



JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Carrera 57 N° 43-91, Edificio de Despachos Judiciales CAN, Piso 4º
Juez, CATALINA DÍAZ VARGAS

Bogotá, D.C., 06 de diciembre de 2017

“Sentencia N° 0137 de 2017”
(Artículo 183 Ley 1437)

Expediente: 11001-33-35-016-2016-00252-00
Demandante: JUAN CAMILO RUÍZ REYES
Demandado: INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN- CIJ

Tema: Supresión del cargo – Conductor Grado 2 en provisionalidad
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral

ASUNTO

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la siguiente sentencia que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y conforme la siguiente motivación:

1.- PRETENSIONES DE LA DEMANDA

JUAN CAMILO RUÍZ REYES, quien se desempeñó en el cargo de Conductor Grado 02 de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación- CIJ, solicita a esta Jurisdicción que anule el Acuerdo No. 17 del 28 de diciembre de 2015 corregido mediante la Resolución No. 012 del 29 de diciembre de 2015, mediante los cuales se modificó la planta de personal de dicha institución, a partir del 1º de enero de 2016.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación- CIJ, a que reintegre al demandante al cargo de Conductor Grado 02 de dicha entidad, sin solución de continuidad; que se condene a la entidad demandada al pago de salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro; que en caso que se imposible su reintegro se condene a la entidad a pagar al demandante una indemnización equivalente a 24 meses de salario conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014; que se condene a la entidad demandada a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los 187 a 195 C.P.A.C.A. y se condene en costas a la entidad demandada (fls. 56).

2.- HECHOS DE LA DEMANDA

Se plantean en la demanda, en síntesis, los siguientes hechos:

El señor Juan Camilo Ruíz Reyes fue nombrado en la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ en provisionalidad como Conductor, grado 02 a través de la Resolución No. 00018 del 27 de febrero de 2015.

La entidad demandada adelantó ante la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las gestiones necesarias para obtener el presupuesto de funcionamiento de la entidad para la vigencia de 2016.

El Ministerio de Hacienda presentó al Congreso de la República el proyecto de presupuesto nacional para la vigencia fiscal 2016 incluyendo al Establecimiento Público de Educación Superior CIJ. El Ministro en el primer debate de las comisiones conjuntas de presupuesto, decidió eliminar el presupuesto para dicho establecimiento sin haber adelantado el procedimiento ante la Comisión Interinstitucional del Sector Justicia, violando el debido proceso de formación de la Ley presupuestal y la autonomía de la Rama Judicial.

El Director General del Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación del 23 de febrero de 2015, dio respuesta a la CIJ, en la que manifestó que expedía viabilidad Presupuestal para la modificación de la Planta de Personal de Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia.

Mediante petición del 5 de octubre de 2015, el demandante solicitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público restablecer el presupuesto original presentado por el Ministro al Congreso de la República. La anterior petición fue resuelta por el Director General del Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de oficio del 30 de octubre de 2015 en el que le negó el restablecimiento presupuestal.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la comunicación del 3 de diciembre de 2015, dio recomendaciones para que la CIJ estableciera las clases de vinculación del personal para medir su impacto económico, sin embargo, el Consejo Directivo entendió de manera errada que tal recomendación se trataba de un concepto favorable para poder suprimir el cargo del demandante.

A través del Acuerdo No. 017 del 28 de diciembre, la numeración fue corregida mediante la Resolución No. 012 del 29 de diciembre de 2015, correspondiendo el Acuerdo al No 18, se modificó la planta de personal de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia- CIJ, a partir del 1º de diciembre de 2016, con la cual se suprimió el cargo de Conductor, grado 02 que desempeñaba el demandante.

3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante invoca como violadas las siguientes normas, de rango constitucional los artículos 2, 6, 29, 25, 53, 121, 122 y 209 y de orden legal el Decreto Ley 036 de 2014, Ley 909 de 2004, Decreto 1227 de 2005 y el Decreto 020 de 2014, (fl.57).

La apoderada de la accionante sostiene que el acto administrativo demandado se encuentra incurso en los siguientes cargos:

1. “Falta de competencia, vicio constitucional adjetivo, vicio constitucional sustancial por violación al debido proceso, a las normas constitucionales y a los decretos enunciados”. El cual fundamenta en que el Acuerdo No. 018 del 28 de diciembre de 2015, modificó la Planta de Personal de la Institución Universitaria suprimiendo el cargo del actor, sin tener competencia para ello, pues conforme a lo establecido en el numeral 6 del artículo 7 del Decreto Ley No. 36 de 2014 y la Ley 909 de 2004 la planta de la entidad puede ser modificada por los planes de previsión para determinar los empleos necesarios y para mantener actualizadas las plantas de personal para el cumplimiento eficiente de las funciones, por lo que considera que el Consejo Directivo de la entidad no podía suprimir el cargo del demandante con argumentos distintos a los anteriormente establecidos.

Aduce que los cargos de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación fueron creados por el Decreto 36 de 2014, por lo tanto no podían ser suprimidos a través de un acuerdo de menor jerarquía, menos aún si se tiene en cuenta que el Consejo Directivo de la entidad no contó con el estudio técnico que soportara la supresión de cargo del actor, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1227 de 2005, artículo 95, 96 y 97.

2. “Desvió de poder. Considera que el presente caso se presenta dicho cargo por cuanto el Consejo Directivo de la Universidad utilizó las facultades conferidas en el Decreto Ley 036 de 2014 con un fin distinto, adicionalmente desvió su poder porque sin obtener un concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público suprimió el cargo desempeñado por el actor.

3. “Falsa motivación”. Aduce que el acto administrativo demandado se encuentra motivado en un concepto del Ministerio de Hacienda que no se refiere a la supresión de cargos, con lo cual incumplió el requisito formal contenido en el artículo 7 del Decreto Ley 036 de 2014.

4. “Violación de la confianza legítima”. La entidad demandada al expedir el acto administrativo a través del cual suprimió el cargo del actor vulneró su derecho al trabajo ya que no le dio la estabilidad que esperaba al ser nombrado en el mismo.

4.- OPOSICIÓN A LA DEMANDA POR LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA- CIJ

La entidad contestó la demanda mediante memorial que obra a folios 85 a 105 del expediente, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda y a la prosperidad de los cargos propuestos contra el acto administrativo demandado ya que la actuación de la entidad estuvo regida por el Decreto Ley 36 de 2014 que es la norma que regula el régimen aplicable a los servidores de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia.

Manifiesta que conforme a lo contemplado en el artículo 14 del Decreto Ley 36 de 2014, en materia de administración de personal la CIJ se rige por el régimen general establecido para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, esto es, el contemplado en los Decretos 020 y 021 de 2014, normas en los que se contempla que los únicos servidores que tienen derecho a ser incorporados en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización, en caso de ser imposible su incorporación, son los servidores de carrera pues así se encuentra contemplado en el artículo 103 del Decreto 020 de 2014.

Aduce que en el presente caso no resulta aplicable la Ley 906 de 2004, por cuanto esta es aplicable únicamente con carácter supletorio a las carreras especiales, por

consiguiente, teniendo en cuenta que el Decreto 020 de 2014, establece las causales de retiro del servicio, no es aplicable al caso del demandante aquella Ley.

Sostiene que en la Ley 1769 de 2015, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia del año 2016, no le asignó presupuesto alguno a la Institución Universitaria CIJ, impidiendo su funcionamiento de orden fáctico y legal, situación que no ha variado pues en la Ley 1815 de 2016, por la cual se decretó el presupuesto de retas y apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017, tampoco fue asignado presupuesto para la CIJ.

Sostiene que la situación atípica en la que se encuentra la Universidad, se deriva de la decisión del Congreso de la República de no incorporar partidas presupuestales para dicha entidad, lo cual conllevó a que el Consejo Directivo del Establecimiento Público de Educación Superior, mediante el Acuerdo No. 0018 del 28 de diciembre de 2015, suprimiera su planta de personal, adicional a ello, la decisión de supresión se encuentra sustentada en conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Administración de Personal.

5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN PRESENTADOS POR ESCRITO

En los alegatos de conclusión presentados por la parte demandante (fls. 214-237) se reiteraron los argumentos expuestos en la demanda e 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 los testimonios practicados.

Por su parte, la entidad demandada también reiteró los argumentos y razones que expuso en la contestación de la demanda, e insistió que se nieguen las pretensiones de la misma. Hace referencia a cada uno de los testimonios rendidos (fls. 238-255).

6. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

6.1. HECHOS PROBADOS

6.1.1. Mediante Acuerdo No. 02 del 7 de julio de 2014, se adoptó la planta de personal de los servidores públicos de la CIJ, la cual se encontraba conformada, entre otros por 4 Conductores, grado 02 (fls. 125-126). Planta de personal que fue modificada a través del Acuerdo No. 007 de 2014 (fls. 127-130).

6.1.2. El accionante fue nombrado en provisionalidad en el cargo de Conductor, grado 02 de la planta global de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, mediante Resolución No. 0018 del 27 de febrero de 2015 (fls. 3-4). La citada resolución fue notificada al accionante el 3 de marzo de 2015 (fl.5).

6.1.3. El demandante Juan Camilo Ruíz Reyes fue posesionado en el citado cargo el 5 de marzo de 2015 por el Director General de la CIJ (fl. 11).

6.1.4. El Consejo Directivo de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia a través del Acuerdo No. 018 del 28 de diciembre de 2015, modificó, a partir del 1º de enero de 2016, la planta de personal de dicha institución, suprimió, entre otros, 5 cargos de Conductor, grado 02 y relacionó los funcionarios que desempeñarían los cargos no suprimidos dentro de los cuales no se encuentra incluido el demandante (fls. 12-18).

6.1.5. Mediante la Resolución No. 012 del 29 de diciembre de 2015, el Secretario General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, corrigió la numeración del Acuerdo No. 017 del 28 de diciembre de 2015 cambiándolo al No. 18 de 2015, (fls. 19-20).

6.1.6. El Director General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, mediante Oficio No. IU-CI/DG del 30 de diciembre de 2015, le comunicó al accionante que el cargo de Conductor Grado 02 que se encontraba ejerciendo fue suprimido a partir del 1º de diciembre de 2016, (fls.21).

6.1.7. El Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, a través del Oficio No. 2-02015-006006 del 23 de febrero de 2015 le informó al Director General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia que aquella entidad expidió viabilidad presupuestal para la modificación de la planta de personal de la Universidad (fls. 22).

6.1.8. El Director General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, mediante petición del 5 de octubre de 2015 solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público su intervención inmediata ante el Congreso de la República a fin de restablecer el presupuesto asignado a la Institución para el año 2016 (fls. 23-27).

6.1.9. El Director General del Presupuesto Nacional mediante Oficio No. 2-2015-042460 del 30 de octubre de 2015, respondió la anterior petición, informando que la decisión de asignar presupuesto a la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia para la vigencia del año 2016 se debió a la reducción sustancial de renta afrontada el país, (fls. 28-30).

6.1.10. El Director de la entidad universitaria remitió el día 23 de diciembre de 2015 a la Presidente del Consejo Directivo de la CIJ un resumen en la que consta la posición de la Dirección General de la CIJ sobre la situación presupuestal de dicha entidad (fls. 31-34).

6.1.11. El Director del Presupuesto General de la Nación a través de la petición No. 2-2015-047683 del 3 de diciembre de 2015, dio respuesta a la comunicación No. 1-2015-092747 suscrita por el Fiscal General de la Nación en la que solicitó concepto respecto de la planta de personal de la CIJ, (fls.35-36).

6.1.12. La Subdirectora de Interacción Sociedad de la CIJ, mediante correo electrónico del 23 de diciembre de 2015 envió a la Secretaría General de dicha entidad envió la votación virtual del proyecto de acuerdo de modificación de la planta de la Institución Universitaria (fls. 37-40).

6.1.13. Certificación del 28 de septiembre de 2015, suscrita por la Profesional Experto, grado 04 de la Subdirección Administrativa y Financiera de la CIJ, en la que consta que el accionante laboró en la Institución Universitaria desde el 5 de marzo de 2015 y que para la fecha de expedición de la certificación, desempeñaba el cargo de Conductor, grado 02 de la Subdirección Administrativa y Financiera – Sección Bienes, (fls. 41).

6.1.14. Mediante Oficio No. 2014EE15386 del 5 de marzo de 2014 dirigido al Representante Legal Provisional de la CIJ, la Subdirectora de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior le informó que mediante Resolución No. 263 del 9 de enero de 2014 se aprobó el estudio de factibilidad socioeconómica para la creación de la CIJ y le solicitó copia de la norma de creación de dicha institución a

fin de efectuar la asignación del código institucional en el Sistema nacional de Información de la Educación Superior (fl.42).

6.1.15. Con Oficio No. 20156000216601 del 29 de diciembre de 2015 el Director del Presupuesto Público Nacional resolvió la consulta realizada el 29 de diciembre de 2015 por la Directora Nacional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación, en cuanto a la supresión de planta de personal de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ, en el que le señaló *“Frente a la pregunta de si es viable suprimir la totalidad de los empleos de la CIJ (...) le manifiesto que tal como se señaló, toda erogación o gasto que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto, es decir, si un gasto no tiene amparo presupuestal, no puede generarse, en consecuencia le corresponde al Consejo Directivo tomar la decisiones que haya lugar con el fin de evitar que se vulneren los artículos 122.345 y 346 de la Constitución Política y las normas que regulan la materia en la ley orgánica de presupuesto.”* (fls. 145-153).

6.1.16. Mediante el Oficio No. 20156000195041 del 23 de noviembre de 2015, el Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, rindió concepto respecto de la supresión de personal de la CIJ, en el que sostuvo que *“En criterio de este Departamento Administrativo, las normas generales aplicables en los asuntos objeto de consulta son las consagradas en el Decreto ley 020 de 2014, (...) y el Decreto Ley 036 de 2014 (...), aclarando que en materia de carrera se aplican con carácter supletorio, las normas del sistema general, cuando se presenten vacíos en la normatividad especial de la Fiscalía General de la Nación”* (fls.156-162).

6.2. PRUEBA TESTIMONIAL

En la audiencia de incorporación de pruebas adelantada el 17 de octubre de 2017, se llevó a cabo el testimonio de la señora CLAUDIA FABIOLA MEDINA AGUILAR, Directora de la Subdirección Académica de la CIJ, del cual se extrajo lo siguiente:

Adujo que en el año 2015 la CIJ presentó el presupuesto para el funcionamiento de la Universidad en el año 2016; sin embargo, en las comisiones conjuntas del Congreso se eliminó el presupuesto, quedando la Institución con presupuesto en cero, a fin de buscar alguna solución se intentó citar al Consejo Directivo, quien solo se reunió hasta el 23 de diciembre de 2015, fecha en la que el Congreso ya no estaba legislando razón por la que se consideró que la única alternativa era la de suprimir la entidad, decisión que se tomó por cuanto la estructura del Consejo Directivo no resultaba favorable ya que en contra de la supresión solo votaron los estudiantes y la testigo como representante de los Directivos Académicos de la Universidad.

Menciona que de manera irregular el Consejo Directivo del CIJ tomó la decisión de suprimir la planta de personal de la entidad ya que si bien dentro de sus funciones se encuentra la de crear y modificar la planta, tal decisión debe estar precedida de un concepto técnico, el cual no existió en el presente caso.

Finalmente considera que para la supresión de la planta de personal de la CIJ se debió aplicar lo contemplado en el Decreto 036 de 2014 y de manera subsidiaria la Ley 909 de 2004.

6.2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que se debe resolver gira en torno a establecer si el señor JUAN CAMILO RUÍZ REYES, tiene derecho a ser reintegrado en el cargo de Conductor, grado 02 que ocupaba en provisionalidad en la plata global de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ, porque el acto administrativo de supresión del cargo se produjo con falta de competencia, desvío de poder y falsa motivación.

Para resolver el problema jurídico planteado se exponen las normas aplicables y precedente jurisprudencial aplicable al caso.

6.3. LAS NORMAS APLICABLES AL CASO, INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Mediante la Ley 1654 del 15 de julio de 2013, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas. En el artículo 1º revistió al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas, entre otros, a crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como su modernización y la capacitación continua de sus agentes que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria. Esta Institución Universitaria estaría adscrita a la Fiscalía General de la Nación y su creación se haría conforme a la Ley 30 de 1992.¹

En virtud de lo anterior el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 036 del 13 de enero de 2014, por el cual creó la Institución Universitaria, como un Establecimiento Público de Educación Superior, denominado Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), de carácter académico, del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, y patrimonio independiente, el cual se regirá por las normas que regulan el sector educativo y el servicio público de la educación superior.

La Ley 036 del 13 de enero de 2014, constituyó como órganos de dirección y administración de dicha institución al Consejo Directivo, la Dirección General y el

¹ ARTÍCULO 10. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

(...) d) Crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como su modernización y la capacitación continua de sus agentes que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria.

Dicha institución universitaria estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por lo que sus recursos de funcionamiento ordinario e inversión ordinaria, deberán ser incorporados al presupuesto de la Fiscalía.

El acto de creación determinará la denominación del establecimiento público, su estructura orgánica y funcionamiento. Su régimen académico será el previsto en las leyes que regulan la educación superior.

La Institución Universitaria podrá contar con otras sedes en ciudades capitales distintas a Bogotá, D. C.

La creación de la Institución Universitaria será conforme a las señaladas en los artículos 16 literal b) y 18 de la Ley 30 de 1992.

Consejo académico.² El Consejo Directivo sería el máximo órgano de dirección y administración de la institución y estaría integrado por los funcionarios que allí se enuncian.³

El artículo 7º de la citada norma estableció las funciones del Consejo Directivo de la Institución, dentro de las cuales se encuentra la de adoptar y modificar la estructura organizacional interna y la planta de personal del Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.⁴ En el artículo 12 de la misma norma, se reguló como estarían constituidos los ingresos, rentas y el patrimonio de la entidad.⁵

En cuanto al régimen de personal el artículo 14 de la Ley 036 de 2014, indicó que “a los empleados administrativos del Establecimiento Público de Educación Superior -Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)- se les aplicará en materia de administración de personal y de carrera, el régimen general establecido para los servidores de la Fiscalía General de la Nación”.

El régimen de los servidores de la Fiscalía General de la Nación se encuentra contenido en el Decreto Ley 20 del 9 de enero de 2014 “Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”, en el que definió que sus empleados y los de las entidades adscritas ostentan un régimen especial de carrera,⁶ en el artículo 96⁷

² ARTÍCULO 50. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN. El Establecimiento Público de Educación Superior -Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)-, tendrá como órganos de dirección y administración el Consejo Directivo, la Dirección General, y el Consejo Académico.

³ Artículo 6 del Decreto Ley 036 de 2014. 1. El Fiscal General de la Nación o su delegado, quien lo presidirá:

2. El Ministro de Educación Nacional o su delegado;

3. Un (1) miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario;

4. El Vicefiscal General de la Nación;

5. El Director Nacional de Policía Judicial CTI;

6. Un (1) representante de los directivos académicos;

7. Un (1) representante de los profesores;

8. Un (1) representante de los egresados;

9. Un (1) representante de los estudiantes.

Parágrafo 1º. El Director General del Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)-, asistirá al Consejo Directivo con derecho a voz, pero sin voto. El Secretario General del Establecimiento Público ejercerá las funciones de Secretario del Consejo Directivo.

Parágrafo 2º. Los miembros designados en función de su ejercicio lo serán en cuanto conserven sus calidades. Los miembros a que se refiere los numerales 6, 7, 8 y 9 serán designados o elegidos directamente por sus propios estamentos, para periodos de dos (2) años

⁴ Numeral 6 del Artículo 7 del Decreto Ley 036 de 2014

⁵ “ARTÍCULO 12. PATRIMONIO Y RENTAS. Los ingresos, rentas y patrimonio del Establecimiento Público de Educación Superior -Conocimiento e innovación para la Justicia (CIJ)- estarán constituidos por:

1. Las partidas que con destino a ella estén en el Presupuesto General de la Nación.

2. Los bienes muebles e inmuebles, los derechos materiales e inmateriales que le pertenecen o que adquiera a cualquier título.

3. Las rentas que reciba por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos de su actividad.

4. Las rentas que perciba por concepto de patentes, derechos de autor, publicaciones, y demás producciones propias de su misión.

5. Los bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título.”

⁶ ARTÍCULO 20. DEFINICIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DE SUS ENTIDADES ADSCRITAS. La carrera especial de la Fiscalía General y de sus entidades adscritas es el sistema técnico de administración de personal que, en cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública, busca garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, previa demostración del mérito; proteger los derechos de los servidores a la estabilidad y permanencia en los mismos; desarrollar las capacidades técnicas y funcionales del servidor mediante la capacitación, los estímulos y el ascenso.

Así mismo, pretende la eficiencia y eficacia de la función que cumplen los servidores, evaluada está a través del desempeño del cargo y de las competencias laborales.

“ARTÍCULO 96. CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO. El retiro del servicio de quienes desempeñan empleos de libre nombramiento y remoción o de carrera en la Fiscalía General de la Nación y en sus entidades adscritas se produce en los siguientes casos:

1. Renuncia regularmente aceptada.

2. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción.

estableció las causales de retiro de sus empleados, dentro de la que se encuentra la supresión del empleo y consagró que a los empleados de carrera que le fueran suprimidos los cargos de los cuales sean titulares tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible tendrán derecho a recibir una indemnización.⁸

En virtud de la creación de la Institución Universitaria, Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), el Presidente de la República mediante Decreto No. 1237 de 2014 estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de dicha institución.⁹

Posteriormente, el Consejo Directivo del CIJ, mediante el Acuerdo No. 02 del 7 de julio de 2014, adoptó la planta de personal de dicha entidad,¹⁰ planta que fue modificada por el Acuerdo 007 del 28 de noviembre de 2014¹¹ aumentando la cantidad de algunos de los cargos creados.

A través de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015, se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016, en la cual el Congreso de la República no asignó presupuesto a la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia- CIJ para la vigencia fiscal del año 2016.

El Consejo Directivo del CIJ, mediante Acuerdo No. 018 de 28 de diciembre de 2015, modificó la planta de personal a partir del 1º de enero de 2016, suprimiendo alguno de los cargos de la entidad. En el numeral segundo señaló que: “los empleos de la plana de personal de la Institución Universitaria –Conocimiento e Innovación para la Justicia no suprimidos en el presente Acuerdo, corresponden a los ocupados por los siguientes servidores (...) Parágrafo. El Director de la CIJ ordenará a los servidores mencionados en el presente particular, comisión interinstitucional en la Fiscalía General de la Nación a partir del 1º de enero de 2016 entidad que asumirá los costos laborales de su vinculación en los términos del numeral 2º del artículo 28 del decreto Ley 21 de 2014”. Conforme a lo decidido en el citado Acuerdo, se dejaron vigentes 15 cargos a quienes se les concedió comisión de servicios.

7. EL CASO CONCRETO

Conforme a las pruebas aportadas al plenario, queda demostrado que el señor JUAN CAMILO RUÍZ REYES fue nombrado en provisionalidad, a través de la Resolución No. 00018 de 2015, en el cargo de Conductor, grado 02 de la plata global de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ) (fls. 3-4), cargo del cual tomó posesión el 5 de marzo de 2015 (fl. 11).

3. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente.

4. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por estudio de seguridad.

5. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio de la evaluación del desempeño laboral.

6. Por haber obtenido la pensión de invalidez, jubilación o vejez.

7. Supresión del empleo.

8. Edad de retiro forzoso.

9. Destitución como consecuencia de un proceso disciplinario.

10. Declaratoria de vacancia del empleo en caso de abandono del cargo.

11. Revocatoria del nombramiento por no acreditación de requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 190 de 1995 y las nomas que la adicionen, sustituyan o modifiquen.

12. Muerte.

13. Por orden o decisión judicial.

14. Las demás que determinen la Constitución y ley.

⁸ ARTÍCULO 103 de la Ley 020 de 2014.

⁹ En el que aparece en el nivel asistencial el cargo de Conductor, grado 2.

¹⁰ Folios 125-126.

¹¹ Folios 127-130.

El demandante pretende la nulidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 017 del 28 de diciembre de 2015, corregido al No. 18 mediante la Resolución No. 012 de 2015, mediante el cual el Consejo Directivo de la Institución modificó la planta de personal de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), suprimiendo, entre otros, 5 cargos de Conductor, grado 02.

Conforme a las normas transcritas en el título anterior, el Consejo Directivo como máximo órgano de Dirección Administrativa y Financiera de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ-, tiene entre otras facultades, la de modificar su planta de personal previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹². En ejercicio de tal facultad el Consejo Directivo de dicha institución, a través del Acuerdo 018 del 28 de diciembre de 2015, modificó la planta de personal y suprimió algunos cargos de dicha entidad.

La modificación de la planta global de la entidad demandada, estuvo precedida del concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rendido a través del oficio No. 2-2015-042460 del 30 de octubre de 2015 (fls. 28-30) y reiterado en el oficio No. 2-2015-047683 del 3 de diciembre de 2015 (fls. 35-36), los cuales se encuentran fundamentados en que existe la necesidad de suprimir algunos de los cargos de la planta de personal de la CIJ, debido a que la reducción sustancial de rentas por la que afronta el país conllevó a que en la ley de presupuesto aprobada para la vigencia fiscal de 2016 se programara en una política de austeridad lo que trajo como resultado que para dicha vigencia no existiera presupuesto para la Institución Universitaria.

Es decir, con las actuaciones adelantadas se encuentra cumplido el requisito contenido en el artículo 7 de la Ley 36 de 2014, relacionado con que para que el Consejo Directivo de la CIJ pueda modificar su planta de personal, debe existir un concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto que en efecto fue rendido por dicho ministerio a través de los oficio citados.

De otra parte, en el acto acusado se menciona que la decisión de suprimir algunos de los cargos de la entidad universitaria, en encuentra fundamentado en que en la Ley 1769 de 2015, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2016, no fue asignado presupuesto para la CIJ.

Al respecto, el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia, establece que “*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente*”. Es decir que al no haberse asignado presupuesto para la vigencia fiscal de 2016, para la Institución Universitaria - Conocimiento e Innovación, no podían continuar existiendo los empleos públicos de dicha institución, pues así se encuentra prohibido en el citado artículo constitucional.

Adicionalmente, contrario a lo aducido por el apoderado de la parte demandante, en el presente caso no resulta aplicable la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, pues expresamente en el numeral 2º, artículo 3º establece que las disposiciones de dicha ley se aplicaran con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que rige a los servidores públicos de las carreras especiales, como los de la Fiscalía General de la Nación y los Entes Universitarios autónomos.¹³

¹² Artículo 7 de la Ley 036 de 2014.

¹³ Artículo 3º. Campo de aplicación de la Ley 909 de 2004.

Es decir, que la disposición contenida en la Ley 909 de 2004, es aplicable únicamente en materia supletoria en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, tal como lo prevé el numeral 2º, artículo 3º, por ello, para la modificación de la planta de personal de la CIJ no resultaba necesario adelantar las exigencias contenidas en el artículo 46¹⁴ de la citada ley, tales como motivación, fundamento en necesidades del servicio o modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestre, pues dicha ley deja por fuera de su aplicación a la Fiscalía General de la Nación o a sus entidades adscritas, esto es, la Institución Universitaria – Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), quienes están regidas bajo la normatividad de los Decretos Ley 020 y 021 de 2014 que establecen el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

Es decir, la supresión de cargos de la Institución Universitaria – Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ) debió realizarse conforme a lo establecido en los Decretos Ley 020 y 021 de 2014 y la Ley 36 de 2014, tal como lo realizó la entidad demandada.

De otra parte, cabe recordar que tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, los funcionarios nombrados en provisionalidad ostentan una estabilidad 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”*.¹⁵

Así las cosas, se reitera, la motivación del acto de supresión del cargo de la parte demandante, obedeció concretamente a la supresión del cargo conforme al numeral 7º del artículo 96 del Decreto 020 de 2014, en razón a la situación atípica de no generación de recursos a la Institución Universitaria, para la vigencia del 2016 y la prohibición constitucional de generar erogaciones con cargo al tesoro que no se hallen en el presupuesto de gastos, bajo el cumplimiento de los requisitos; y

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

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

Parágrafo 2º. Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

¹⁴ Artículo 46. Reformas de plantas de personal. Modificado por el art. 228, Decreto Nacional 019 de 2012. Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

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

¹⁵ Sentencia SU-556/14.

a los conceptos previos favorables por parte del el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el presente caso, el demandante ocupaba un cargo de carrera pero nombrado en provisionalidad mediante Resolución No. 00018 de 2015 a partir del 5 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2015, cuando su cargo fue suprimido a través del acto administrativo demandado.

En este orden de ideas, el demandante al haber ocupado un cargo de carrera en provisionalidad, podía ser retirado del mismo, sin tener derecho a ser incorporado en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización, pues conforme a lo contemplado en el artículo 103 del Decreto Ley 20 de 2014, tales prerrogativas son otorgadas únicamente a los empleados que ostentan derechos de carrera.

Respecto a la compensación por la supresión del cargo, la parte demandante solicita la aplicación de las sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014, en las cuales la Corte Constitucional accedió a tales prerrogativas en los casos en los cuales el retiro del servicio de un empleado en provisionalidad hubiese sido realizado sin motivación alguna, lo cual no aconteció en el *sub-lite*, pues como se ha señalado la entidad demandada cumplió con los requisitos establecidos en la ley para la supresión de cargos de la Institución Universitaria y por lo mismo tales sentencias no pueden ser aplicables al presente caso.

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.

COSTAS PROCESALES

Ahora bien, en relación con las costas tenemos que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 sostiene que la sentencia dispondrá sobre las mismas cuya liquidación y ejecución se registrarán de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso.

Este último código en el numeral 1º del artículo 365 sostiene que la condena en costas se aplicará a la parte que resulte vencida dentro del proceso, en este caso quien resultó vencido fue la parte demandante, quien estuvo debidamente representado.

Como quiera que las costas se componen de los gastos y las agencias en derecho, el *Acuerdo PSAA-16-10554 del 05 de agosto de 2016*¹⁶ expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, establece las tarifas y criterios que deben tenerse en cuenta por La Juez al momento de fijarlas¹⁷, en el artículo 5º del acuerdo (numeral 1, subnumeral 2, literal a, subliteral 1) señala que las tarifas de las agencias en derecho cuando se trate de procesos declarativos de menor cuantía, la tarifa se tasaré entre el 4% y 10% del valor de las pretensiones de la demanda. En relación

¹⁶ Acuerdo que derogó los Acuerdo 1886 de 2003, Acuerdos 2222 del 10 de diciembre de 2003 y PSAA13-9943 del 4 de julio de 2013.

¹⁷ En la parte considerativa del acuerdo, se describe que las agencias en derecho “corresponden a una contraprestación por los gastos en que se incurre para ejercer la defensa legal de los intereses dentro de un trámite judicial, en atención a la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente”. Y en el artículo 2º ibídem prevé que “(...) Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites (...)”

con este tema, la Corte Constitucional desarrolló diversa jurisprudencia¹⁸, de manera reciente en la sentencia T-625 de 2016¹⁹ respecto de lo que constituyen las costas y las agencias en derecho, manifestó que las costas procesales son todos aquellos gastos en que incurre la parte por acción del proceso, dicha noción comprende tanto las agencias que son las expensas por concepto de apoderamiento del proceso y la Juez las reconoce de forma discrecional a favor de la parte vencedora siguiendo lo reglamentado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Y así lo reitero nuestro órgano de cierre en la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado²⁰, en sentencia del 07 de abril de 2016 manifestó que acoge el criterio objetivo de la condena en costas incluyendo las agencias en derecho, al incluir que no se debe evaluar la conducta de las partes, lo que se tiene que tener en cuenta para la causación de costas son los aspectos objetivos tal y como lo contempla el artículo 365 del Código General del Proceso.

Conforme a lo anterior, el Despacho considera que deberá condenarse en costas en las que se encuentran incluidas las agencias en derecho de la primera instancia a la parte demandante, en el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda. En ese sentido, fíjese por concepto de agencias en derecho la suma de \$322.766 que deben ser liquidadas por Secretaría.

Para el cabal cumplimiento de esta sentencia la entidad demandada debe tener en cuenta los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, cuya observancia por parte de la administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia 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 en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandante correspondiente en un 4% del valor de las pretensiones de la demanda, fíjese por concepto de agencias en derecho la suma de trescientos veintidós mil setecientos

¹⁸ Respecto a la condena en costas, se encuentra la sentencia T-432 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto donde la Corte se refirió al tema y expresó que en cuestión de costas se aplica el *dictum* romano, según el cual quien ha sido vencido en un proceso judicial debe cancelar al ganador los gastos que acarreo el proceso. La Corporación indicó que justo la doctrina sostiene que las costas equivalen a la carga económica que debe enfrentar quien no tuvo la razón dentro del juicio y estas se reconocen a favor de la parte y no del apoderado pues puede haber una confusión respecto del pago de las costas a favor del proceso y la obligación de cancelar los honorarios al abogado por parte del poderdante.

Posteriormente, en la Sentencia C-368 de 2011, en la que explica que las costas procesales se desarrollan en un ámbito conceptual más definido, el cual se materializa con el pago de los gastos que deben satisfacer las partes como consecuencia del proceso que promueven y del que una de ellas puede resarcirse en caso de salir vencedora. De esta manera, dichos recursos se destinan exclusivamente a cubrir los gastos que se han generado el proceso y nada más.

En sentencia del 21 de marzo de 2013 esa misma Corporación manifestó que la condena en costas es el resultado de la derrota en el proceso para alguna de las partes o en algún recurso que se haya presentado, más no el resultado de una actuación producto de la mala fe o de una actuación temeraria por parte de la parte vencida dentro del proceso. De conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso la condena en costas y las agencias en derecho corresponden a los costos en que la parte beneficiada por la sentencia incurrió dentro del trámite del proceso, siempre que exista prueba de ello y de que dichas actuaciones correspondan a las autorizadas por la ley. Así las cosas, la condena en costas y las agencias en derecho no tienen como finalidad resarcir un perjuicio causado por el mal proceder de una de las partes así que no pueden ser asumidas como una sanción en su contra.

¹⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰ Sección Segunda, Subsección A – Consejo de Estado, C.P. William Hernández Gómez.

sesenta y seis mil pesos (\$322.766), por Secretaría liquídese.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hechas las anotaciones de ley y la liquidación del proceso, ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


CATALINA DÍAZ VARGAS
JUEZ

APR

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO (Art 201) se notificó a las partes la providencia anterior, hoy 12 de diciembre de 2017 a las 8:00 a.m. ----- Secretaria Hoy 12 de diciembre de 2017 se envió mensaje de texto de la notificación por ESTADO ELECTRÓNICO de la providencia anterior a los correos electrónicos suministrados, conforme al párrafo 3. artículo 201 de la Ley 1437 de 2011. ----- Secretaria
