nuevo nombramiento **o se les comunicara la supresión de sus cargos**, según el caso.

Por su parte, el artículo 63 precisó que la planta de cargos adoptada para cada área del ente instructor es global y flexible y, por lo tanto, el fiscal general de la Nación se encontraba facultado para distribuir, trasladar y reubicar los empleos dentro de éstas, de conformidad con las necesidades del servicio, los planes, estrategias y los programas de la Entidad.

También indicó que las incorporaciones y movimientos de personal que se realicen como resultado de la modificación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, **no generarían para los servidores que ostenten derechos de carrera su pérdida o desmejora** (artículo 64).

Tales disposiciones fueron objeto de análisis de constitucionalidad en sentencia C-013 de 2018, encontrándolas exequibles bajo la consideración que las modificaciones realizadas a la planta de personal apuntaron a reforzar el área misional, suprimiendo cargos directivos, reduciendo el número de dependencia en la Dirección de apoyo a la Gestión, pasando de 24 Subdirecciones Seccionales a 8 Subdirecciones Regionales; y en consecuencia se genera la reducción en los gastos de personal, persiguiendo fines constitucionalmente válidos. Sobre los propósitos y características principales del proceso de reajuste institucional de la entidad, la Alta Corporación precisó:

*“11.9. Propósitos y características principales del proceso de reajuste institucional de la Fiscalía General de la Nación. Un examen de las pruebas obrantes el expediente evidencia que el proceso de reorganización de la Fiscalía General de la Nación presenta las siguientes características:*

*En cuanto a las finalidades se tiene:*

- *Enfrentar las nuevas amenazas (Crimen organizado, disidencia de las FARC y ELN), que se ciernen sobre los territorios antiguamente controlados por las FARC, es decir, brindar garantías de seguridad en el posconflicto en las zonas más apartadas de Colombia;*

- *Llegar a un total de ciento noventa municipios (190) donde actualmente no hay presencia de la Fiscalía General de la Nación, en tres fases:*

- o Primera fase: 43 municipios (abril 2017/marzo 2018);*

- o Segunda fase: 58 municipios (abril 2018/marzo 2019); y*

- o Tercera fase. 89 municipios (abril 2019/ marzo 2020).*

- *Al mismo tiempo, se busca fortalecer la presencia de la Entidad en 311 municipios:*

- o Primera etapa: 108 municipios (abril 2017/ marzo 2018);*

- o Segunda etapa: 117 municipios (abril 2018/ marzo 2019); y*

- o Tercera etapa: 86 municipios (abril 2019/ marzo 2020).*

*Para la consecución de los referidos propósitos, se adoptan las siguientes medidas:*

- *Reducir la nómina en lo administrativo y fortalecerla en lo misional, en especial, en las regiones más apartadas del país;*

- *Supresión de algunos cargos directivos con elevados salarios y de Fiscales Delegados ante el Tribunal, lo cual permitió la creación de nuevos cargos de fiscal local a costo cero (o);*

- *Crear una Unidad de Investigación Especial para luchar contra fenómenos criminales que afecten el posconflicto, en especial, organizaciones paramilitares;*  
*y*

- *Reagrupar diversas dependencias de la Entidad en tres fiscalías Delegadas:*

- o Para la Seguridad Ciudadana;*

- o Contra la Criminalidad Organizada; y*

- o Para las Finanzas Criminales.*

*En relación con los cargos suprimidos y creados se tiene:*

- *Anterior planta de personal: 28.836 funcionarios, entre ellos, 5.116 no provistos;*

- *El Decreto Ley 898 de 2017 suprimió 5.737 cargos, y al mismo tiempo, creó 1.031 cargos;*

- *Los cargos realmente suprimidos fueron, en total, 1.371.*

- *Un total de 892 funcionarios fueron nombrados en otros cargos en la Entidad;*  
*y*

- *Al final, sólo 254 funcionarios fueron desvinculados de la Entidad. Se trataba, principalmente, de cargos directivos y de Fiscales Delegados ante Tribunal. La supresión de estos 65 Fiscales permitió la creación de 182 cargos de fiscal local. De igual manera, los servidores desvinculados no se encontraban cobijados por el retén social.*

*Por último, desde una perspectiva normativa, si se compara el texto del Decreto Ley 898 de 2017 con el Decreto Ley 016 de 2014 se concluye:*

- *Artículos sin modificación alguna: 30;*
- *Artículos nuevos: 28, de los cuales 24 corresponden a la creación de la Unidad Especial de Investigación;*
- *Artículos modificados: 21, muchos de ellos, con cambios menores (vgr. denominación de las dependencias).*

*Lo anterior implica que no se trata, realmente, de un rediseño institucional integral y profundo, sino de un proceso de reajuste organizacional de la Entidad, con miras a asumir los retos que trae el posconflicto en materia de seguridad ciudadana.”*

Es así que el Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, no identificó los servidores cuyos cargos fueron suprimidos, ni tampoco determinó aquellos que fueron incorporados a los nuevos creados; fue posteriormente, con la Resolución No. 2358 del 29 de junio de 2017 que el Fiscal General de la Nación distribuyó los cargos de la planta de personal y determinó la ubicación de los servidores de la entidad; y luego, en el caso particular de la señora Irma Reyes Umaña, como lo precisó el H. Consejo de Estado en la providencia dictada el 12 de septiembre de 2019<sup>24</sup>, con la expedición del oficio No. 42 del 30 de junio de 2017, que se le informó que su cargo fue suprimido y su vinculación finalizaba ese mismo día.

#### **7.6. Estudio técnico previo en el proceso de reajuste adelantado por la Fiscalía General de la Nación en el Decreto Ley 898 de 2017.**

El artículo 46 de la Ley 909 de 2004<sup>25</sup>, refiere que las reformas en las plantas de personal de las entidades públicas, deben 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-.

En el asunto de autos se advierte que la entidad demandada allegó al plenario el documento técnico<sup>26</sup> «proyecto de organización institucional» «ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA DE LA GENTE, PARA LA GENTE Y POR LA GENTE» de fecha 5 de enero de 2017, en el cual se realizó un extenso y pormenorizado análisis de la entidad (marco legal, análisis externo e interno, alineación del modelo de operación, estructura orgánica, cargas de trabajo, y planta de personal, entre otros).

Revisado el contenido de tal documento, es diáfano para la Sala que el proceso de reestructuración de la planta global de cargos en la Fiscalía General de la Nación, se realizó con base en el estudio técnico, tal como lo dispone el citado artículo 46 de la Ley 909 de 2004, incluyendo aspecto tales como la demanda de justicia no satisfecha,

<sup>24</sup> Visible a folios 378-380 del expediente.

<sup>25</sup> Aplicable a la Fiscalía General de la Nación por remisión expresa del numeral 2° del artículo 3 *ibidem*

<sup>26</sup> Folios 120-267.

las cargas de trabajo en términos de tiempos y movimientos, el costo de operación y los sectores donde se presenten los mayores problemas para gozar de una convivencia pacífica, así como en las necesidades del servicio y razones de modernización de la institución, acogiendo, según se precisó en el documento, los parámetros metodológicos y técnicos exigidos en la Guía de Rediseño Institucional de Entidades Públicas de julio de 2014, emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP.

También se aclaró en el mencionado documento, que de las incorporaciones y movimientos de personal que se realicen como resultado de la modificación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, no generarán para los servidores que ostenten derechos de carrera o estén en retén social, pérdida o desmejora.

#### **7.7. Naturaleza del cargo de Subdirector Seccional desempeñado por la demandante**

Conforme se advierte de la prueba documental que obra en el expediente, el cargo que desempeñaba la actora para el momento en que se presentó la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación, era el de Subdirectora Seccional de la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas, el cual desempeñó desde el 19 de marzo de 2015 y hasta el 30 de junio de 2017.

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto Ley 020 de 2014<sup>27</sup> refiere que son **empleos de libre nombramiento y remoción**, dada la especial confianza y la prestación *in tuitu personae* que conlleva el desarrollo de sus funciones, entre otros, el cargo del nivel directivo de **Subdirector Seccional**, condición que quedó clara desde el mismo acto de nombramiento de la señora Irma Reyes Umaña (Resolución No. 00299 del 27 de febrero de 2015)

#### **7.8. Condición de prepensionado Alcance de la noción fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-003 de 2018**

La H. Corte Constitucional se ha referido en varias ocasiones a la estabilidad laboral reforzada de las personas que están cercanas a cumplir los requisitos para obtener la pensión de vejez; inicialmente en el contexto de reestructuración de las entidades públicas que enfrentaron procesos de liquidación, por lo que se creó la figura del retén social, consagrado en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, "*Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República*", en los siguientes términos:

*“Artículo 12. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de*

---

<sup>27</sup> Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

*Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley”.*

Sin embargo, esta figura de protección ha trascendido de la órbita de la reestructuración estatal, extendiéndose en general a las diferentes situaciones en las que se encuentra comprendido este grupo de servidores, dada la implicación que se produce en sus derechos fundamentales, siendo por ende aplicable como desarrollo de postulados constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-326 de 2014<sup>28</sup>, precisó:

*“El fundamento del reconocimiento de la estabilidad laboral de los prepensionados no se circunscribe al retén social, sino que deriva de mandatos especiales de protección contenidos en la Constitución Política y del principio de igualdad material que ordena dar un trato especial a grupos vulnerables. Esto debido a que dicha estabilidad opera como instrumento para la satisfacción de los derechos fundamentales de estos grupos poblacionales, que se verían gravemente interferidos por el retiro del empleo público. Por ende, no debe confundirse la estabilidad laboral de los prepensionados con la figura del retén social, para concluir erróneamente que la mencionada estabilidad solo es aplicable en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública”.*

Bajo este hilo conductor es viable concluir que la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados, no deriva exclusivamente de pertenecer al retén social, pues dicha protección también se extiende incluso a otro tipo de trabajadores que están fuera del ámbito de la reestructuración estatal, siempre que se encuentren próximos a cumplir los requisitos para acceder a una pensión.

En sentencia T-186 de 2013 la Corte Constitucional, señaló que ostenta la condición de prepensionado aquel servidor a quien le falten tres (3) o menos años para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez. En esta oportunidad la Alta Corporación precisó que las personas próximas a pensionarse son sujetos de especial protección constitucional y que *“concorre una relación de dependencia intrínseca entre la permanencia en el empleo público y la garantía de sus derechos fundamentales, particularmente el mínimo vital y la igualdad de oportunidades”*.

Esta posición fue mantenida por la H. Corte Constitucional en sentencias T-824 de 2014, T-327 de 2016, entre otras; sin embargo, en sentencia de Sala Plena SU-003 de 2018<sup>29</sup> la guardiana de la Carta Política limitó el alcance del fuero de estabilidad reforzada de los prepensionados, al excluir de ese grupo poblacional a aquellas personas que cumplen con el requisito de semanas cotizadas. En aquella oportunidad y con fines de unificación el Tribunal Constitucional indicó que:

---

<sup>28</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>29</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo.

*“...cuando el único requisito faltante para acceder a la pensión de vejez es el de edad, dado que se acredita el cumplimiento del número mínimo de semanas de cotización, **no hay lugar a considerar que la persona es beneficiaria del fuero de estabilidad laboral reforzada de prepensionable, dado que el requisito faltante de edad puede ser cumplido de manera posterior, con o sin vinculación laboral vigente.** En estos casos, no se frustra el acceso a la pensión de vejez”. (Negrilla fuera del texto original)*

Esta interpretación se fundó en que la “prepensión” protege la expectativa del trabajador de obtener su pensión de vejez, ante su posible frustración como consecuencia de una pérdida intempestiva del empleo. Por tanto, ampara la estabilidad en el cargo y la continuidad en la cotización efectiva al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

En estos términos, la jurisprudencia constitucional vigente<sup>30</sup> estima que una persona tiene la condición de prepensionado y por ende será beneficiario de la estabilidad laboral reforzada, siempre que le faltare menos de tres años para cumplir el requisito de densidad en las cotizaciones; posición que a su vez ha sido acogida por el Honorable Consejo de Estado, entre otras, en la reciente sentencia de tutela del 30 de mayo de 2019, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-01930-01(AC)<sup>31</sup>, en la que precisó:

*“La Sala revocará el fallo de primera instancia que declaró la carencia actual de objeto y, en su lugar, negará las pretensiones de la acción de tutela porque el accionante no es beneficiario de la protección de estabilidad laboral reforzada como prepensionable, en tanto no cumple los presupuestos fijados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-003 de 2018, para conformar ese grupo poblacional, por cuanto el único requisito que le falta para adquirir el estatus pensional es la edad, el cual de conformidad con la regla precisada en la mencionada decisión de unificación no se encuentra relacionado intrínsecamente con la vinculación laboral, pues puede alcanzar este requisito sin una vinculación laboral.”*

### **7.9. Caso concreto.**

En primer lugar, el extremo demandante refiere que los actos administrativos acusados incurren en violación al derecho al trabajo y debido proceso, al realizar una reforma de la planta de personal sin el cumplimiento del requisito del estudio previo, análisis de funciones, y participación de la oficina de recursos humanos, desconociendo el principio de selección objetiva, con la finalidad de hacer nombramiento de personas con experiencia en el manejo de asuntos como el de justicia y paz, respetando derechos adquiridos.

En este sentido precisó que el Decreto 898 de 2017 fue expedido con fundamento en el Acuerdo de Paz, no obstante, al revisar tal norma no contempla la facultad para reforma la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, sin el lleno de los requisitos y/o trámites legales establecidos en el ordenamiento legal.

Para resolver este primer reparo es preciso indicar, tal y como se hizo en líneas precedentes, que tanto el Decreto Ley 898 de 2017 como la Resolución 2358 del mismo año, fueron expedidas con fundamento en el estudio técnico realizado por la

<sup>30</sup> Posición reiterada en Sentencia T-055 del 17 de febrero de 2020

<sup>31</sup> Actor: URBANO ÁLVAREZ RUBIO Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA y JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO.

entidad, de acuerdo con los artículos 46 de la Ley 909 de 2004 y 94 de la Ley 270 de 1996, en el que se surtió un completo análisis comparativo de las dependencias nuevas y actuales, las razones que motivaron su modificación, la consolidación y diseño de la estructura organizacional, el análisis de cargas de trabajo, los perfiles de los cargos y planta de personal, incluido su impacto presupuestal. Todo ello bajo «*los parámetros metodológicos y técnicos exigidos en la Guía de Rediseño Institucional de Entidades Públicas de julio de 2014, emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP*»<sup>32</sup>.

Adicionalmente el texto del referido documento tuvo como premisa que “*las incorporaciones y movimientos de personal que se realicen como resultado de la modificación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, no generarán para los servidores que ostenten derechos de carrera o estén en retén social, pérdida o desmejora*”.

Fue por tal motivo que sólo los funcionarios que se encontraran nombrados en provisionalidad, libre nombramiento y remoción fueron objeto de la medida, configurándose la causal de retiro del servicio de supresión del cargo, consagrada en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, sin lugar a la incorporación o reincorporación de que trata el artículo 44 *ibídem*, pues no tenían la condición de empleados de carrera administrativa.

Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha concluido que en materia de supresión, si el cargo permanece en la planta y solo sufre un cambio en su denominación, surge el derecho para el servidor de ser incorporado automáticamente en la nueva planta creada. No obstante, la aplicación de esta regla solamente procede para los empleados de carrera administrativa, en razón al fuero de estabilidad que les otorga la norma, mas no para los servidores de libre nombramiento y remoción y provisionales, quienes solo cuentan con una estabilidad relativa que no impide su retiro del servicio. Concretamente ha señalado la Alta Corporación:

***“En el sub-lite la recurrente no gozaba del derecho preferencial de ser incorporada previsto para los funcionarios con derechos de carrera, razón por la cual no era posible afirmar que tuviera algún fuero de estabilidad, por el hecho de encontrarse nombrada en provisionalidad en un cargo de carrera.***

(...) (subraya la Sala)

*La Sala*<sup>33</sup> *ha sostenido que la supresión de cargos, es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos, indistintamente si son de libre*

---

<sup>32</sup> Tal como se indicó a folio 7 del citado estudio.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 13 de diciembre de 2007, expediente 4293-05, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, al respecto, precisó:

“(…) El inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política estableció el fin y principios con los cuales debe cumplir la función administrativa, con el siguiente tenor literal: (...)”

*Al respecto la Sala recuerda que la supresión de un cargo de carrera administrativa puede ocurrir por diferentes razones, verbí gracia fusión o liquidación de una entidad pública; la reestructuración; por*

*nombramiento y remoción, provisionalidad, período fijo o de carrera administrativa, que encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular; el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la administración de mantener a un funcionario de carrera administrativa indefinida e incondicionalmente en el empleo”<sup>34</sup>.*

Lo anterior no obsta para que el ente instructor estuviera en la obligación de adelantar un riguroso estudio de los perfiles de las personas que serían incorporadas en comparación con las que no lo serían, sus hojas de vidas, perfiles profesionales y demás condiciones que resultaran relevantes para determinar quiénes harían parte de la nueva planta; sin embargo, la señora Irma Reyes Umaña no demostró que los incorporados en el cargo similar, de los pocos que quedaron vigentes, carecieran de las condiciones o incumplieran los requisitos para el ejercicio del mismo, y por tal motivo se hubiera presentado el desmejoramiento del servicio.

Bajo este hilo conductor es viable concluir que sí existió el estudio técnico que se echa de menos en los argumentos de la demanda, y adicionalmente que la demandante no probó que le asistiera un mejor derecho por encontrarse escalafonada en carrera administrativo; por el contrario, está acreditado que el cargo que ostentaba era de libre nombramiento y remoción.

De otra parte, también se alega en el líbello introductorio de manera muy superficial que la demandante ostentaba la condición de prepensionada, sin que se advierta que tal afirmación esté acompañada del análisis legal y probatorio que lleve a la Sala a concluir que para el momento del retiro del servicio, efectivamente le faltare menos de tres años para cumplir el requisito de densidad en las cotizaciones, motivo por el cual tal cargo también será despachado desfavorablemente.

Por otro lado, se menciona en la demanda que el Decreto Ley 898 de 2017, contiene una desviación de poder y falsa motivación consistente en tener por autorizadas a las autoridades para suprimir empleos, cuando ello no es cierto al no estar consagrada tal posibilidad jurídica.

Igualmente refiere que dicho vicio se presenta también en el oficio en donde se informa que su cargo ha sido suprimido, cuando el Decreto 898 de 2017 no dijo quién era la persona que ocupaba el cargo suprimido.

Para resolver es necesario traer a colación las consideraciones expuestas en la Resolución No. 2358 de 2017 a través de la cual se distribuyeron los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación:

---

*modificación de la planta de personal; por reclasificación de los empleos, o simplemente por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público. (...)*

<sup>34</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección “B” C.P.: Bertha Lucia Ramírez De Páez . 4 de febrero de 2010. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-00373-01(1179-08)

«[...]

*Que mediante el Decreto Ley 898 de 2017, se creó la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de Homicidio y masacres que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.*

*Que como consecuencia de esta modificación se hace necesario distribuir los cargos de la Planta adoptada para cada área de la Fiscalía General de la Nación.*

*Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 26 del artículo 4° del Decreto ley 016 de 2014 y el Decreto 63 del Decreto Ley 898 de 2017, el Fiscal General de la Nación, tiene la facultad de distribuir, trasladar y reubicar los empleos dentro de las Plantas Globales y flexibles de la entidad y determinar sus funciones, de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, estrategias y los programas de la entidad*

*[...]».*

La motivación de la Resolución 2358 de 2017, fue concordante con el objeto del Decreto Ley 898 del mismo año que estableció claramente la necesidad y urgencia de modificar la planta de cargos de la Entidad a efectos de implementar una estructura en la entidad que permitiese cumplir con obligaciones tales como la creación de la Unidad Especial de Investigación y la nueva organización del área misional de la Fiscalía General de la Nación, lo que denota

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-013 de 2017, indicó que:

«[...]

*La Corte encuentra que las modificaciones realizadas en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación apuntan a reforzar el área misional de la Entidad, en la medida en que se suprimen cargos directivos; que se reduce el número de dependencias de la Dirección de Apoyo a la Gestión, pasando de 24 Subdirecciones Seccionales a 8 Subdirecciones Regionales; que como consecuencia de lo anterior, se presenta una reducción en los gastos de personal, y que las modificaciones a la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación persiguen unos fines constitucionalmente válidos, lo que conduce a declarar la exequibilidad de los artículos 59, 60 y 61 del Decreto Ley 898 de 2017, así como la de los artículos 62, 63, 64, 65, 66 y 67 del Decreto Ley 898 de 2017, que no ofrecen reparo alguno de constitucionalidad. [...]».*

Lo expuesto permite afirmar que, contrario a lo alegado por el extremo demandante, la Fiscalía General de la Nación sí contaba con facultades para realizar modificaciones a su planta de personal, motivo por el cual este argumento tampoco tiene vocación de prosperidad.

De otra parte, la Sala no comparte el argumento según el cual la administración debía expresar los criterios que tuvo en cuenta para no escogerla entre los servidores que debían permanecer en la planta de personal, ya que al ser un cargo de libre nombramiento y remoción, la decisión de la administración para determinar quiénes serían los que mantendrían su vinculación en cargos de esta naturaleza es discrecional, sin que resulte obligatorio para la administración motivación del acto del retiro, siendo deber de quien ataca la legalidad del acto, acreditar que la misma estuvo precedida de fines diferentes al mejoramiento del servicio, lo que en el presente asunto brilla por su ausencia.

Tampoco se acredita la presunta desviación de poder, de acuerdo con la cual es necesario que se acredite de manera fehaciente que la autoridad nominadora actuó con fines personales, a favor de terceros o influenciado por una causa adversa al cumplimiento efectivo de los deberes públicos, que el ordenamiento legal le obliga observar.

En efecto, en el asunto de autos no se aportó ninguna prueba que permitiera establecer que los motivos que originaron la supresión del cargo desempeñado por la demandante fueron diferentes a mantener el buen servicio público, olvidando la parte que demanda la ilegalidad de un acto administrativo, que según las previsiones del artículo 167 del CGP “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen», motivo por el cual tampoco le asiste vocación de prosperidad al cargo endilgado.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, se impone para la Sala denegar en su integridad las pretensiones de la demanda.

#### **7.10. Condena en costas**

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

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.”*

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar la conducta de la parte que promovió o se opuso a la demanda, incidente etc; criterio adoptado por la Sección Segunda, Subsección A, del Honorable Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, entre otras, el cual, a su vez tiene fundamento en la sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo del artículo 365 del C.G.P.

A *contrario sensu*, no se acoge la interpretación establecida por las otras Secciones del Consejo de Estado, toda vez que estas hacen referencia a una valoración o ponderación subjetiva de la parte que resulte vencida en el proceso, verbigracia, temeridad, mala fe, y calidad de las partes (trabajador entendido como el extremo débil del litigio), aspectos que no condicionan la imposición de condena en costas reglada el artículo 365 del Código general del Proceso y 188 del C.P.A.C.A; si no que correspondían a conductas propias que debían ser apreciadas en vigencia del derogado decreto 01 de 1984 como presupuestos para emitir la condena en costas.

En el presente asunto, al no resultar prósperas las pretensiones demandatorias, es claro que la parte demandante ha sido vencida en el proceso (Art. 365-1 del C. G. del P.) y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 del C.P.A.C.A), es menester de la Sala condenarlo en costas, para lo cual fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría se realice la respectiva liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del C.G.P.

En consecuencia, se proferirá la siguiente:

### DECISIÓN

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### FALLA:

**Primero:** **DENEGAR** las pretensiones de la demanda instaurada por la señora IRMA REYES UMAÑA en contra de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo:** **CONDENAR** en costas a la parte actora, conforme lo dispone el artículo 188 del C.P.A.C.A., siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, para lo cual se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad demandada, y se ordena que por la Secretaría de este Tribunal se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

**Tercero:** **ORDENAR** la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

**Quinto:** Ejecutoriado el presente fallo, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado  
(Ausente con incapacidad)

  
**JOSÉ ALÉTH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

M.J.C.T.

Firmado Por:

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**  
Magistrado  
Oral 4  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **55770c58ff9a7a9e5c155259f45fc0b9fdc3f97e4ecd3bf765f0af7b82257719**  
Documento generado en 06/05/2022 10:50:36 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>