



**RESOLUCIÓN No. CNSC - 20192010050815 DEL 16-05-2019**

*"Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos"*

**LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL,**

En ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 760 de 2005, el Acuerdo No. CNSC 20171000000136 de 9 de agosto de 2017, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, la Resolución No. 20171000046725 de 18 de julio de 2017, y teniendo en cuenta las siguientes,

**CONSIDERACIONES:**

**1. ANTECEDENTES.**

Mediante escrito radicado en la Comisión Nacional del Servicio Civil bajo el consecutivo No. 20176000259302 del 7 de abril de 2017, los señores Gilberto Palencia Ramos y Octavio Salcedo Perdomo solicitaron el inicio de investigación y sanción en contra del doctor JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ, en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte, por la presunta violación de las normas de carrera administrativa y los derechos de los servidores de carrera de la entidad, al privilegiar el nombramiento en provisionalidad sobre el derecho a encargo.

La Dirección de Vigilancia de la CNSC, mediante oficio No. 20175000156151 del 20 de abril de 2017, requirió al Jefe de la Unidad de Personal o quien hiciera sus veces en la Superintendencia de Puertos y Transporte con el fin de que remitiera información frente a los hechos expuestos en el escrito de queja promovido por los señores Gilberto Palencia Ramos y Octavio Salcedo Perdomo.

La doctora Alba Lucia Centeno Peña, en calidad de Coordinadora de Talento Humano de la SPT, mediante oficio No. 20175200385611 del 3 de mayo de 2017, radicado CNSC No. 20176000330162 del 15 de mayo de 2017, remitió la información solicitada por la CNSC.

Posteriormente, la Dirección de Vigilancia de la CNSC con memorando No. 20175000012273 de 2017, trasladó al Despacho de conocimiento la queja elevada por los señores Gilberto Palencia Ramos y Octavio Salcedo Perdomo.

El Despacho de conocimiento, a través del radicado de salida No. 20172010266161 de 29 de junio de 2017, solicitó al doctor Javier Antonio Jaramillo Ramírez, Superintendente de Puertos y Transporte, explicación sobre los hechos expuestos en el escrito de queja.

Con oficio No. 20175200751791 de 17 de julio de 2017, radicado en la CNSC bajo el No. 20176000473162 de 21 de julio del mismo año, el doctor Alcides Espinosa Ospino, Secretario General de la Superintendencia de Puertos y Transporte, dando respuesta a la indagación preliminar reiteró la posición decantada en el oficio No. 20175200385611 de 3 de mayo de 2017, radicado CNSC No. 20176000330162 de 15 de mayo de 2017.

Los señores Gilberto Palencia Ramos y Octavio Salcedo Perdomo, con escrito de fecha 25 de agosto de 2017, radicado en la Comisión Nacional del Servicio Civil con el número 20176000589502 de 1 de septiembre de 2017, reiteraron la solicitud de investigación y sanción por el presunto desconocimiento de las normas de carrera y los derechos de los servidores de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El Despacho de conocimiento a través del Auto No. CNSC - 20182010008204 de 23 de julio de 2018, dio inicio a una actuación administrativa en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, por la presunta violación de normas de carrera y la inobservancia de instrucciones impartidas por la CNSC en materia de encargos. Decisión que fue notificada al indagado el 14 de agosto de 2018, conforme se desprende de la constancia de diligencia de notificación personal realizada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Con escrito de fecha 28 de agosto de 2018, radicado en la CNSC con el No. 20186000685012 de 29 de agosto de 2018, el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción presentó escrito de descargos argumentando:

*“Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos”*

*“(…) 4. Continuando la transcripción del pluricitado auto se aprecia argumentación de los solicitantes:*

*Como se puede evidenciar, están realizando una interpretación sesgada del artículo 12 del decreto 775 de 2005. Además, la Superintendencia de Puertos y Transporte expidió la Resolución 6036 de agosto 16 de 2013, “Por medio de la cual se ratifica la sujeción al Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Superintendencia de Puertos y Transporte, en aplicación de lo preceptuado en el Decreto No. 775 de 2005 y su Reglamentario No. 2929 de 2005 o normas que lo sustituyan, modifiquen o reemplacen y se precisan unas competencias” (...), donde están considerando que las superintendencias tiene un regimen de carrera administrativa sustrido de las normas generales de carrera administrativa y de la Vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, como si fueran un ente autónomo con vida y competencias propias de legislación que pueden sustraerse de las competencias del Congreso de la República de Colombia, en contravía, inclusive de las sentencias 471 de 2013, C-1230 de 2005, C-963 de 2003 y C-517 de 2002.*

*(…)*

*Por lo tanto, es claro el presunto dolo utilizado y actuación temeraria de los directivos de la Superintendencia de Puertos y Transporte para afectar derechos de carrera administrativa de los funcionarios que tienen el derecho preferencial para ser encargados. (...)(sic)*

*Lo anterior solo evidencia una interpretación sistemática y coherente de la aplicación del decreto ley 775 de 2005 por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte en el transcurrir del tiempo y no solo por la administración que tuvo la oportunidad de dirigir, sino por administraciones que me precedieron. En sentido contrario es lógica la posición gremial del sindicato ASSESCO, que más que una intención de salvaguardar la legalidad, es la pretensión de coadministrar y se ha dedicado de manera sistemática a denunciar por todos los motivos a todas las administraciones de la SUPERTRANSPORTE, ante todas las autoridades administrativas y judiciales. Llegando, en resumen, a una conclusión ante la Fiscalía General de la Nación con motivo de dos (2) denunciar por presunta persecución sindical, las cuales fueron archivadas.*

*Por último, llama mucho la atención que el señor Octavio Salcedo Perdomo, acuse de dolo frente a un hecho del cual es partícipe o beneficiario. El cargo de carrera en el que é estuvo inscrito mientras sostuvo relación laboral en la SUPERTRANSPORTE, fue de Auxiliar Administrativo Código 4044 Grado 15y tuvo los siguientes encargos:*

- 01 de febrero de 2010 al 02 de agosto de 2011 en el cargo de Profesional Universitario Grado 2*
- 03 de agosto de 2011 al 17 de julio de 2015 en el cargo de profesional Universitario Grado 9*
- Desde el 18 de julio de 2015 al 2 de enero de 2018 en el cargo de profesional Universitario Grado 10, encargo que desempeño hasta la fecha de su renuncia a la Entidad.*

*Sin embargo, esta situación ocurrió con la misma aplicación e interpretación normativa que él ahora señala como dolosa, guardando silencio y accediendo a sus encargos por más de ocho (8) años. (...)*

*5. La aplicación del sistema específico de Carrera para las Superintendencias del Estado Colombiano en la Superintendencia siempre ha sido sistemático, coherente y transparente, al punto que el mismo auto que nos ocupa se manifiesta y transcribe todas las respuestas a os requerimientos hechos a la Supertransporte frente al tema. (...)*

*Cabe precisar que no existe antinomia entre las normas generales de carrera administrativa contempladas entre la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 775 de 2005, máxime que la expedición de este último, se hace con base en la autorización expresa del legislador y luego se expiden una serie de normas derivadas y complementarias del sistema específico de carrera para las Superintendencias del Estado Colombiano y las cuales han sido de objeto de escrutinio jurisprudencial y conceptual hasta del mismo Honorable Consejo de estado y a pesar de haber declarado inexecutable algunos artículos, nunca ha habido un pronunciamiento que deje sin vigencia los artículos sobre los cuales se ha fundado la actuación frente a los encargos y nombramientos provisionales en las Superintendencias y menos sobre la prevalencias de la ley general sobre la especial expuesta en el “criterio unificado”. (...)*

Con fundamento en estos argumentos el doctor JARAMILLO RAMÍREZ, petitionó:

*“(…) 1. De conformidad con lo expuesto solicito que se decrete no probado el cargo imputado en el artículo segundo del Auto No. CNSC 20182010008204 del 23 de julio de 2018.*

*2. Consecuentemente solicito se ordene el archivo definitivo de este expediente. (...)*”

*"Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos"*

Con escrito radicado en la CNSC con el número 20186000889152 de 23 de octubre de 2018, el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** confirió poder especial, amplio y suficiente al doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ**, abogado en ejercicio a efectos de que ejerciera su representación y defensa en el proceso administrativo.

Posteriormente, el doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ** obrando en calidad de apoderado del doctor **JARAMILLO RAMÍREZ**, con escrito radicado en la CNSC con el consecutivo No. 20186000889182 de 23 de octubre de 2018, nombró como abogado suplente al doctor Mauricio Carreño Silva.

Con escrito radicado en la CNSC bajo el número 20186000889192 de 23 de octubre de 2018, el doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ**, solicitó copia del proceso administrativo adelantado en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**, petición atendida mediante el radicado de salida No. 20182010633841 de 13 de noviembre de 2018, siendo remitidas las copias previa consignación realizada por el apoderado con el radicado de salida No. 2019201010143861 de 22 de marzo de 2019.

Obra en el expediente copia del escrito radicado en esta entidad bajo el número 20186001014452 de 30 de noviembre de 2018, manifestación a través de la cual el doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ** solicitó al Despacho la práctica de pruebas en el marco de la actuación administrativa adelantada en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**.

## 2. COMPETENCIA.

El parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, establece: *"(...) La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes. (...)"*

Concordante con la mencionada disposición, el Título V del Decreto Ley 760 de 2005 señala el procedimiento para la imposición de multas, indicando: *"(...) La Comisión Nacional del Servicio Civil de oficio o a solicitud de cualquier persona podrá imponer a los servidores públicos de las entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa, multa en los términos dispuestos en el parágrafo 2o del artículo 12 de la Ley 909 de 2004. (...)"*

Aunado a lo anterior, la CNSC profirió la Resolución No. 20171000046725 de 18 de julio de 2017, *"Por la cual se modifica el artículo 2 de la resolución CNSC No. 125 de 2014 y se delega una función en los empleos de ASESOR, CÓDIGO 1020, GRADO 17, ubicados en los Despachos de los Comisionados"*, en cuyo artículo tercero señaló:

*"(...)"*

*ARTÍCULO TERCERO.- Los Comisionados mantendrán la competencia para adoptar las decisiones de fondo frente a las reclamaciones laborales en segunda instancia y en los procesos sancionatorios según lo dispuesto en la Resolución No. 125 de 2014. (...)"*

De igual forma, a través del Acuerdo No. CNSC 20171000000136 de 9 de agosto de 2017, la CNSC reglamentó la gradualidad en la imposición de las sanciones por violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por esta entidad.

## 3. CARGO FORMULADO.

Mediante el Auto No. CNSC - 20182010008204 de 23 de julio de 2018, la CNSC formuló en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.451.802, en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte para la época de los hechos, el siguiente cargo:

*"(...) Se imputa al doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.451.802 en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte - SPT -, la violación de las disposiciones encargadas de regular el proceso de provisión transitoria de los empleos de carrera administrativa en las Superintendencias, particularmente la correcta aplicación de lo señalado en los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ley 775 de 2005, el artículo 2° del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, en contraposición al principio de mérito que rige la carrera administrativa. (...)"*

## 4. PRUEBAS EN QUE SE FUNDAMENTÓ EL CARGO FORMULADO.

Para el inicio de la actuación administrativa, la CNSC tuvo en cuenta el siguiente acervo documental:

*“Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos”*

- Copia del Decreto 2078 de 16 de octubre de 2014, en un (1) folio útil.
- Copia del escrito de queja radicado en la CNSC con el consecutivo No. 20176000259302 de 7 de abril de 2017, con sus respectivos anexos en ciento setenta y un (171) folios.
- Copia del oficio No. 20175000156151 de 20 de abril de 2017, en tres (3) folios útiles.
- Copia del oficio radicado CNSC No. 20176000330162 de 15 de mayo de 2017, en noventa y siete (97) folios útiles.
- Copia del oficio CNSC No. 20172010266161 de 29 de junio de 2017, en un (1) folio útil.
- Copia del oficio radicado CNSC No. 20176000473162 de 21 de julio de 2017, en nueve (9) folios.
- Copia del oficio radicado CNSC No. 20176000589502 de 1 de septiembre de 2017, en noventa y dos (92) folios útiles.

## 5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Con fundamento en los hechos, pruebas y argumentos esgrimidos por el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos, frente a la violación de las normas de carrera comprendidas en los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ley 775 de 2005, el artículo 2° del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, el Despacho observa que la resolución de la actuación administrativa se centra en dos problemas jurídicos a saber:

### 5.1. PROBLEMAS JURÍDICOS

#### 5.1.1. Problema jurídico No. 1

*¿Constituye el “encargo” a la luz de las premisas comprendidas en la Constitución Política y los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional, un derecho preferencial para los servidores de carrera administrativa tanto en el sistema general como en los sistemas específicos y especiales de origen legal?*

#### 5.1.2. Problema Jurídico No. 2

*¿Resulta procedente imponer sanción de multa al doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** por la posición por él adoptada en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte, donde privilegió, al momento de realizar la provisión transitoria de empleos de carrera en la SPT, el nombramiento en provisionalidad sobre el encargo?*

## 6. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

### 6.1. TESIS QUE RESUELVE EL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO

El inciso tercero del artículo 125 de la Constitución Política señala que: *“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.”*

Concordante con ello, el artículo 130 constitucional, prevé que: *“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.”*

Bajo este marco, cabe precisar que los sistemas especiales de origen legal (denominados por el legislador específicos de carrera), desarrollan la carrera administrativa en materia de ingreso, ascenso, permanencia y retiro para aquellas entidades que en razón de su singularidad y especialidad ejecutan funciones específicas, tal como es el caso de las Superintendencias, reguladas por los preceptos definidos en el Decreto ley 775 de 2005, referente legal que como pasará a demostrarse, no las separa de los principios y lineamientos definidos para el Sistema General de Carrera.

Así lo ha resaltado la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, donde ha reiterado el carácter no independiente de los sistemas especiales de carrera de origen legal y su pertenencia al régimen general.

En este orden, si bien la Superintendencia de Puertos y Transporte -SPT- cuenta con un sistema específico de carrera administrativa regulado en normas especiales, también lo es que dicha reglamentación debe armonizarse con el régimen general establecido en la Ley 909 de 2004, conforme lo orientó la Corte constitucional en la Sentencia C-250 de 2013. Efectivamente, la máxima autoridad Constitucional en dicha providencia refirió que aun cuando los sistemas específicos de carrera administrativa se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera, *“no tienen identidad propia, es decir, **no son considerados por ese solo hecho como regímenes autónomos e independientes, pues son, en realidad, una derivación***

*“Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos”*

**del régimen general de carrera, del cual se apartan solo en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades.** (Marcación intencional)

En el mismo sentido, la Sentencia C-471 de 2013 expresó: *“Si los regímenes especiales de origen legal hacen parte del sistema general de carrera, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos debe comprender sin duda alguna a dichos sistemas especiales de origen legal, dado su alto grado de conexidad con la carrera general que en todos los casos tiene que ser administrada y vigilada por la citada Comisión”*. (Negritas propias).

Concordante con estas consideraciones, la Corte Constitucional en la Sentencia C-250 de 2013, en la que revisó la constitucionalidad del artículo 49 del Decreto Ley 775 de 2005; norma que preveía la excepción para el sistema específico de carrera de las superintendencias de conformar Comisiones de Personal, precisó:

**“(…) Para otorgarle la razón al actor es suficiente recordar que ampliamente se ha discurrido en esta providencia sobre la afectación de los principios y derechos constitucionales relacionados con la carrera administrativa, debido a la imposibilidad de hacerlos valer sin contar con las comisiones de personal, lo que comportaría su práctica privación para servidores de las superintendencias. Sin necesidad de volver sobre ello se evidencia la violación del principio de igualdad, pues a los servidores de carrera de las superintendencias se les sustrae del disfrute de las garantías que se reconocen a otros servidores inscritos en la carrera general o en carreras específicas distintas de la correspondiente a las superintendencias. (…)”**

Esto para resaltar que: *“(…) la diligencia en el cumplimiento de las funciones es ciertamente una finalidad constitucionalmente plausible, **pero no puede procurarse al costo de sacrificar la vigencia y eficacia de los principios y derechos constitucionales relacionados con la carrera.** (…)*, posición que conllevó la declaratoria de inexecutable del artículo 49 del Decreto Ley 775 de 2005, en los siguientes términos:

*“(…) Lo anterior pone de manifiesto la violación del derecho a la igualdad que, junto a las otras violaciones de contenidos superiores ya demostradas, conduce a la declaración de inexecutable, debiéndose enfatizar, como ya lo hizo la Corte a propósito de otra disposición, que una vez retirado del ordenamiento jurídico el artículo 49 del Decreto 775 de 2005, “no resulta vacío normativo alguno”, por cuanto la comisión de personal en cada superintendencia “quedará conformada de conformidad con lo dispuesto en la ley, artículo 16, numeral 1º de la ley 909 de 2004” (…)”*

Así, vemos que el literal e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, define como función a cargo de la Comisión de Personal la de: *“(…) **Conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que presenten los empleados por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos.** (…)”* (negrita fuera del texto).

En tal orden, si la Comisión de Personal es el órgano competente para decidir en primera instancia las reclamaciones por vulneración del derecho a encargo, es lo cierto que el encargo constituye un derecho preferente para el servidor de carrera, prerrogativa que no está sujeta a una facultad discrecional del nominador, sino al cumplimiento de los requisitos definidos en la ley, ello de conformidad con la *“Ratio decidendi”* expuesta por la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del artículo 49 del Decreto Ley 775 de 2005, en la que observó que privar a los servidores de carrera de las Superintendencias de Comisión de Personal, constituía una **“afectación de los principios y derechos constitucionales relacionados con la carrera administrativa”**, derechos entre los que la CNSC considera que se encuentra el encargo y la posibilidad de garantizarlo y hacerlo exigible a través del mecanismo de reclamación laboral ante la Comisión de Personal en primera y segunda instancia ante la CNSC.

Al respecto, vemos que el artículo 11 del Decreto Ley 775 de 2005<sup>2</sup>, señala claramente que el Superintendente cuenta con la discrecionalidad para escoger entre los numerales 11.1 y 11.2, esto es, entre la asignación de funciones y el encargo del empleo o el nombramiento en provisionalidad, por tanto, si la entidad opta por aplicar el numeral 11.2, debe hacerse de una manera sistemática, en el entendido que **únicamente podrá acudir al nombramiento provisional, cuando del respectivo estudio de verificación de requisitos, se desprenda que NO existen servidores públicos de carrera administrativa con quién o quiénes proveer los empleos vacantes en forma temporal o definitiva.**

Posición que comulga con el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1230 de 2005, en la que se refirió a los Sistemas Específicos de Carrera y su relación con el Sistema General de Carrera, precisando:

<sup>1</sup> Ver Sentencia C-471/13.

<sup>2</sup> Artículo 11.- *En caso de vacancia temporal o definitiva de un cargo y mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias, el Superintendente podrá: 11.1 Asignar temporalmente las funciones a otros empleados que reúnan los requisitos para el cargo. 11.2 Encargar del empleo a un servidor de la respectiva Superintendencia, o nombrar provisionalmente.*

*“Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos”*

*“(…) Acorde con los presupuestos que justifican la creación de los sistemas específicos de carrera, la Corte ha señalado que el ejercicio de la competencia legislativa en esa materia es reglada, **en el sentido que la misma debe ejercerse de conformidad con los parámetros constitucionales que orientan el servicio público y, en particular, el régimen de la carrera.** Así, reiterando la posición jurisprudencial, en la precitada Sentencia C-563 de 2000 esta corporación sostuvo que para efectos de la configuración de los sistemas específicos de carrera, el legislador debe tener en cuenta, tanto la singularidad y especificidad de las funciones que corresponde cumplir a las distintas entidades estatales, **como los principios básicos que orientan la carrera administrativa general contenidos en la ley general que rige la materia.** (…)”* (Resaltado fuera de texto).

De lo anotado, se desprende que las normas que regentan el sistema de carrera de las superintendencias, lejos de constituir un lineamiento independiente o ajeno al sistema general de carrera, están articuladas a sus premisas; lineamientos que en consonancia con el principio constitucional de mérito, no comprenden excepciones, siempre que el servidor de carrera acredite los requisitos definidos por la ley, para reconocer el derecho a encargo.

Así, y en aplicación del artículo 24 de la Ley 909 de 2004, norma concordante con el sistema de carrera específico de las Superintendencias, vemos que su inciso primero determina que: *“(…) Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, **los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente.** (…)”*

Lo expuesto, lleva a concluir que el encargo es un **derecho preferencial** para los servidores de carrera que reúnan el lleno de las condiciones determinadas por la norma, prerrogativa que nace a la vida jurídica cuando habiendo un empleo en vacancia, ya sea temporal o definitiva, la administración decide proveerlo de manera transitoria, debiendo verificar, en su planta de personal en qué servidor de carrera recae. Una vez la entidad haya realizado el proceso de verificación, en caso de no encontrar servidor que reúna las condiciones previstas por la norma, la entidad de **manera subsidiaria y excepcional** podrá realizar nombramientos en provisionalidad.

Consideraciones por las que la CNSC, máxima autoridad en materia de carrera, haciendo uso de la facultad conferida en el literal k) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, exhorta a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en lo sucesivo y cuando vaya a efectuar la provisión transitoria de empleos de carrera en su planta de personal vacantes de forma definitiva o temporal, aplique la interpretación normativa definida por la CNSC respecto del orden de provisión previsto en el artículo 11 del Decreto Ley 775 de 2005, así: i) Asignar temporalmente funciones a otros empleados que reúnan los requisitos para el cargo y ii) Encargar del empleo a un servidor de la respectiva superintendencia, o nombrar en provisionalidad, privilegiando en todo caso el encargo sobre el nombramiento en provisionalidad.

## 6.2. TESIS QUE RESUELVE EL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO

Observando que el encargo es un derecho preferencial para los servidores de carrera de las Superintendencias, el Despacho analizará si el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**, en calidad de Ex-Superintendente de Puertos y Transporte, con las decisiones plasmadas en las Resoluciones Nos. 00019308 de 23 de septiembre de 2015, 20690 de 14 de octubre de 2015, 23102 de 12 de noviembre de 2015, 23128 de 13 de noviembre de 2015, 04956 de 1 de febrero de 2016, 04783 de 1 de febrero de 2016, 055798 de 13 de octubre de 2016, 055800 de 13 de octubre de 2016, 063103 de 10 de noviembre de 2016, 0720 de 17 de enero de 2017, 1827 de 30 de enero de 2017, 1828 de 30 de enero de 2017, 1829 de 30 de enero de 2017, 1830 de 30 de enero de 2017, 1831 de 30 de enero de 2017, donde privilegió al momento de realizar la provisión transitoria de empleos de carrera en la SPT, el nombramiento en provisionalidad sobre el encargo, contrarió las normas de carrera referidas, la Constitución Política y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En este orden, vemos que el doctor **JARAMILLO RAMÍREZ** en su escrito de descargos se refirió a la normatividad que regenta el sistema de carrera de las superintendencias, indicando sobre el particular lo siguiente:

*“(…) De lo anterior se concluye que a este pronunciamiento meridiano resulta ajeno la conclusión imputatoria del Despacho, consistente en que la provisión temporal de las vacantes en la SUPERTRANSPORTE debe hacerse inaplicando una norma vigente y especial para la Entidad, contemplado dentro de su régimen específico de carrera y aplicar la del sistema general. (…)*

*Con el debido respeto esta conclusión del Despacho es totalmente desencausada de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional contemplada en su sentencia C-1230 de 2005, sobre la que supuestamente se está fundando porque la aplicación sistemática no pueden consistir en dejar de aplicar una norma vigente y que ha soportado toda clase de escrutinio. Y está adicionando unos ingredientes normativos, condicionantes o presupuestos facticos, como son un estudio y que “NO existen servidores públicos de carrera administrativa con quien o quienes proveer los empleos vacantes en forma temporal o definitiva”. Que no están en artículo 11 del Decreto ley 775 de 2005. (…)*

*"Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos"*

### PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

*Con base en la aplicación del sistema específico de carrera para las Superintendencias del Estado Colombiano se ha producido un sin número de actos administrativos, los cuales están amparado (sic) por la presunción de legalidad. Incluso algunos han sufrido el escrutinio judicial y mantuvieron su vigencia. (...)"*

Posición que comulga con la decisión comprendida en las Resoluciones Nos. 00019308 de 23 de septiembre de 2015, 20690 de 14 de octubre de 2015, 23102 de 12 de noviembre de 2015, 23128 de 13 de noviembre de 2015, 04956 de 1 de febrero de 2016, 04783 de 1 de febrero de 2016, 055798 de 13 de octubre de 2016, 055800 de 13 de octubre de 2016, 063103 de 10 de noviembre de 2016, 0720 de 17 de enero de 2017, 1827 de 30 de enero de 2017, 1828 de 30 de enero de 2017, 1829 de 30 de enero de 2017, 1830 de 30 de enero de 2017, 1831 de 30 de enero de 2017, a través de las cuales se realizó la provisión transitoria de empleos de carrera mediante nombramiento en provisionalidad.

Así y pese a que el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** refiere en su escrito la legalidad de los actos administrativos expedidos en su condición de Superintendente de Puertos y Transporte, refiriendo en estricto sentido las premisas decantadas en el Decreto Ley 775 de 2005, es lo cierto que dicho análisis, conforme a lo expuesto en el acápite que antecede deviene contrario a los lineamientos definidos en la Constitución Política y en las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, corporación que ha sido reiterativa en afirmar que los denominados Sistemas Específicos de Carrera de origen legal son una derivación del Sistema General de Carrera, estando en consecuencia sujetos a sus principios.

No podemos desconocer que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-250 de 2013, reconoció que los principios y derechos constitucionales relacionados con la carrera administrativa, entre los que se encuentra el encargo, no pueden verse afectados por decisiones que contravengan el principio de igualdad, situación que acaece en el caso bajo examen, cuando se opta por privilegiar el nombramiento en provisionalidad sobre el encargo, sustrayendo a los servidores inscritos en el sistema de carrera de los derechos y garantías que esta les otorga.

Consideraciones por las que no son de recibo las afirmaciones esgrimidas por el doctor Jaramillo Ramirez, en la medida que se desprenden de una limitada interpretación de las normas que rigen los sistemas de carrera administrativa, análisis sesgado e inconexo que se opone al principio de mérito; derrotero que no establece excepciones en su aplicación, menos cuando se trata de la provisión de empleos de carrera administrativa.

De ahí que el análisis efectuado por el Despacho al iniciar la actuación administrativa, no constituye una "desencausada" posición de los pronunciamientos definidos por la Corte Constitucional, habida cuenta que en materia de vigilancia la CNSC como máxima autoridad de los sistemas de carrera que se encuentran bajo su administración y vigilancia, está facultada para iniciar actuación administrativa con fines sancionatorios cuando observe la vulneración de normas de carrera y/o de instrucciones impartidas para ella.

Y es que con su pronunciamiento, la CNSC lejos de desconocer los principios de autonomía e independencia de la función administrativa, propende por la correcta aplicación de las normas de carrera y la garantía de los derechos que de ella derivan, en este caso de lo normado en los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ley 775 de 2005, el artículo 2º del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015.

En tal orden, se itera que el artículo 11 y siguientes del Decreto Ley 775 de 2005 y el artículo 2º del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015; no otorgan una facultad discrecional al Nominador frente a la provisión transitoria de empleos de carrera, entiéndase la escogencia entre el encargo y el nombramiento en provisionalidad, en la medida que dichas normas **definen de manera sistemática el orden en el cual debe realizarse dicho procedimiento, esto es: i) Asignar temporalmente funciones a otros empleados que reúnan los requisitos para el cargo y ii) Encargar del empleo a un servidor de la respectiva superintendencia, o nombrar en provisionalidad.**

Así, definido el orden en que deben proveerse de forma transitoria las vacancias definitivas o temporales que se generen en los empleos de carrera administrativa de las Superintendencias, pasa la CNSC a determinar si las decisiones derivadas de la **interpretación** dada por el doctor **JARAMILLO RAMÍREZ** a los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ley 775 de 2005, el artículo 2º del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015, constituye elemento suficiente para imponer sanción de multa.

Sobre la interpretación normativa, se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-054 de 2016 indicando lo siguiente:

*"(...) La supremacía constitucional también encuentra una función directiva, derivada de la regla de interpretación contenida en el artículo 4º C.P. Como es bien sabido, de una misma disposición jurídica, esto es, del texto de la regla correspondiente, pueden derivarse diferentes contenidos normativos que*

*“Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos”*

*pueden tener significados diversos e incluso divergentes. Esto debido a que el derecho es expresado en lenguaje natural y, por lo mismo, está caracterizado por la ambigüedad y la vaguedad de sus formulaciones idiomáticas. **A su vez, desde un punto de vista más general y basado en la filosofía del lenguaje, la definición específica de cualquier expresión y, entre ellas el lenguaje jurídico, está delimitada y condicionada por el contexto en que esta se encuentra y que es utilizado por los intérpretes del texto escrito, bien sea que tome la forma de derecho legislado o de precedente judicial.** Es bajo esta perspectiva que autores como Robert Alexy diferencian entre dos estadios definidos de la interpretación jurídica: la tarea psíquica de descubrimiento del significado de la norma y la labor argumentativa de justificación. (...)*” (Resaltado fuera de texto)

Con esta consideración y al observar que frente a una misma norma, dependiendo del intérprete y el contexto en que es utilizada pueden presentarse diversas posiciones en su aplicación, y atendiendo que para la época de los hechos no existía posición institucional por parte de la CNSC sobre la forma como debían aplicarse los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ley 775 de 2005 y el artículo 2º del Decreto 2929 de 2005, ahora contenido en el artículo 2.2.19.1.2 del Decreto 1083 de 2015, no es dable imponer sanción de multa al indagado.

Lo referido, sin perjuicio de conminar a la Superintendencia de Puertos y Transporte con el fin de que ajuste su actuar al principio de mérito, aplicando el orden de prevalencia anteriormente destacado, evitando la vulneración de derechos de carrera de los servidores de las superintendencias y la incursión en posiciones contrarias al principio de mérito.

De otra parte, frente a la solicitud de pruebas elevada por el doctor GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ, se indica que la CNSC en el desarrollo de la etapa indagatoria realizada en un primer momento por la Dirección de Vigilancia y posteriormente por el Despacho, recaudó la posición e interpretación dada por el Grupo de Talento Humano de la Superintendencia de Puestos y Transporte respecto de la provisión transitoria de empleos de carrera, tal y como fue relacionado en el Auto No. CNSC - 20182010008204 de 2018.

Igualmente, ante la petición de comunicación dirigida a la Comisión de Personal de la Superintendencia a fin de que informe como se han resuelto las solicitudes de encargo, tenemos que el Despacho al resolver en sede de segunda instancia las reclamaciones promovidas por las señoras: Gloria Astrid Martín Cruz y Edsa Yohana Ramírez Daza conoció la posición adoptada por el cuerpo colegiado en lo relacionado con el reconocimiento del derecho preferente de encargo, y la facultad del nominador entre la selección entre el encargo y el nombramiento en provisionalidad.

Finalmente, frente al cuestionamiento referente a la existencia de decisiones o precedentes administrativos fundados en casos análogos, el Despacho trae a colación la actuación administrativa iniciada por la CNSC con el Auto No. CNSC-20172010008744 de 2017, en contra del doctor **JORGE ENRIQUE VÉLEZ GARCÍA** en calidad de Superintendente de Notariado y Registro -SNR-, para la época de los hechos.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- Abstenerse** de imponer sanción de multa al doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.451.802, en calidad de Ex-Superintendente de Puertos y Transporte, conforme lo dispuesto en la parte considerativa del presente proveído, y en consecuencia disponer el archivo de las diligencias.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- Exhortar** a la doctora **CARMEN LIGIA VALDERRAMA ROJAS** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte a garantizar el derecho de encargo de los servidores de carrera de la Entidad – SPT, aplicando la interpretación normativa definida por la CNSC respecto del orden de provisión previsto en el artículo 11 del Decreto Ley 775 de 2005, así: i) Asignar temporalmente funciones a otros empleados que reúnan los requisitos para el cargo y ii) Encargar del empleo a un servidor de la respectiva superintendencia, o nombrar en provisionalidad, privilegiando en todo caso el encargo sobre el nombramiento en provisionalidad.

**ARTÍCULO TERCERO.- Reconocer** personería jurídica para actuar en el marco de la presente actuación administrativa, al doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No.80.547.089 de Zipaquirá, Abogado titulado y portador de la Tarjeta Profesional 142.061 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el poder legalmente conferido por el doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** y que fue radicado en la CNSC bajo el consecutivo No. 20186000889152 de 23 de octubre de 2018.

**ARTÍCULO CUARTO.- Notificar** en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA<sup>3</sup>, el contenido de la presente decisión al doctor **GABRIEL ANTONIO MORATO**

<sup>3</sup> Conforme lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto Ley 760 de 2005

*"Por la cual se decide la actuación administrativa iniciada mediante el Auto No. 20182010008204 de 2018, en contra del doctor **JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte -SPT-, para la época de los hechos"*

**RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No.80.547.089 de Zipaquirá, en la dirección Calle 26 A No. 13 -97, oficina 12201, Edificio Bulevar Tequendama de la ciudad de Bogotá D.C.

**ARTÍCULO QUINTO.- Comunicar** la presente decisión a los señores **GILBERTO PALENCIA RAMOS** y **OCTAVIO SALCEDO PERDOMO**, en la dirección Carrera 4ª No. 54-27 Apto 202, Edificio Olivar de Chapinero de la ciudad de Bogotá D.C.

**ARTÍCULO SEXTO.- Comunicar** a la doctora **CARMEN LIGIA VALDERRAMA ROJAS** en calidad de Superintendente de Puertos y Transporte, el contenido de la presente decisión en la dirección Calle 37 No. 28b - 21 de la ciudad de Bogotá D.C.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente proveído.

**ARTÍCULO OCTAVO.- Comunicar** la presente decisión a la Dirección de Vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D. C. el 16 de mayo de 2019

  
**FRIDOLE BALLENDUQUE**

Comisionado

Elaboró: Miguel F. Ardila 