



**JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Sección Segunda

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Aydée Anzola Linares, piso 4°

Correo: [admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá D.C., treinta de septiembre de 2021

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primera instancia
Radicación:	N° 11001-33-35-016-2017-0471-00
Demandante:	FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA
Demandado:	NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

**Tema:** *Supresión de cargo – Profesional Especializado I en provisionalidad de la Fiscalía General de la Nación.*

### **1. ASUNTO A DECIDIR**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control Ejecutivo Laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia anticipada que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179, modificado por el artículo 39 de la Ley 2080 de 2021, artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y conforme la motivación que se expondrá a continuación.

### **2. ANTECEDENTES**

**2.1. Pretensiones<sup>1</sup>:** La señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA**, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la **NACIÓN - FISCALÍA GENERAL**

<sup>1</sup> Fls. 3-5 del archivo de subsanación de la demanda.

**DE LA NACIÓN**, solicita a esta Jurisdicción que se inaplique totalmente el artículo 59 y de manera parcial el parágrafo del artículo 61 del Decreto Ley 898 de 2017 en cuanto suprimió unos cargos de la planta de personal de la entidad y no ordenó su incorporación en la nueva planta de empleos de la misma y como consecuencia de ello anule el acto administrativo contenido en el Oficio N° 214 del 30 de junio de 2017, mediante el cual se le informó que con base en lo dispuesto en el referido decreto se suprimieron a partir del 30 de junio de 2017, entre otros cargos, el de Profesional Especializado I que desempeñaba en la entidad.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la **NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a que la reintegre al cargo de **PROFESIONAL ESPECIALIZADO I**, de dicha entidad o a un cargo similar o de superior categoría, sin solución de continuidad; asimismo, que se condene a la entidad demandada al pago indexado de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

Finalmente, solicita que se ordene a la entidad demandada a dar cumplimiento a la sentencia y que reconozca los intereses que se generen en los términos de los 187 a 195 C.P.A.C.A. y que se condene en costas y agencias en derecho.

**2.2. Hechos<sup>2</sup>:** **1.** Narra la parte demandante que el Fiscal General de la Nación (E), mediante la Resolución N° 0-2363 de 11 de julio de 2016 y previa verificación de los requisitos exigidos, la nombró en provisionalidad en el cargo de Profesional Especializado 1 adscrito a la Subdirección Seccional de Policía Judicial – C.T.I. de Bogotá D.C.

**2.** Que mediante el Oficio N° 214 de 30 de junio de 2017, suscrito por el Subdirector de Talento Humano de la entidad, le comunicó que el Decreto Ley 898 de 29 de mayo de 2017 suprimió, entre otros cargos, el de Profesional Especializado 1, que desempeñaba en la Fiscalía General de la Nación, motivo por el cual su vinculación laboral finalizó el 30 de junio de 2017.

**3.** Expresa que prestó sus servicios en la entidad demandada en forma continua e ininterrumpida desde su posesión hasta el día en que recibió la comunicación de la supresión de su cargo y de acuerdo con las ordenes impartidas, hizo entrega del cargo y de los elementos a su cargo, conforme fue solicitado en el acto demandado.

---

<sup>2</sup> Fls. 5-7 del escrito de subsanación de la demanda.

4. Manifiesta que recibía un pago mensual por concepto de sueldo, el cual ascendía a la suma de \$4.970.440.00, más la bonificación judicial por valor de \$784.828.00 para un total de \$5.755.268.00 por salario, los cuales percibió desde su posesión hasta la fecha a partir de la cual ocurrió su desvinculación.

5. Sostiene que en la comunicación entregada no hay constancia de la motivación que se requería para la desvinculación del cargo que desempeñaba en provisionalidad, y tampoco, existe evidencia que indique el agotamiento de lista de elegibles de otros cargos de igual o similar categoría en los cuales hubiera podido ser designada de acuerdo a su formación y capacidades profesionales.

6. Indica que el Gobierno Nacional suscribió el 24 de noviembre de 2016 con las FARC un acuerdo final con el propósito de conseguir la terminación del conflicto armado y una paz estable y duradera, por lo que el Congreso Nacional expidió el Acto Legislativo No. 01 del 7 de julio 2016, "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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" y en el artículo 2° de dicho acto administrativo se creó un nuevo artículo transitorio en la Constitución Nacional en el que se otorgaron facultades al Presidente de la República para que expidiera 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.

7. Con fundamento en las facultades conferidas por el mencionado acto legislativo, el gobierno nacional expidió el Decreto Ley 898 el 29 de mayo de 2017, por el 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 conformación y, en consecuencia, modificó parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictaron otras disposiciones.

8. Así las cosas, mediante la Resolución N° 0235 del 29 de junio de 2017, el Fiscal General redistribuyó los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 63 del Decreto Ley 898 de 2017 y como consecuencia de ello, modificó parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, en la cual no reubicó a la demandante en ninguno de los cargos de la planta global de personal de la entidad.

9. Entonces, al momento de efectuarse la desvinculación, no fue respetada la protección que el cargo en provisionalidad le brindaba, so pretexto del uso del Decreto 898 de 2017, situación que desconoció los principios, garantías y derechos fundamentales de tipo laboral, los cuales a su vez son de carácter público al no considerarse su nombre para un cargo de igual o de semejantes requisitos exigidos para la continuación en el desempeño de labores en la Fiscalía General de la Nación, desconociéndose de esa forma la estabilidad laboral y sus derecho como trabajadora.

**2.3. Normas violadas y concepto de violación<sup>3</sup>:** La parte demandante invoca como violadas las siguientes normas: artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 43, 44, 47, 53, 54, 83, 93, 121, 122, 209, 249, 251.2 constitucionales y de orden legal: artículos 2, 43, 80, 103, 137, 138, 163.2 de la Ley 1437 de 2011, Decretos 898 del 29 de marzo de 2017, artículos 4° al 26 del Decreto 016 de 2014 y la Resolución N° 2358 del 29 de junio de 2017 de la Fiscalía General de la Nación.

El apoderado de la parte demandante sostiene que los actos administrativos demandados se encuentran incursos, en síntesis, en los siguientes cargos:

Estima que la nulidad del acto acusado se encuentra determinada en las causales establecidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, esto es, fue expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse; sin competencia; en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, falsa motivación y con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió como en el caso que nos ocupa.

Respecto de la *desviación de poder*, sostiene que está llamado a prosperar porque la facultad discrecional de remoción de la Fiscalía General de la Nación no puede ser ejercida en forma arbitraria, contrariando los fines estatales contemplados en el artículo segundo de la Constitución Política y mucho menos sin atender que dicha facultad discrecional debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y

---

3 Fls. 7-19 del archivo de subsanación de la demanda.

proporcional a los hechos que le sirven de causa, pues la entidad demandada al expedir el acto acusado vulneró entonces los fines estatales consagrados en la disposición en comento y de contera el artículo 209 Superior en concordancia con el artículo 3° del C.P.A.C.A. al no garantizar la efectividad y respecto de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la Ley, y los Tratados y convenios Internacionales relacionados con el campo laboral y en especial respecto a lo atinente a la condición más beneficiosa para el trabajador.

Ahora bien, si de conformidad con el marco normativo que se dice fundamenta el acto administrativo acusado se llega a la probabilidad de que se considere que el mismo se expidió con sujeción a las formas propias legales externas, estima que en este caso la administración no persiguió la finalidad de mejorar el servicio y satisfacer el interés general, atribuciones del resorte del Fiscal General de la Nación, ya que lo finalmente verificó la Administración con su proceder se traduce en una desviación o abuso de poder porque como ya se indicó con el mismo infringió entre otros los artículos 2°, 6°, 25, 29, 53, 121, 122 y 209 de la Constitución Política.

Considera que la entidad desconoció el control de convencionalidad, toda vez que impidió arbitrariamente la continuidad de la actividad laboral que satisface a sus expectativas, en el ejercicio del cargo de Profesional Especializado 1 y, junto a la violación de la confianza legítima, vulneró el derecho a la estabilidad en el empleo que, junto con sus competencias, estudios y amplia experiencia específica, constituían garantía de una eficiente y eficaz prestación del servicio público a su cargo.

De otra parte, considera que se debe inaplicar el párrafo del artículo 61 del Decreto Ley 898 de 2017, por cuanto la demandante no fue reubicada en un cargo de similares funciones y asignación, puesto que carece de lógica que el párrafo de la norma mencionada prohíba que en la nueva planta de personal se puedan desempeñar los funcionarios a quienes les fue suprimido el cargo, toda vez que dicha prohibición constituye un abuso del poder que deslegitima y vicia de validez el texto legal mencionado. Entonces, se hace evidente entonces, que surge una contradicción insoluble entre la prohibición de vincular a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación a los servidores cuyos empleos sean efectivamente suprimidos" en el Decreto 898 de 2017, y el espíritu de reconciliación general que inspira el Acuerdo Final de Paz. Un acuerdo que puso fin al conflicto armado con las FARC en procura de lograr una paz estable y duradera; Acuerdo que, muy al contrario, propugna por la igualdad de derechos y de oportunidades para todas las personas.

En cuanto al *desconocimiento de las normas en que debía fundarse el acto acusado*, o con desbordamiento del poder legislativo que le delegó el artículo 2° del Acto Legislativo N° 01 de 2016, pues el Parágrafo indicado es ajeno al Acuerdo Final de Paz que se propone implementar el Decreto Ley 898 de 2017; y por ser directamente contrario a la consagración de los derechos mínimos laborales consignados en el artículo 53 de la Constitución Política, por lo que considera que en prevalencia de la Constitución sobre las leyes que le sean contrarias, se ordene inaplicar la parte del Parágrafo del artículo 61 del D.L. 898 de 2017 que impide la incorporación laboral en la Unidad Especial de la Fiscalía, de los servidores "cuyos empleos sean efectivamente suprimidos en el presente Decreto Ley.

Sobre la inaplicación del artículo 60 del Decreto ley 898 de 2017, expuso que el propio Acuerdo de Paz le trazó a la Unidad de Investigación Especial las líneas de acción, definió las competencias, su organización, sus relaciones con las demás dependencias de la Fiscalía, las exigencias de sus servidores y funciones precisas. Con dicha guía para la acción y de atenerse al límite de materia fijado por el punto 3.4.4. del Acuerdo y en consonancia estricta con el propio objeto definido en el Decreto Ley 898 de 2017, luego entonces, estima que la reglamentación del Gobierno Nacional no podía ocuparse de dotar al Fiscal General de la Nación de competencias distintas a las indispensables para el objeto de la norma de aplicación de lo pactado y en esa medida, al tratarse de la estructura de la entidad, este debió limitarse a agregar dicha Unidad como un punto nuevo en ella. Entonces, el legislador extraordinario desbordó igualmente su competencia al aprovechar las facultades del art. 2° del A .L 01 de 2016, para reorganizar el nivel estratégico de la Entidad con la finalidad de adecuar el direccionamiento estratégico a las necesidades del postconflicto, situación que tampoco conserva ninguna relación de conexidad objetiva ni es suficiente para que se haya aprovechado la ocasión para realizar algunos ajustes a las áreas de apoyo de la Fiscalía y de las dependencias que integran el nivel misional y estratégico de la Entidad, con el propósito de garantizar el ejercicio armónico y coherente de la función constitucional del ente acusador.

En conclusión, la creación de la Unidad Especial de Investigación no exigía la supresión de cargos y la consiguiente desvinculación laboral de un sinnúmero de servidores de la Fiscalía, al contrario, estando declarado por el propio decreto que el funcionamiento de la Unidad cuenta con financiación del presupuesto nacional en forma suficiente, debieron crearse empleos para nutrir esa nueva dependencia al contar con el respaldo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y garantizarse su costeo en el art. 66 del D.L 898/17.

**2.4. Actuación procesal:** La demanda se presentó el 14 de diciembre de 2017<sup>4</sup>; mediante auto del 21 de febrero de 2018<sup>5</sup> fue inadmitida para que se corrigieran los defectos indicados por el Despacho y una vez fue subsanada por la parte demandante, a través de providencia del 23 de mayo de 2018<sup>6</sup> fue admitida por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el 26 de septiembre de 2018<sup>7</sup>, fue notificada mediante correo electrónico la parte demandada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La entidad demandada contestó en tiempo la demanda y propuso excepciones como se verifica en el archivo de contestación de la demanda que figura en el expediente digital.

Cumplido lo anterior y una vez fueron fijadas en lista y trasladadas las excepciones propuestas por la entidad, la parte demandante se opuso a la prosperidad de las mismas mediante memorial allegado al expediente; posteriormente, a través de auto de fecha 23 de julio de 2020<sup>8</sup>, el Juzgado resolvió las excepciones las excepciones previas propuestas por la entidad demandada, las cuales declaró no probadas, decisión frente a la cual no se interpuso ningún recurso.

Finalmente, a través de auto del 30 de abril de 2021<sup>9</sup>, el Juzgado, conforme lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>, corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión por el término de diez (10) días, a efectos de dictar sentencia anticipada.

## **2.5. LA SINOPSIS DE LA RESPUESTA.**

**2.5.1. NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.** La entidad demandada contestó de forma oportuna la demanda, manifestando en cuanto a los hechos que algunos son ciertos, especialmente los que hacen referencia a la vinculación de la demandante a la entidad, las funciones que desempeñaba, los emolumentos que devengaba y las actuaciones administrativas que generaron su desvinculación por supresión del cargo.

---

<sup>4</sup> Se verifica en el archivo de acta de reparto del expediente digital.

<sup>5</sup> Se verifica en el archivo de inadmisión de la demanda del expediente digital.

<sup>6</sup> Se verifica en el archivo de admisión de la demanda del expediente digital.

<sup>7</sup> Se verifica en el archivo de notificación y traslado de la demanda del expediente digital.

<sup>8</sup> Se verifica en el archivo de resolución de excepciones previas de la demanda del expediente digital.

<sup>9</sup> Se verifica en el archivo de traslado para alegatos de conclusión de la demanda del expediente digital.

<sup>10</sup> Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

Manifestó que la comunicación de la supresión del cargo de la convocante por parte de la Fiscalía General de la Nación se realizó mediante oficio del 30 de junio de 2017, se realizó conforme a las previsiones del Decreto Ley 898 de 2017 y en consecuencia la Fiscalía General de la Nación solo está obligada a hacer lo que el Decreto Ley le ordena.

Refiere que a través del mencionado Decreto Ley, 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 atenta 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 determinaron los lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modificó parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictaron otras disposiciones.

Fue así como el Decreto Ley 898 de 2017 dispuso en su artículo 25 - Título II la Reorganización Administrativa de la entidad – Fiscalía General de la Nación-, cuyo alcance fue el siguiente:

- Se designaron 500 fiscales para poder llegar a los territorios en el posconflicto, que contarán por primera vez con sus correspondientes asistentes de fiscal e investigadores, cada uno.
- Se privilegió la presencia de fiscales en 151 municipios del país.
- La mayor presencia institucional se logró gracias a una redistribución de recursos, sin costo fiscal. En efecto, se logró incrementar el número de nuevas posiciones de fiscales delegados ante jueces municipales y promiscuos, a cambio de la supresión de cargos mayormente directivos en el nivel central, lo que permite - en las actuales circunstancias del país- reasignar de manera más eficiente los recursos existentes.

De otra parte, indicó que conforme al artículo 209 de la Constitución, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, los cuales resultan

imprescindibles al momento de decidir y planificar la reestructuración de las entidades y organismos del Estado, y con estos, de sus plantas de personal.

Así lo ha explicado la Corte Constitucional, al señalar que es imposible construir una sociedad equitativa y fuerte, "sin un aparato estatal diseñado dentro de claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario su excesivo tamaño ni el frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimientos.

Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 209 de la Constitución 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 lo anterior implique el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral que se deriva de la calidad de trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

Descendiendo al caso bajo estudio, expuso que el Presidente de la República profirió el Decreto Ley 898 de 2017 "Por el cual se crea 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 amenace o atenten contra las acción 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", en ejercicio de la habilitación contenida en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016. En ese sentido y con el propósito de implementar la nueva estructura del Ente Acusador, fue necesario suprimir algunos empleos, tal y como lo dispuso el artículo 59 del mencionado Decreto, dentro de los cuales se encuentra el empleo que ocupaba el demandante.

A su vez, la Resolución 0-2358 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" fue proferida por el Fiscal General de la Nación en ejercicio de la habilitación

contenida en el artículo 67 del citado Decreto Ley, de conformidad con el cual, las funciones asignadas a las dependencias de la Fiscalía General de la Nación establecidas en los citados artículo continuarían vigentes hasta tanto fuera redistribuida la nueva planta de personal y el fiscal expidiera los actos administrativos que considere necesarios para la entrada en funcionamiento de la nueva estructura". Por consiguiente, si bien el Decreto Ley 898 de 2017 es una norma válida desde el 29 de mayo de 2017, su vigencia dependía de la expedición de los actos administrativos que concretaran la redistribución de la planta de personal.

Así las cosas, adujo la entidad que la modificación de la planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación, como consecuencia de la reorganización de su estructura orgánica, cumplió a cabalidad con los parámetros constitucionales establecidos para esta clase de procesos, toda vez que: i) se realizó dentro de los principios que rigen la administración pública; ii) su principal propósito fue cumplir con los mandatos establecidos para la Entidad en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y iii) en su materialización se garantizaron los derechos fundamentales de los funcionarios.

Entonces, la supresión de algunos cargos y la redefinición de la planta permitió reforzar la función principal de la Entidad, la cual es el ejercicio de la acción penal y la investigación de los hechos que revisten características de delito, esto por medio del uso eficiente de los recursos que se han dispuesto para el gasto de personal. Por tanto, el cargo indicado por el demandante no es cierto, pues los actos demandados no fueron expedidos en contradicción a la constitución y a la ley, no debe prosperar.

Adicionalmente, consideró la entidad demandada que la modificación de la planta de personal cumple con los criterios establecidos por la corte constitucional para el efecto, teniendo en cuenta que la finalidad principal de la reorganización institucional de la Entidad y la consecuente modificación de su planta de personal es consolidar la labor misional de la Fiscalía, en un momento en que es indispensable activar toda la capacidad de investigación y judicialización de la Entidad. Asimismo, es importante tener en cuenta que: (i) los cambios propuestos en la planta de personal no implicaron una ampliación o una adición de recursos del presupuesto; y que (ii) los cargos que se suprimen, esencialmente, corresponden a empleos vacantes, por lo tanto, el impacto es marginal.

Del mismo modo, sostuvo que teniendo en cuenta la conceptualización tradicional del acto administrativo (aquel por el cual la Administración expresa su declaración de

voluntad, tendiente a modificar una situación jurídica determinada), es absolutamente claro que el oficio mediante el cual se le informa al accionante que su cargo ha sido suprimido, no constituye un acto administrativo particular (que cree, modifique o extinga una relación jurídica particular), por cuanto la Administración mediante el mismo, no está tomando la decisión de suprimir el cargo del accionante, ya que dicha decisión normalmente ha sido tomada a través del acto general de supresión del cargo, o con posterioridad mediante el acto que decide incorporar a otros servidores. Adicionalmente, existe estudio técnico sobre la modificación de la planta de personal, el cual se elaboró con los criterios de la Corte Constitucional.

Por otro lado, indicó que el artículo 20 del Acto Legislativo 01 de 2016, facultó por 180 días al Presidente de la República a expedir los decretos con fuerza de ley, que facilitarían la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Además, adujo que para poder establecer el número de servidores que requiere la entidad, se realizó la medición de carga laboral, cumpliendo así con el requisito de un estudio técnico.

Puso de presente que la Resolución 2358 de 2017 es un acto de carácter general y no particular, por lo tanto, no requiere de notificación personal. Finalmente señaló que el demandante no se encontraba en ninguna de las condiciones de estabilidad reforzada.

Finalmente, hizo énfasis en el derecho de aquellos empleados de ser incorporados a la nueva planta de personal solo cuando estos cuenten con derechos de carrera administrativa o que se trate de personas con condiciones especiales de protección que requieran el amparo de la estabilidad laboral reforzada, caso que no acreditó la demandante y por tanto tampoco es viable inaplicar el parágrafo del artículo 61 y el artículo 59 del Decreto Ley 898 de 2017, comoquiera que este fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-013 de 2018.

## **2.6. Alegatos de conclusión por escrito.**

**2.6.1. Alegatos de la parte demandante:** Presentó sus alegatos de conclusión mediante memorial allegado al correo electrónico de este despacho, donde reitera los hechos, pretensiones y fundamentos de la demanda en los que estima que existió falta de competencia, desvió de poder y falsa motivación, en consecuencia, solicita se acceda las pretensiones de la misma.

En síntesis, la parte demandante insistió que el acto administrativo se encuentra incurso en los cargos de falta de competencia, desviación de poder, falsa motivación y violación de la confianza legítima, cargos que en su parecer que encuentran demostrados con las actuaciones desplegadas por la entidad en la supresión del cargo en cuestión.

Sostiene que en lo que hace a la no reubicación de la actora en la nueva planta de personal surgida del Decreto ley 898 de 2017, se tiene que el artículo 59 del mismo, suprimió 94 cargos de PROFESIONAL ESPECIALIZADO I de la planta global de personal establecida por el Decreto Ley 016 de 2014 –normativa que reforma parcialmente el D.L.898–, produciéndose en forma abstracta la supresión del cargo que la actora desempeñaba en la SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE VÍCTIMAS Y USUARIOS, al momento de comunicársele la decisión que impugna, sin embargo, en la Resolución 0-2358 del 29 de junio de 2017, expedida con fundamento en las autorizaciones del Decreto 898 del mismo mes y año 2017 (“Por medio de la cual se distribuyen los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación”), figuran 62 PROFESIONALES ESPECIALIZADOS I en distintas dependencias, y en distintas áreas de servicio. Como ejemplo se citan: la Dirección de Protección y Asistencia (pág.587, 635), Control Disciplinario (622, 665), Planeación y Desarrollo (630), Subdirección de Apoyo a la Carrera (631), Subdirección Talento Humano, (647, 684), Dirección Atención al Usuario (684) en el nivel central, por lo que no es comprensible el criterio empleado por la entidad para la supresión del cargo en cuestión. Entonces la desvinculación definitiva de la actora no es obra del Decreto 898 del 29 de mayo de 2017, sino decisión personal de la Fiscal General Encargada contenida en la Resolución 0-2368 de la misma fecha, y en el oficio 214 del 30 de mayo de ese año firmado por el Subdirector de Talento Humano.

Por lo anterior, considera que existió falsa motivación o motivación insuficiente, ya que la administración incumplió el deber de explicar a la actora en forma clara y suficiente los motivos particulares que tuvo para desvincularla de su empleo, teniendo en cuenta que habiéndose comprobado que la Resolución 0-2358 distribuyó 62 cargos de PROFESIONAL ESPECIALIZADO I en la nueva planta reformada de personal, quedó obligada a exponer las consideraciones concretas por las que FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA, no tenía cabida en la nueva planta de personal

Teniendo en cuenta lo expuesto, estima que la supresión del cargo obedeció a razones subjetivas que tuvo el nominador para afectar sus derechos laborales, pues la decisión de desvinculación fue obra de una decisión del nominador y no de la ley.

**2.6.2. Alegatos de la parte demandada:** No presentó alegatos de conclusión.

**2.6.3. Concepto del Ministerio Público:** No presentó concepto sobre el asunto que se estudia.

### **3. CONSIDERACIONES**

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2° y 156 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

**3.1. Problema Jurídico:** corresponde resolver el planteado en la fijación del litigio, el cual consiste en determinar:

En primera medida si hay lugar a que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N° 214 del 30 de junio de 2017, mediante el cual la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** le informó a la señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA** que con base en lo dispuesto en Decreto Ley 898 de 2017 se suprimieron a partir del 30 de junio de 2017, entre otros cargos, el de **PROFESIONAL ESPECIALIZADO I**, que esta desempeñaba en la entidad.

De igual forma, se debe resolver si es procedente que se inaplique totalmente el artículo 59 y de manera parcial el parágrafo del artículo 61 del Decreto Ley 898 de 2017 en cuanto suprimió unos cargos de la planta de personal de la entidad y no ordenó su incorporación en la nueva planta de empleos de la misma, dentro de los cuales se encuentra el que desempeñaba la parte demandante.

Resuelto lo anterior, corresponde al juzgado establecer si la señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA** tiene derecho a que la **NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, la reintegre al cargo de **PROFESIONAL ESPECIALIZADO I** de dicha entidad, sin solución de continuidad o alguno de igual o superior jerarquía; asimismo, se debe determinar si hay lugar a condenar a la entidad demandada al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: i) De la reforma a la planta de personal; ii) De la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, su declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional y Decreto 898 de 2017 sobre

reestructuración de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y iii) Caso concreto.

#### **4. Normatividad aplicable al caso.**

##### **4.1. De la reforma a la planta de personal.**

Sobre el particular, los artículos 125<sup>11</sup> y 209<sup>12</sup> de la carta política disponen que la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio y en ese sentido puede crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de la planta de personal cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, sin que ello desconozca el derecho a la estabilidad laboral que le asiste a los trabajadores que se encuentren en carrera administrativa.

Lo anterior significa que la constitución le otorga plenas facultades a las autoridades para ejercer de forma reglamentada el ejercicio de la función administrativa, conforme los postulados y principios que rigen el Estado Social de Derecho, sin embargo, en el ámbito de ciertos asuntos tales como la organización económica y social, le confiere cierto grado de discrecionalidad a la administración, para que en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo, con base en los principios de eficacia y celeridad<sup>13</sup>.

Así las cosas y tratándose de una reforma a la planta de personal de una entidad que conlleve a la supresión de cargos, los criterios que gobiernan la reestructuración están relacionados con las necesidades del servicio o modernización de la administración, siendo objetivas las razones que justifican la reforma.

De otra parte, para que se materialice el cumplimiento de los propósitos mencionados anteriormente, la carta política estipula la posibilidad de que, en cualquier nivel, las

---

<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."

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

autoridades públicas realicen reformas institucionales para adaptar las exigencias y necesidades de cambio que se planteen frente a las necesidades que la autoridad tenga. Así, conforme el nivel donde se disponga la modificación o reforma, tenemos que para el nivel nacional, corresponde al Congreso de la República la función de determinar la estructura de la administración, así como la de crear, fusionar o suprimir ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, así como crear o autorizar la creación de empresas industriales del Estado y sociedades de economía mixta, e igualmente reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales<sup>14</sup>.

Entonces, como lo procesos reestructuración generan tanto en la comunidad, en calidad de destinataria final del cumplimiento de la función administrativa o del servicio público unos impactos, es deber de las autoridades proceder con diligencia, con el objeto de proteger los derechos e intereses de las partes involucradas, para lograr la menor afectación posible. Así, frente a la comunidad en general, la administración debe respetar los principios que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución gobiernan la función administrativa, tales como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. Y frente a los trabajadores surge una clara obligación de respeto a sus derechos fundamentales en el marco de las relaciones laborales<sup>15</sup>.

Sobre el particular, la Corte Constitucional se pronunció sobre las formalidades que acarrea un proceso de modificación, modernización o reestructuración de la administración, en el sentido de señalar que las plantas de personal de las entidades del Estado son susceptibles de sufrir cambios según las dimensiones de las reformas que se planteen para estas, sin embargo, advierte que es necesario observar ciertos criterios con miras a reducir el impacto en aquellos casos en los cuales sea necesario suprimir cargos y por ende prescindir de trabajadores.

“(…) La Corte ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la estructura de la administración pública no es intangible, sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos (C.P., Arts. 53 y 58)”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Artículo 150 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Sentencia C- 587 de 2008.

<sup>16</sup> Sentencia C-074 de 1993, criterio reiterado en C- 209 de 1997.

En síntesis, para que un proceso de reestructuración sea válido, debe reunir las condiciones antes señaladas, en concordancia con los principios que rigen la administración pública, teniendo en cuenta criterios para la protección de los derechos de los trabajadores, y velando porque los cambios introducidos generen la menor afectación posible y no exceda los límites legalmente establecidos para realizarla.

#### **4.2. De la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, su declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional y Decreto 898 de 2017 sobre la redistribución de los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera<sup>17</sup>, dispuso 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, la creación de distintas entidades y planteó llevar a cabo una reestructuración en varias entidades del Estado, entre esas, la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de materializar los Acuerdos de Paz alcanzados en el marco de las negociaciones adelantadas con grupos al margen de la ley.

Entre las distintas disposiciones del mencionado acuerdo, se establecieron, entre otras, la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, las Garantías de Seguridad para Líderes y Líderesas de Organizaciones y Movimientos Sociales y Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales en la Fiscalía General de la Nación, la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por su parte, mediante el **Acto Legislativo 01 de 2016** *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, se agregó a la Constitución Política un artículo transitorio, así:

---

<sup>17</sup> Ver link [altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

“**ARTÍCULO 20.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

**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”.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>18</sup> en diferentes providencias, ha señalado que al Congreso de la República le corresponde determinar en la norma habilitante los límites o condiciones para el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas al Presidente de la República. Para ello, estableció que la norma habilitante debe indicar: i) la materia que delimita el margen de acción normativa del Ejecutivo, ii) el ámbito de las facultades, iii) la finalidad de la regulación delegada, y iv) la extensión temporal de la habilitación.

Los anteriores criterios son el parámetro de control que utiliza la Corte Constitucional para determinar si el Presidente actúa en el marco de la competencia normativa delegada por el legislador o, si se extralimita en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Así las cosas, la Corte al estudiar la habilitación legislativa contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, en la sentencia C-699 de 2016, explicó:

“(…) Como se observa, la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 está temáticamente limitada, por cuanto solo puede usarse para asegurar y facilitar la implementación del acuerdo final; cuenta con restricciones competenciales, ya que no puede ejercerse para expedir actos legislativos ni determinado tipo de normas; los decretos ley expedidos en virtud de estas facultades se sujetan a control constitucional, el cual debe ser automático, posterior e integral, razón por la cual la Corte podrá revisar tanto el

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-074 de 1993, C-691 de 2003 y C-970 de 2004.

procedimiento de formación -que incluye la competencia- como su contenido (...)”.

Visto lo anterior, para la Corte lo dispuesto en la norma señalada cumplió las condiciones establecidas en las reglas jurisprudenciales para otorgar facultades normativas al Presidente de la República y en virtud de esa habilitación, fue que este expidió el **Decreto Ley 898 de 29 de mayo de 2017**, cuyo objeto es cumplir y facilitar la implementación del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP). Dicha norma, entre otras disposiciones previó lo siguiente:

“(…) Que con el fin de cumplir con el mandato constitucional del artículo 22 de la Constitución Política, según el cual la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento y en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final). Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final. O\_ue con base en la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que como parte esencial de ese proceso el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final a través de la readecuación de sus instituciones para cumplir con los compromisos pactados, entre otras, a través de la expedición de normas con fuerza de ley.

(…)

Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, ya que facilita 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.

Que el Acuerdo Final, conforme lo anterior, le impone retos trascendentales a la Fiscalía General Nación en el ejercicio de la acción penal, especialmente en los acuerdos de participación política, garantías de seguridad y víctimas. Las principales acciones a cargo del ente acusador se refieren a (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.

(...)

Para fortalecer las capacidades de investigación y acusación de la Fiscalía General de la Nación y adecuarlas a las exigencias del Acuerdo Final, el área misional de la entidad contará con tres delegadas, adscritas al Despacho del Vicefiscal General de la Nación: i) delegada contra la Criminalidad Organizada, ii) delegada para las Finanzas Criminales y iii) delegada para la Seguridad Ciudadana (...)."

Seguidamente y en cumplimiento a lo dispuesto en la norma señalada, el Fiscal General de la Nación expidió la **Resolución No. 2358 del 29 de junio de 2017** *“por medio de la cual se redistribuyen los cargos de la Planta de personal de la Fiscalía General de la Nación”*, a través de la cual efectuó una modificación de los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, determinando la ubicación de los servidores de la entidad, mediante un listado de los funcionarios que fueron incorporados a la planta Global de la Fiscalía General de la Nación.

En este punto es importante mencionar que a través de sentencia C-013 de 2018, la Corte Constitucional en sede de revisión de constitucionalidad declaró la exequibilidad del Decreto Ley 898 de 29 de mayo de 2017. En dicha sentencia, la referida corporación se pronunció respecto de la competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas con este, como es el caso del citado decreto. Sobre el particular indicó:

“(...) La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

(...)

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*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 jerarquías y materias normativas (*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*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser "*estrictamente necesarios*". Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que "*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional*".

Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 "*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*", llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías. Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

Le corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo.

De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé "en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso." Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma celeré, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con al Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente (...)"

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pasa el Juzgado a resolver el,

## **5. CASO CONCRETO:**

La señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA** pretende que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N° 214 del 30 de junio de 2017, mediante el cual la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** le informó

a la señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA** que con base en lo dispuesto en Decreto Ley 898 de 2017 se suprimieron a partir del 30 de junio de 2017, entre otros cargos, el de **PROFESIONAL ESPECIALIZADO I** que esta desempeñaba en la entidad.

De igual forma, pretende que se inaplique totalmente el artículo 59 y de manera parcial el párrafo del artículo 61 del Decreto Ley 898 de 2017 en cuanto suprimió unos cargos de la planta de personal de la entidad y no ordenó su incorporación en la nueva planta de empleos de la misma, dentro de los cuales se encuentra el que desempeñaba la parte demandante.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene a la entidad demandada a que la reintegre al cargo de que ostentaba antes de la supresión, sin solución de continuidad o alguno de igual o superior jerarquía; asimismo, se debe determinar si hay lugar a condenar a la entidad demandada al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

Pues bien, se encuentra debidamente acreditado dentro del proceso lo siguiente:

- Mediante la Resolución N° 2363 del 11 de julio de 2016 se efectuó el nombramiento en provisionalidad de la señora **FANNY ALEJANDRA MARTÍNEZ SILVA** en la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** en el cargo de **PROFESIONAL ESPECIALIZADO I** en la **SUBDIRECCIÓN SECCIONAL DE POLICÍA JUDICIAL – C.T.I. DE BOGOTÁ D.C.** de la entidad (fls. 5-6 del archivo de demanda del expediente digital). La parte demandante tomó posesión del cargo el día 12 de julio de 2016, como se verifica en la copia del Acta de Posesión N° 0567 que reposa a folio 28 del archivo de subsanación de la demanda del expediente digital.
- A través de la Comunicación N° 000581 del 5 de septiembre de 2016, la Subdirectora Seccional de Atención Víctimas y Usuarios Bogotá (E) le comunicó a la parte demandante las funciones del cargo para el cual fue designada en la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios de la Dirección Seccional de Bogotá D.C. (fls. 8-9 del archivo de demanda del expediente digital).
- Certificaciones de tiempo de servicios prestados y de funciones del cargo de Profesional Especializado I por parte de la demandante en la entidad demandada

expedidas el 7 de julio, 2 de agosto de 2017 y 29 de octubre de 2018, respectivamente, por la Subdirectora de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Bogotá D.C. en las que se verifican que la actora laboró en la entidad entre el 13 de julio de 2016 hasta el 1° de julio de 2017, así como las funciones inherentes al cargo desempeñado (fls. 12 y 15-16 del archivo de demanda y fl. 23 del archivo de contestación de la demanda del expediente digital).

- Copia del Manual Especifico de Funciones y Requisitos para desempeñar el cargo de Profesional Especializado I del área administrativa del Fiscalía General de la Nación (fls. 29-31 del archivo de subsanación de la demanda del expediente digital). A través de la Resolución N° 1384 del 15 de julio de 2016, la Directora Nacional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación reubico el cargo de la parte demandante en la Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios de la Seccional Bogotá D.C. de la entidad (fl. 33 del archivo de subsanación de la demanda del expediente digital).
- Copia del extracto de la hoja de vida del parte demandante expedido por la Fiscalía General de la Nación, donde se resumen los datos personales, información académica, cursos realizados, experiencia profesional, nombramientos, traslados, salarios devengados, vacaciones otorgadas y novedades administrativas efectuadas a la demandante durante su permanencia en la entidad (fls. 21-22 del archivo de contestación de la demanda del expediente digital).
- Mediante Oficio STH N° 214 del 30 de junio de 2017, el Subdirector de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación le comunicó a la demandante que en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017 se suprimieron, entre otros, el cargo de Profesional Especializado I que desempeñaba en la entidad, motivo por el cual su vinculación terminó el 30 de junio de 2017 (fls. 10-11 del archivo de demanda del expediente digital).
- Mediante la Resolución N° 2358 del 29 de junio de 2017, el Fiscal General de la Nación (E) dispuso la redistribución de los cargos de planta de la entidad, en atención a lo dispuesto por el Decreto Ley 898 de 2017, dentro de los cuales no se encuentra la parte demandante (fls. 1-1119 del archivo de pruebas de la entidad demandada del expediente digital).
- Copia del Documento Técnico de Organización de la Fiscalía General de la Nación elaborado expedido el 5 de enero de 2017, a través del cual se

establecieron los parámetros, antecedentes y estudios para la reorganización de la estructura organizacional de la entidad, dentro del cual se incluyó lo relacionado con la planta de personal (fls. 1-146 del archivo de pruebas de la entidad demandada del expediente digital).

Descendiendo al caso concreto, corresponde a este Juzgado determinar si a la demandante le asiste el derecho al reintegro al cargo de Profesional Especializado I que ostentaba antes de la supresión del cargo de la planta de personal de la entidad o a uno de igual o superior categoría, así como al pago de los salarios y demás acreencias prestacionales que dejó de percibir desde la desvinculación hasta que se produzca el reintegro.

La parte demandante fundamenta sus pretensiones con base en los cargos los cargos de *falta de competencia, deviación de poder, infracción de las normas en que deberían fundarse y falsa motivación.*

En cuanto al cargo de ***falta de competencia***, el Juzgado considera que no le asiste razón a la parte demandante por cuanto la expedición tanto del Decreto Ley 898 de 2017 y por consiguiente de la Resolución N° 2358 del 29 de mayo de 2017 que reestructuró la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación fueron producto de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, el cual además fue declarado exequible por la Corte Constitucional<sup>19</sup> y en este le fueron otorgadas facultades extraordinarias al Presidente de la República por un término de 180 días, como ya se explicó, para dictar decretos con fuerza de ley con el fin de facilitar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final de paz, situación que se materializó con la expedición del Decreto Ley 898 de 2017.

Al examinar la referida norma, se arriba a la conclusión que el Decreto Ley 898 de 2017 expedido por el Presidente de la República, tuvo 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 y tal como lo explicó la Corte Constitucional en su análisis, entre el decreto proferido y el Acuerdo Final aprobado, debe existir una conexión objetiva, estricta y suficiente, es decir, que el Decreto presidencial expedido con base en la habilitación prevista en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, superó el juicio de necesidad estricta que analizó la Corte, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional demostró que el trámite

---

<sup>19</sup> Ver sentencia C- 160 de 2016.

legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto y en por esa razón existía la necesidad que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tuviera un carácter **urgente e imperioso**, de manera tal que para efectos prácticos no era objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales regulares con los cuales cuenta el Congreso de la República para dicha cuestión<sup>20</sup>.

Conforme lo anterior, la Corte en su estudio concluyó que las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 898 de 2017 satisficieron el requisito de **conexidad suficiente y estricta necesidad**, por cuanto se demostró la existencia de una proximidad estrecha entre el objeto regulado en el texto del Acuerdo Final de Paz y las disposiciones sometidas a su control de constitucionalidad, máxime que al ser de carácter urgente las medidas a adoptar y por la necesidad de proteger a todos los actores que participan en la implementación del acuerdo final de paz, era indispensable otorgar competencias extraordinarias al Presidente de la República para proferir decretos con fuerza de ley en forma transitoria, como ocurrió en este caso.

Por ello, estima este Despacho que el Presidente de la República, no carecían de competencia para expedir el Decreto Ley 898 de 2017, y bajo esta óptica, se concluye que el Fiscal General de la Nación tampoco adolecía de tal facultad para expedir la Resolución N° 2358 de 29 de junio de 2017 que redistribuyó los cargos existentes en la planta de personal en la entidad, toda vez que, por disposición del numeral 26 del artículo 4° del Decretos Ley 016 de 2014<sup>21</sup> y del artículo 63 del Decreto ley 898 de 2017<sup>22</sup> 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, de acuerdo a las necesidades que el servicio requiera, los planes, estrategias y programas implantados por de la entidad, como ocurrió con la implementación de los Acuerdos de Paz.

Respecto del cargo de **desviación de poder**, se pone de presente que se trata de un vicio que afecta la finalidad del acto administrativo y se configura cuando se está ante

<sup>20</sup> Ver sentencias C-160 de 2017, C-331 de 2017, C-013 de 2017

<sup>21</sup> "Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación" (...) Artículo 4. Funciones del Fiscal General de la Nación. El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes:  
(...)

26. 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

<sup>22</sup> " Planta global y flexible de la Fiscalía General de la Nación. La planta de cargos adoptada para cada área de la Fiscalía General de la Nación es global y flexible y, por tanto, el Fiscal General de la Nación se encuentra facultado para distribuir, trasladar y reubicar los empleos dentro de estas, de conformidad con las necesidades del servicio, los planes, estrategias y programas de la entidad.

la presencia de una intención particular, personal o arbitraria de quien actúa en nombre de la administración, en la búsqueda de un beneficio propio o de una finalidad opuesta a las normas en las que debe fundarse con desconocimiento del interés general o el bien común.

Así las cosas, cuando se trata de la desviación de poder por el indebido ejercicio de una facultad discrecional que está en la voluntad del agente que desempeñaba la función, resulta necesario acreditar aquellos comportamientos que determinen su incorrecto proceder, por cuanto con ello debe quedar plenamente establecida la relación de causalidad entre el acto administrativo con motivos distintos al interés general y el motivo que lo produjo. En conclusión, la causal de desviación de poder debe llevar a la convicción de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma y al interés general. Adicionalmente, cuando se invoca esta causal de anulación, necesariamente debe encontrarse la prueba de esa circunstancia que lleve a la determinación acusada, pues debe probarse la intención del funcionario que expide el acto, la cual es anterior a la toma de la decisión.

Sobre el particular, el apoderado de la parte demandante alegó que la irregularidad consiste en que la decisión de suprimir el empleo no podía fundamentarse en consideraciones subjetivas, de azar o particulares, sino que debía surgir a partir de los principios orientadores de la función administrativa, de la función pública y de la Constitución Política. Consideró que en este caso al suprimirse el cargo que desempeñaba la demandante, no usaron los criterios de mejoramiento del servicio e interés general, sino que existió un interés ilegítimo al redistribuirse los cargos, sin considerar que la demandante era una persona idónea para continuar en el cargo, máxime que su formación contribuía a la implementación de los Acuerdos de Paz por parte de la entidad.

No obstante, también advierte el Juzgado que según la jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien alega la configuración tanto de la *falsa motivación* y como del *desvío de poder*, tiene la obligación de probarlo con suficiencia, de forma tal que lleve a pleno convencimiento al fallador de la existencia de tal situación, se insiste.

Así lo manifestó la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia del 6 de mayo de 2012 dentro del proceso 25000-23-25-000-2002-12596-01 (1752-09) al expresar que “(...) *La desviación de poder es una modalidad de ilegalidad que se predica del*

*elemento teleológico del acto administrativo, que en los actos discrecionales gira en torno a lograr la mejor prestación del servicio público y la buena marcha de la administración (artículo 20. de la Constitución Política y artículo 20. del Código Contencioso Administrativo), lo cual constituye la esencia de su ser. Existe desviación de poder cuando el funcionario actúa con una finalidad distinta a la perseguida por la ley, es decir, cuando con la decisión no se busca el mejoramiento del servicio público y (...) En este orden de ideas, es necesario que quien alega esta causal demuestre en forma irrefutable y fidedigna, que el acto acusado se expidió con un fin y por motivos no admitidos por la moral administrativa.*” (Resaltado del juzgado).

El alto Tribunal de lo Contencioso en un fallo<sup>23</sup> en el que se estudió un caso análogo, indicó: “... se observa que, no obstante advertirse un buen desempeño en sus funciones debe decirse, de una parte, que ello no otorga per-se, inamovilidad en el cargo público, y de otra, que no se observan elementos de juicio que permitieran inferir a la Sala que la administración obró con desviación del poder en la expedición del acto con detrimento del mejoramiento del servicio.”

En el presente caso, como ya se explicó, la Resolución N° 0235 de 29 de junio de 2017, fue expedida en virtud de las facultades otorgadas al Fiscal General de la Nación por los Decretos Ley 016 de 2014 y 898 de 2017 y este último, a su vez fue proferido por el Presidente de la República en cumplimiento de facultades extraordinarias y transitoria conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, es decir, para 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.

Bajo este contexto, es preciso mencionar que el Decreto Ley 898 de 2017 introdujo algunos cambios en materia de estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, esto es, suprimió algunos cargos, al tiempo que creó otros porque debía ajustarse a la nueva realidad que creó la implementación del mencionado Acuerdo de Paz.

Ahora bien, la Corte Constitucional al efectuar el examen de exequibilidad de la referida norma, en lo que corresponde específicamente a las modificaciones en la planta de personal y al reajuste institucional de la Fiscalía General de la Nación, llegó a conclusiones que se indican a continuación:

---

<sup>23</sup> Sentencia del 20 de marzo de 2013, Consejo de Estado Sección Segunda Subsección “B”- C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación: 05001-23-31-000-2001-03004-01 (0357-12).

“A su vez, la conexidad objetiva, estricta y suficiente entre las normas del Decreto Ley 898 de 2017, referentes a la reorganización de la Fiscalía General de la Nación, y el texto del Acuerdo Final, deriva de una lectura integral y transversal del mismo. De tal suerte que se logró probar:

- La existencia de un vínculo cierto y verificable entre los diez (10) contenidos del Acuerdo Final y el proceso de reestructuración y modificación de la planta de la Fiscalía General de la Nación (conexidad objetiva);
- El Gobierno Nacional demostró que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde, de manera precisa, a diversos aspectos definidos y concretos del Acuerdo (conexidad estricta); y
- El legislador extraordinario probó la existencia de un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo (reorganización administrativa y modificación de la planta de personal) y diversos contenidos del Acuerdo que se pretenden implementar (agilización del proceso de extinción de dominio, protección de los defensores de los derechos humanos, lucha contra la corrupción, persecución de bienes de la FARC, creación de la Comisión Nacional de Garantías, rendición de informes a la JEP, etcétera) (conexidad suficiente).

Adicionalmente, la debida implementación del Acuerdo Final implica el fortalecimiento de la capacidad del Estado y, en particular, de la Fiscalía, para perseguir el delito. El cumplimiento del deber del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, se traduce para la Fiscalía en el deber de priorizar la investigación y persecución de tales delitos cometidos en el marco del conflicto armado y atribuibles a sujetos respecto de los cuales mantiene competencia al haber sido excluidos de la competencia de la JEP. La reforma, en fin, es necesaria y conexas con el Acuerdo Final, porque responde a la necesidad de reestructurar otras áreas de la Fiscalía con la finalidad de armonizar los diferentes componentes de la política criminal en el marco del proceso de Justicia Transicional

(...)

Conforme a lo anterior, es necesario que la Fiscalía General de la Nación adecúe su estructura, como lo hace el Decreto Ley bajo examen, en aras de cumplir los propósitos de una estrategia de Justicia Transicional amplia, que armonice los esfuerzos de investigación, juzgamiento y sanción de todos los delitos, cometidos por todos los responsables, en el marco del conflicto armado (...)”.

Del mismo modo, encontró la Alta Corporación, que el propósito del proceso de reajuste institucional de la Fiscalía General de la Nación busca contar con una Entidad más eficiente en lo misional y menos costosa en la parte administrativa.

Se trata de un reacomodamiento institucional a costo cero (0), para enfrentar las necesidades y retos de la administración de justicia del posconflicto (...)” (Subraya el Juzgado).

Como se observa, el proceso de reajuste institucional de la Fiscalía General de la Nación tuvo su fundamento en la necesidad de hacer presencia estatal, con carácter **urgente**, en los territorios anteriormente controlados por grupos al margen de la ley

y de esa manera, contribuir a crear las condiciones de seguridad necesarias para la implementación del Acuerdo Final.

Por lo expuesto, para el juzgado no existió desviación de poder en la decisión de suprimir el cargo que desempeñaba la actora, ni que esa decisión se fundamentara en consideraciones subjetivas y de azar, ni se demostró que el acto administrativo demandado hubiera sido expedido con desconocimiento del interés general, sino que estuvo dirigido por los principios orientadores de la función pública (eficiencia, eficacia, economía, celeridad, mejoramiento del servicio, entre otros), como lo concluyó la Corte en el estudio de exequibilidad del Decreto ley 898 de 2017, norma que fue el fundamento para expedir las decisiones acusadas de ilegalidad.

En ese orden de ideas, no encuentra probado el juzgado el cargo de desviación de poder, dado que la parte demandante no demostró que el nominador (Fiscal General de la Nación) al expedir los actos administrativos demandados, persiguió un fin distinto al establecido por las normas o contrario al interés general, ni a los principios orientadores de la función pública, sino que se limitó a realizar afirmaciones subjetivas en torno a las razones por las que considera el acto acusado se encuentra inmerso en dicha causal, pero sin remitir al plenario prueba alguna de la que se pudiera llegar a tal conclusión. Amen de que la propia Corte Constitucional dio vía libre a su implementación.

Sobre el cargo de **falsa motivación** e **infracción de las normas en que debería fundarse** el acto demandado, el apoderado afirma que la supresión del cargo de la demandante se encuentra viciado por cuanto no obedeció a razones de mejoramiento del servicio, sino a intereses particulares del nominador, sin embargo, no fue arrimada al proceso prueba alguna que permita afirmar tal declaración o desvirtuar la legalidad del acto administrativo, con tal actuación no tuvo en cuenta que en el nuevo Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) el proceso judicial es predominantemente *dispositivo*, es decir que corresponde a las partes probar los hechos en que sustentan sus pretensiones, defensas o excepciones; muestra de ello es que el artículo 103 dispone que quien acuda a esta Jurisdicción “*estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código*”, por tanto, es a la parte demandante a quien le corresponde demostrar que la supresión del cargo tuvo lugar por motivos ajenos al buen servicio, el interés general o los principios de la administración pública con desviación de poder o falsa motivación.

Lo anterior adquiere mayor fundamento en virtud de la *presunción de legalidad de los actos administrativos*, presunción hoy consagrada en forma expresa en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011.

La legalidad se debe desvirtuar con probanzas y así lo ha reiterado la Corte Constitucional al expresar que *“En caso de no darse una mínima justificación, corresponderá al juez competente evaluar y determinar las verdaderas razones que llevaron a tomar la medida y así comprobar si se presentó una afectación de los derechos fundamentales.”* Así las cosas, *“...el control material del acto administrativo por parte de la jurisdicción contencioso administrativa debe comprender no sólo la conformidad de éste con la ley (violación de la ley), y la inexactitud de los motivos (falsa motivación), sino también la legitimidad de su finalidad (desviación de poder), todo ello desde la perspectiva de la Carta Política.”* (T -265 de 2013) pues al atacar un acto administrativo no se puede presumir su ilegalidad, sino que esta debe probarse por el demandante a través de los medios probatorios legalmente establecidos.

Como se observa, la presunción de legalidad, que no es una cuestión de mero formalismo, fue consagrada de manera expresa después de la Constitución Política de 1991 en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y producto de la evolución jurisprudencial de las Altas Cortes<sup>24</sup>. Con ella el legislador ordinario, acogiendo el desarrollo de la jurisprudencia y de la doctrina, quiso garantizar principios como el de la seguridad jurídica, la igualdad, la coherencia del sistema jurídico, por eso dispuso de manera concreta y expresa en el artículo 88 *ibidem*, que *“Los actos administrativos se presumen legales”*. La anterior expresión hace obligatoria la carga de la prueba en cabeza de la demandante de desvirtuar dicha presunción, y sería incoherente frente a esta figura jurídica que la propia entidad tuviera que demostrar la legalidad de su actuación, pues ello tornaría inocua o inútil la citada disposición que el legislador natural y ordinario tuvo a bien afianzar en la nueva codificación.

A propósito del efecto útil de las normas, la Corte Constitucional ha señalado que: *“Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una*

---

<sup>24</sup> “Como lo dicen la ley, la doctrina y la jurisprudencia, uno de los atributos del acto administrativo, entendido como emisión de la voluntad de un organismo o entidad pública con el propósito de que produzca efectos jurídicos, es la denominada “presunción de legalidad” que también recibe los nombres de “presunción de validez”, “presunción de justicia”, y “presunción de legitimidad”. Se trata de una prerrogativa de que gozan los pronunciamientos de esa clase, que significa que, al desarrollarse y al proyectarse la actividad de la Administración, ello responde a todas las reglas y que se han respetado todas las normas que la enmarca. Legalidad es sinónimo de perfección, de regularidad; se inspira en motivos de conveniencia pública, en razones de orden formal y material en pro de la ejecutoriedad y de la estabilidad de esa manifestación de voluntad. (...)La presunción de legalidad es *iuris tantum*. Si en juicio ante la jurisdicción llega a demostrarse o a probarse que uno o varios de los elementos del acto en verdad no responden a la preceptiva legal sobre el mismo, se desvirtúa dicha presunción y el acto deviene en nulo...” Sentencia del 17 de febrero de 1994, Consejo de Estado SCA, Sección Segunda, Consejero Ponente Dr. Álvaro Lecompte Luna, Radicación 6264.

*declaratoria de inexequibilidad pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones - de exequibilidad condicionada y de inexequibilidad - serían, en la práctica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre”<sup>25</sup>.*

Por su parte el artículo 167 del C.G.P. reitera que es a las partes a las que les incumbe probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ella persigue.

Ahora bien, la redistribución de los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación estuvo precedida de un estudio técnico de organización institucional elaborado el 5 de enero de 2017 en el cual se encuentran los fundamentos en que se basó la necesidad de redistribuir los cargos de la entidad para adaptar la estructura de esta a la implementación de los Acuerdos de Paz.

Respecto del requisitos del estudio técnico tratándose de la ubicación y redistribución de despachos judiciales, la creación, supresión, fusión y traslado de cargos en la administración de justicia el artículo 94<sup>26</sup> de la Ley 270 de 1996, - Estatutaria de Administración de Justicia indica las razones para llevarlo a cabo.

Por su parte, el artículo 96<sup>27</sup> de la Ley 909 de 2004, aplicable por remisión expresa del numeral 2° del artículo 3 de la misma norma describe lo que se entiende por modificación de una planta de empleo y explica que debe estar fundada en

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>26</sup> **ARTÍCULO 94. ESTUDIOS ESPECIALES.** Los planes de desarrollo, los presupuestos y su ejecución, la división del territorio para efectos judiciales, el traslado de cargos en la administración de justicia, deben orientarse a la solución de los problemas que la afecten, de acuerdo con el resultado de estudios, especialmente de orden sociológico, que debe realizar anualmente el Consejo Superior de la Judicatura.

Tales estudios deben incluir, entre otras cosas, encuestas tanto al interior de la Rama como entre los usuarios de la misma, que permitan establecer, en forma concreta, la demanda de justicia no satisfecha, 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."

<sup>27</sup> **ARTÍCULO 96.** 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:

96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.

96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad

96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

96.4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.

96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.

96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.

96.7. Introducción de cambios tecnológicos.

96.8. 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

96.9. Racionalización del gasto público.

96.10. 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).

necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, siempre que las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión de unas determinadas causas.

En el caso bajo estudio, pone de presente el juzgado que existe un estudio técnico de fecha 5 de enero de 2017 adelantado por la Fiscalía General de la Nación, el cual fue allegado con la contestación de la demanda y en el que se observa que con bases en criterios de racionalización del gasto público, redistribución de funciones y cargas de trabajo, así como el mejoramiento de los niveles de economía y eficacia del ente territorial, Justificó la necesidad de llevar a cabo la supresión de empleos y, en general, de modificar la planta de personal de la entidad.

Así, a través del Decreto Ley 898 de 29 de mayo de 2017, se ordenó la reestructuración y redistribución de la Planta Global de Personal de la Fiscalía General de la Nación y mediante la Resolución N° 2358 de 29 de junio de 2017 se materializó dicha reforma, con el objeto de facilitar la implementación y el desarrollo normativo de unos puntos del Acuerdo Final para La Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz duradera y estable, en los que tiene injerencia directa la referida entidad, especialmente en cuanto a la creación de la Unidad Especial de Investigación.

Teniendo en cuenta lo explicado en precedencia, así como el acto administrativo demandado, en concordancia con el Decreto Ley 898 de 2017 que sirvió de fundamento para su expedición y del estudio técnico realizado por la Fiscalía con el cual se justificó la reestructuración, se concluye que no le asiste razón a la parte actora al afirmar que el acto acusado adolece de falsa motivación, pues, de una parte, el Decreto Ley 898 de 2017 estableció claramente los cargos de la planta de personal objeto de la supresión, dentro de los cuales se encontraba el de Profesional Especializado I que ocupaba en provisionalidad la demandante y de otra parte, tanto el Decreto Ley 898 de 2017 como la Resolución N° 2358 de 2017 y el acto administrativo demandado, fueron expedidos con base en el estudio técnico elaborado por la entidad para llevar a cabo la reestructuración, en cumplimiento de los artículos 94 de la Ley 270 de 1996 y 96 de la Ley 909 de 2004, normas que permiten modificaciones en la estructura de los despachos judiciales cuando las circunstancias de demanda de justicia, carga laboral, tiempos de respuesta y costos operativos lo requieran, como sucedió en este caso.

Por lo anterior, considera este juzgado que no existió falsa motivación ni desconocimiento de las normas en que debía fundarse la administración para llevar a cabo la reestructuración de la planta de personal de la entidad.

De otra parte, cabe recordar que tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, los funcionarios nombrados en provisionalidad ostentan una **estabilidad laboral relativa** que debe responder a una motivación coherente del acto administrativo dentro de las cuales se ha señalado razones de "...interés general atinentes al servicio prestado por el funcionario habida cuenta de sus responsabilidades en la entidad, dentro de las cuales la Corte ha mencionado las razones disciplinarias, la calificación insatisfactoria u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto. Por supuesto, la razón principal consiste en que el cargo va a ser ocupado por un funcionario que ha participado en un concurso de méritos y ocupado un lugar en dicho concurso que lo hace merecedor del cargo. En concordancia con lo anterior, el acto de retiro debe referirse a la aptitud del funcionario para un cargo público específico; por lo cual, no son válidas las apreciaciones generales y abstractas..."<sup>28</sup>.

En el presente caso, la demandante ocupaba un cargo en el que fue nombrada en provisionalidad mediante la Resolución N° 2363 del 11 de julio de 2016 desde el 12 de julio de 2016 hasta el 30 de junio de 2017, cuando su cargo fue suprimido por efecto de la reforma estructural a la entidad.

En este orden de ideas, la demandante al haber ocupado un cargo de carrera en provisionalidad, podía ser retirada del mismo, sin tener derecho a ser reincorporada en un empleo de igual o equivalente categoría o a recibir una indemnización, pues tales prerrogativas son otorgadas únicamente a los empleados que ostentan derechos de carrera administrativa, pero la actora no disfrutaba de este beneficio, ni acreditó encontrarse en alguna circunstancia o ser sujeto de especial protección para que se considerara su reincorporación en la planta de personal.

Bajo las anteriores consideraciones, el Despacho acoge las razones que esgrimió la entidad demandada en la contestación de la demanda y por los argumentos aquí expuestos, tampoco es procedente inaplicar el artículo 59 y el parágrafo del artículo 61 del Decreto Ley 898 de 2017 en cuanto suprimió unos cargos de la planta de personal de la entidad, como fue solicitado en la demanda.

---

<sup>28</sup> Sentencia SU-556/14.

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y los supuestos fácticos de la demanda, el Despacho arriba a la convicción que las pretensiones de la demanda no deben prosperar ya que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado.

**6. CONDENA EN COSTAS:** Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018<sup>29</sup>, tenemos que:

“ **a)** El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” – CPACA-

**b)** Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

**c)** Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

**d)** La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

**e)** Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas

**f)** La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

**g)** Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

---

<sup>29</sup> Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14).

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, el Despacho se abstendrá de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, en razón a que la causación de estos emolumentos deben probarse y analizado en su integridad el expediente, no aparecen demostradas, en consecuencia esta sede judicial se abstendrá disponer condena en ese sentido.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas la parte motiva de presente providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones expuestas en esta sentencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase a la interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**

JUEZ

**Firmado Por:**

**Blanca Liliana Poveda Cabezas**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**016**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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:

**cc2618de8ff175c2a8eb4d07c71a19b7084f9cde1c18660c60887b809ef415b8**

Documento generado en 30/09/2021 10:13:03 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**