

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA

SIGCMA

San Andrés Isla, seis (06) de junio de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 0107

Medio de Control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante	Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado	Contraloría Departamental del Huila - Departamento de Huila.
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021¹, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de resolver el recurso de apelación, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 23 de abril de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones de "existencia de causa legal para proferir los actos que condujeron al retiro del servicio del señor REINALDO CUELLAR RODRIGUEZ" e "inepta demanda por no demostrarse circunstancia alguna que implique el desconocimiento de la normatividad invocada como violada y falsa motivación" propuestas por el apoderado de la entidad demandada.

SEGUNDO: MANTENER la presunción de legalidad de los actos demandados, por los cargos analizados en esta providencia.

¹ Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión de procesos del sistema procesal anterior a la Ley 1437 de 2011 en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

TERCERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: DECIDIR que no habrá lugar a condenar en costas por no estar demostrados los presupuestos legales para el efecto.

QUINTO: DISPONER la devolución del remanente de los gastos del proceso, si los hubiere, una vez liquidados por secretaría.

SEXTO: ARCHIVAR el proceso una vez en firme este fallo judicial, previa desanotación del software de gestión Justicia XXI.”

II.- ANTECEDENTES

Reinaldo Cuellar Rodríguez actuando en nombre propio y por medio de apoderado judicial, instauró demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho en contra de la Contraloría Departamental del Huila - Departamento del Huila, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas:

"PRIMERA: DECRÉTESE LA NULIDAD la nulidad de la Resolución 081 de 2008 notificada a mi mandante el 31 de marzo del año en curso, por la cual se aceptó la renuncia al señor Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo de jefe de Oficina de Control Fiscal a partir de la misma fecha, cargo con código 006, Nivel 0 grado 20.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad CONDENESE a la **CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL HUILA** y al ente territorial **DEPARTAMENTO DEL HUILA** a restablecer al señor Reinaldo Cuellar Rodríguez sus derechos, ordenando el reintegro del mismo al cargo que venía desempeñando como jefe de Oficina de Control Fiscal o a otro de igual o superior categoría con retroactividad a la fecha en que se aceptó la renuncia el día 31 de marzo de 2008.

TERCERA: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad CONDENESE a la **CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL HUILA** y al ente territorial **DEPARTAMENTO DEL HUILA** a pagar al actor las sumas correspondientes a salarios, primas, bonificaciones, vacaciones y demás prestaciones sociales y emolumentos de naturaleza laboral dejados de percibir (sic) por mi mandante desde la fecha en que ilegalmente se aceptó su renuncia hasta cuando se verifique el reintegro al servicio, indemnización que se declarará a título de restablecimiento del derecho por la emisión de la resolución 081 del 31 de marzo de 2008.

CUARTA: Que sobre las sumas de dinero que resulten a favor del demandante desde la fecha desde la fecha en que deba hacerse el pago y hasta aquella en que

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

se verifique el mismo, se apliquen las reglas establecidas en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

QUINTA: *Condenar en costas a la parte demandada.”*

- HECHOS

El demandante por intermedio de apoderado judicial fundamenta su demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan como sigue²:

Que el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez desde su mayoría de edad milita en el Partido Liberal.

Relata que, desde el 8 octubre de 1984, el demandante comenzó a laborar en la Contraloría General Departamental del Huila como revisor de documentos nivel 6, grado 2, dependiente de la división de auditoría fiscal y, en años posteriores ocupó diferentes cargos dentro de la entidad.

Sostiene que, mediante Resolución 000037 del 26 de enero de 1998, fue nombrado Jefe de la Unidad de Control Fiscal, nivel 3, grado 20, cargo de libre nombramiento y remoción, el cual ocupó sin solución de continuidad durante la administración de cuatro contralores departamentales diferentes.

Manifiesta que su desempeño en el empleo nunca se vio afectado por las vicisitudes partidistas, pues siempre se destacó por cumplir con un alto estándar de eficiencia en sus obligaciones como servidor público, por el manejo de sus conocimientos en la materia y la experiencia en las funciones.

En ese orden, narra que, en los primeros días de enero de 2008, Constantino Trujillo Hernández se posesionó como Contralor Departamental, quien es afiliado políticamente al Partido Conservador Colombiano y manifestó en reiteradas ocasiones que tenía que prescindir de los servicios de varios de los funcionarios.

² Artículo 187 del CPACA. “*Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y su contestación...*”.

Expresa que, el 14 de enero de 2008, Constantino Trujillo Hernández, realizó una reunión con el personal vinculado a la entidad por libre nombramiento y remoción, en la que les exigió públicamente su renuncia aduciendo que era de forma protocolaria, ya que no serían aceptadas, pues sólo buscaba generar un mayor compromiso laboral.

Por último, indica que, fue tanta la presión y el acoso del Contralor Departamental que, en el mes de marzo de 2008, el demandante tomó la decisión de presentar carta de renuncia al cargo de Jefe de la Unidad de Control Fiscal y, posterior a su retiro se nombró a Hermes Tovar Cuellar, a pesar de no contar con la experiencia laboral ni calidades profesionales requeridas para ese empleo.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO

El extremo activo de la litis considera que el acto enjuiciado vulnera las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- Constitucionales: se vulneraron los artículos 6, 25, 29, 122 a 131 y 209.
- Decretos: se vulneraron los artículos 26 inciso 2, 40, 26 y 61 del Decreto 2400 de 1968 y, artículos 108, 180, 215, 240, 242 del Decreto 1950 de 1973.

En el acápite de concepto de violación, el apoderado de la parte actora hace referencia a la violación de las garantías sustanciales y define el concepto de violación.

Violación de las normas en que debía fundarse y falsa motivación del acto administrativo demandado.

Alega que el acto acusado está viciado de nulidad, porque no cumple con los requisitos objetivos y subjetivos que consagra el ordenamiento jurídico para que opere la aceptación de la renuncia, pues está fue una consecuencia del actuar

abusivo del representante legal de la Contraloría Departamental que mediante actos de presión soslayó la voluntad del demandante.

Asegura que, los hechos de la demanda demuestran que el actuar del Contralor no estuvo apegado al respeto de los cánones del buen uso de la discrecionalidad de que gozan los representantes legales de las entidades públicas para disponer de los cargos de libre nombramiento y remoción, ya que, la renuncia además de no ser espontánea se solicitó por móviles estrictamente subjetivos del Contralor.

Indica que, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia contencioso-administrativa han sido claras en definir que el acto de renunciar al servicio público se estructura formalmente si se evidencian dos elementos indispensables, uno formal y el otro eminentemente subjetivo.

Sostiene que, el demandante no renunció a su cargo por su querer libre y espontáneo, sino que sufrió un constreñimiento y coacción por parte del Contralor Departamental, quien de forma consciente y con el objetivo de obtener su renuncia lo amenazó y le insinuó con regularidad la necesidad de disponer de su cargo y de retirarlo del servicio público, al punto que la situación laboral se hizo insostenible y tuvo que renunciar.

Alega que, hubo desviación de poder en el acto de solicitud de renuncia al servicio público, pues el Contralor Departamental quería disponer de las vacantes para poder nombrar personal que no tiene experiencia laboral ni profesional, por lo cual, dicho acto no buscó el mejoramiento del servicio público.

Expone que, no es razonable que empleados de libre nombramiento y remoción dedicados a menesteres de funcionamiento administrativo, jurídico y de control en una entidad, sean sometidos al mismo tratamiento que otros que ocupan cargos y tienen funciones de índole política, en donde válidamente el representante legal de una entidad puede exponer e imponer dichos criterios para remover a los funcionarios de la cúpula de la entidad estatal.

Afirma que, el cargo que ocupaba el actor (Jefe de la Unidad de Control Fiscal) es de libre nombramiento y remoción en el nivel Directivo, pero el mismo no tiene una connotación política, razón por la cual, el único motivo válido para disponer del cargo que ocupaba era la preservación del buen servicio y no los móviles políticos del Contralor Departamental.

Esgrime que, los móviles políticos y la inexistencia de la pretensión de mejorar el servicio público se demuestran adicionalmente porque Hermes Tovar Cuellar, quien reemplazó al demandante en su cargo, tuvo durante mucho tiempo una calificación de servicios poco satisfactoria en el ejercicio de sus competencias y funciones administrativas, de ahí que, su nombramiento no garantiza el buen servicio público, por el contrario, lo compromete.

En tal sentido, considera que se debe declarar la nulidad del acto administrativo demandado y proceder al restablecimiento pleno del derecho.

- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Contraloría Departamental de Huila

La entidad acusada actuando a través de apoderado judicial contestó la demanda manifestando que se opone a la totalidad de las pretensiones al estimar que, la renuncia del demandante fue presentada de forma libre y voluntaria, siendo aceptada por el Contralor Departamental a través de la resolución No. 081 de 2008, acto administrativo que se considera como ejercicio legítimo de las facultades otorgadas por los Decretos 2400 de 1968, 1950 de 1973, y la ley 909 de 2004.

Señala que, en materia del ejercicio de la función pública, el retiro del servicio implica la cesación definitiva en el ejercicio de las funciones y se produce en los siguientes casos: por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, por renuncia aceptada, por suspensión del empleo, por jubilación entre otras y, que el nombramiento de los empleados de libre nombramiento y remoción puede ser

declarado insubsistente en cualquier momento y sin necesidad de motivar la decisión.

Precisa que, el Contralor Departamental tiene facultad discrecional consistente en la potestad nominadora de buscar el mejoramiento de la función pública; que la voluntad de la administración de retirar del servicio a un funcionario de libre nombramiento y remoción no solo se da por la ausencia de fuero especial de estabilidad, sino también por el carácter discrecional para estructurar la nómina con el grado de confianza y de compromiso que requiere el nivel directivo.

Enuncia apartes de la sentencia C-0312 de 1995 de la Corte Constitucional relativa al poder y la potestad discrecional, como también diferentes sentencias del H. Consejo de Estado en las que se hace referencia al deber que tiene la parte actora de demostrar la causal de anulación de falsa motivación y a los factores de confianza que tiene el nominador.

Afirma que, los hechos presentados en la demanda no tienen sustento probatorio que permita desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo ni acreditar una falsa motivación y, que el actuar de la entidad demandada se enmarco en lo establecido en las obligaciones constitucionales y legales, en la medida que estuvo orientado en los fines mismos del Estado de prestar un servicio eficaz y eficiente.

Propuso como excepciones **I)** la existencia de causa legal para proferir los actos administrativos que condujeron al retiro del servicio del señor Reinaldo Cuellar Rodríguez, e **II)** inepta demanda por no demostrarse circunstancia alguna que implique el desconocimiento de la normatividad invocada como violada y falsa motivación.

- SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, en sentencia del 23 de abril de 2015, declaró no probadas las excepciones de *“existencia de causa legal para proferir los actos administrativos que condujeron al retiro del*

servicio del señor Reinaldo Cuellar Rodríguez”, e “ inepta demanda por no demostrarse circunstancia alguna que implique el desconocimiento de la normatividad invocada como violada y falsa motivación” propuestas por la demandada, negó las pretensiones de la demanda y mantuvo la presunción de legalidad del acto enjuiciado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el *a quo* expuso que, el accionante ostentó un cargo de libre nombramiento y remoción como Jefe de Oficina de Control Fiscal Código 006, Nivel 0, Grado 20, por ello para todos los efectos legales, el nominador podía disponer en ejercicio de la facultad legal y discrecional de aceptar la renuncia voluntariamente presentada por el demandante, sin que fuera menester motivar el acto, en otras palabras señala que, el acto demandado debe siempre tener como fin el mejoramiento del servicio, pero el texto del mismo no está supeditado a contener dicho móviles.

Sostuvo que, el demandante tiene la carga de probar que los motivos que desencadenaron su retiro fueron diferentes al buen servicio y que por ello desbordan la facultad discrecional de que gozan los nominadores para separar del cargo a aquellos funcionarios que no ostentan de ningún fuero de estabilidad como los de libre nombramiento y remoción.

El Despacho señaló que, se encuentra probado a través de la hoja de vida del señor Reinaldo Cuellar Rodríguez, que inició desempeñándose en cargos de “menor categoría” en la Contraloría Departamental, posteriormente fue ascendido y accedió a los cargos de carrera administrativa en la medida que realizó estudios, hasta que en el año 2001 fue desvinculado por una reestructuración administrativa, y fue vinculado nuevamente en uno de los cargos de libre nombramiento y remoción de nivel directivo hasta el día de su desvinculación definitiva a la entidad.

Indicó el juzgador que, del currículum del demandante se puede observar su experiencia, trayectoria y hasta presumir su desempeño eficiente, no obstante, estas situaciones no le otorgan fuero de estabilidad, ni limitan la potestad discrecional que tiene el Contralor Departamental para presidir de un empleado de libre nombramiento

y remoción, ya que, el principal criterio que deben ostentar es la excelente relación y confianza con su superior, debido a las labores que desempeñan.

En relación con Hermes Tovar Cuellar (persona nombrada en reemplazo del demandante), el juez manifestó que, contaba con 12 años de experiencia en la entidad, que ocupó el cargo de Jefe de la Unidad de Control Fiscal aproximadamente por 3 meses y que su última calificación de desempeño laboral o servicios del 1 de agosto del 2007 al 31 de enero de 2008 es satisfactoria.

En tal sentido, aseveró que, el cargo de desviación de poder no se acredita, puesto que, la excelente trayectoria del actor no le hace presumir per se, además de haberse determinado la idoneidad de la persona que lo reemplazó en el cargo.

Agregó que, no hay pruebas suficientes que lleven a colegir una falsa motivación, porque no se demostró que el nombramiento de Hermes Tovar Cuellar estuviera precedido por móviles oscuros o alejados del buen servicio, por el contrario, considera que se nombró a un funcionario de la misma entidad con experiencia suficiente, lo cual, se corrobora con las declaraciones rendidas por Hernando Ramos Plaza, Isidro Reyes Páez, Luz Dary Alvarado Núñez y María Fernanda Guevara Cadena.

Destacó que tampoco se probaron los hechos relativos a que una vez el Contralor Departamental se posesionó en el cargo exigió la renuncia de todos los jefes de oficina porque debía cumplir compromisos políticos. Al respecto advierte que, el acto de presentación de renuncia y su posterior aceptación por sí mismos no constituyen causal de anulación, por cuanto, la simple insinuación o solicitud de renuncia no configuran una coacción invencible que elimine el acto voluntario, ya que, frente a dichas propuestas el empleado puede desechar la oferta, sin que ello acarree consecuencias desfavorables.

Expresó que, de conformidad con los artículos 27 del Decreto 2400 de 1986 y 110 a 116 del Decreto 1950 de 1973, cuando un servidor público escoge la opción de retiro del servicio presentando renuncia al cargo, este acto debe tener su origen en el libre,

franco y espontáneo impulso psíquico y querer del sujeto, que descifran su plena voluntad.

Adujo que, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente es claro que el demandante no tenía estatus de estabilidad y que su nivel de preparación y experiencia le permitían hacer una valoración sobre la conveniencia de renunciar o abstenerse de hacerlo en base a su capacidad y experiencia en el cargo, pero no fue su aptitud y optó, en su lugar, por dejar en libertad al nominador para decidir su permanencia en el cargo profiriendo un acto originado en su libre voluntad de desvincularse del empleo.

Afirmó que el acto administrativo que declaró insubsistente al demandante no desbordó la facultad discrecional con la que está investido el Contralor Departamental del Huila.

Concluyó que, no se demostró que los motivos que desencadenaron en la decisión enjuiciada hubiesen sido ajenos al interés general y del servicio, como tampoco que existieran vicios de nulidad sobre el acto administrativo demandado, razón por la cual, su presunción de legalidad permanece incólume.

Bajo estas consideraciones, declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y negó las súplicas de la demanda

- RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante a través de apoderado judicial interpuso recurso de apelación bajo los argumentos que sintetizan de la siguiente manera:

Considera que, las pruebas demuestran que el Contralor Departamental no usó en forma legal, ni proporcionada la facultad discrecional que le fue otorgada por la Constitución y la Ley, en la medida que no existió mejora en el servicio al hacer el nombramiento del señor Hermes Tovar Cuellar, pues no tuvo permanencia en el

cargo, lo cual, a su vez acredita que la motivación real del Contralor Departamental del Huila era atender compromisos políticos.

Reafirma que hubo coacción sobre el demandante para que presentará la carta de renuncia, con el fin de formalizar la aceptación de la renuncia protocolaria, hecho que consta según el apelante en la diferencia del tiempo entre la presentación de la renuncia y la fecha en que fue aceptada, lo cual, es un indicio que permite establecer las motivaciones reales de la insubsistencia.

Asegura que la renuncia carece de espontaneidad de modo que es un acto ineficaz, que a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado adolece de sustento para desvincular del servicio a un empleado de libre nombramiento y remoción.

Sostiene que, en el presente caso existe una típica desviación de poder que se puede configurar aun en los actos administrativos de naturaleza discrecional, pues tal prerrogativa no puede ejercerse de manera arbitraria o exceder los lineamientos previstos en el ordenamiento jurídico, además de que el retiro este inspirado en razones del buen servicio.

Arguye que está demostrado en el proceso 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.

Por último, esgrime que, conforme a la versión dada por los testigos dentro del proceso, es claro que las renunciaciones eran solicitadas por el Contralor Departamental de forma pública, con sustento en meras consideraciones personales que no tenían nada que ver con mejorar el servicio y el funcionamiento de la entidad.

Solicita que se revoque el fallo de primera instancia y en su lugar se acojan las pretensiones de la demanda.

- ALEGATOS

Parte demandante:

La parte demandante guardó silencio.

Parte demandada:

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la Contraloría Departamental del Huila oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en la contestación de la demanda.

Reitera que el Contralor Departamental del Huila ejerció la facultad legal y discrecional que posee, con el único fin de mejorar el servicio y el cumplimiento de los fines estatales, a través de la conformación de un equipo de trabajo de su entera confianza y capacidad profesional.

Expresa que contrario a lo afirmado por la parte recurrente, los testimonios no dan cuenta que el demandante haya sido constreñido para presentar la renuncia de su cargo de libre nombramiento y remoción, sino que la misma tuvo origen en el libre y espontáneo impulso psíquico y querer del accionante.

Del mismo modo, sostiene que no se acreditó que el Contralor haya manifestado abierta y públicamente que necesitaba disponer de los cargos de libre nombramiento y remoción para cumplir con compromisos personales de índole político, pues lo que en conjunto señalan los testimonios es que en las reuniones adelantadas con los directivos y demás empleados de la entidad se trataban temas relacionados con el rendimiento laboral y resultados.

Precisó que, en el presente caso nunca se le sugirió al demandante renunciar, sin embargo, sí se hubiera hecho, la simple insinuación o solicitud de renuncia no es ilegal, pues ello obedece, en razón de la naturaleza del cargo a la posibilidad de la máxima autoridad de la entidad de conformar su equipo de trabajo y de permitirle al funcionario una salida ajena a cualquier connotación negativa, que aunque equivocada tiene la decisión de que su cargo sea declarado insubsistente, lo cual fue señalado por el juez de primera instancia.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

Manifiesta que, no existe prueba dentro del proceso que permita acreditar que con el nombramiento del señor Hermes Tovar Cuellar se haya pretendido buscar algo diferente a mejorar el servicio, por lo que, no se demostraron los supuestos fácticos que según la parte recurrente vician de nulidad el acto demandado.

De lo expuesto, solicita al despacho se sirva confirmar integralmente la sentencia de primera instancia.

Ministerio público

El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto.

- **ACTUACIÓN PROCESAL**

El 23 de abril de 2015, el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, profirió sentencia.

La parte demandante interpuso dentro de la oportunidad procesal correspondiente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Mediante auto de fecha 10 de junio de 2015, el Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, admitió el recurso de apelación, y mediante auto de fecha 21 de julio de 2015, corrió traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para emitir concepto.

Dentro del término legal, la parte demandada, (Contraloría Departamental del Huila) presentó alegatos de conclusión. Los demás intervinientes guardaron silencio.

En desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 2° del Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Mediante auto No. 147 de fecha 30 de agosto de 2021, esta Corporación, avocó el conocimiento del presente proceso.

III. CONSIDERACIONES

La Sala se limitará únicamente a conocer de los puntos a los cuales se contrae el recurso de apelación debidamente presentado por la parte demandante, puesto que son estos - en el caso del apelante único – los que definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia, todo de conformidad con la competencia del superior según lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso.

Teniendo en cuenta que, la sentencia de primera instancia carece del estudio de los presupuestos procesales de la acción, los cuales son necesarios para proferir una decisión de mérito, esta Sala procederá a examinarlos:

- Jurisdicción y competencia

El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue reformado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, normas vigentes para la época de presentación de la demanda, consagran que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En el presente caso, se demanda un acto administrativo expedido por la Contraloría Departamental de Huila, con ocasión a la renuncia presentada por Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal Código 006, Nivel 0, Grado 20, de la entidad.

Según el artículo 1 de la Ley 106 de 1993, derogado por el artículo 87 del Decreto Ley 267 de 2000 “(...) *La Contraloría General de la República, es una Entidad de carácter técnico creada por la Constitución con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y las leyes, y con las limitaciones establecidas por las mismas...*”. En cuanto a la

regionalización, descentralización, sectorización y planificación de la organización de la Contraloría General de la República, el artículo 19 de la precitada norma señala que “(...) *Con el fin de lograr una mejor prestación de los servicios de control fiscal y adecuado desarrollo de la gestión fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, el país estará integrado por una Dirección Seccional por cada departamento...*”. Lo anterior quiere decir que, la naturaleza jurídica de la demanda es la de una entidad pública, por lo tanto, las discusiones que se originen en las actividades que desarrollan las decide está jurisdicción.

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

- Caducidad

El ordenamiento jurídico prevé la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, de modo que, si se instauran por fuera del límite temporal previsto en la ley, el ciudadano pierde la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial que intenta demandar ante la administración de justicia.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción nulidad y restablecimiento del derecho caducará “(...) *al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso(...)*”.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

En el presente caso, se demanda la Resolución 081 del 31 de marzo de 2008, por medio de la cual, la Contraloría Departamental de Huila aceptó la renuncia presentada por Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal. Dicho acto, fue notificado el 31 de marzo de 2008, es decir, que se encuentra debidamente notificado y ejecutoriado desde el 1 de abril de 2008, de lo cual se concluye que el plazo para demandar venció, el 1 de agosto de 2008.

Es menester destacar que, para el año 2008, la norma vigente era Ley 270 de 1996, que no estipulada la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, la demanda en cuestión debía presentarse a más tardar el 1 de agosto de 2008, siendo instaurada el 31 de julio del citado año, significa ello, que el medio de control se ejerció dentro de la oportunidad establecida en la ley.

- Legitimación en la causa

Por activa: Tiene legitimación en la causa por activa, el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez, a quien la Contraloría Departamental de Huila, mediante el acto que se demanda, le aceptó su renuncia al cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal Código 006, Nivel 0, Grado 20.

Por pasiva: La legitimación en la causa por pasiva se encuentra en cabeza de la Contraloría Departamental de Huila y el Departamento del Huila, pues considera el actor que, el acto administrativo enjuiciado se expidió con infracción de las normas en las cuales debía fundarse, con falsa motivación y desviación de poder, además de que, el Contralor Departamental del Huila para la época de los hechos ejerció sobre él un constreñimiento que lo obligó a renunciar a su cargo.

- PROBLEMA JURÍDICO

En los términos del recurso de apelación interpuesto, el problema jurídico en el caso *sub-lite* se contrae en determinar la legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución 081 del 31 de marzo de 2008, por medio de la cual, la Contraloría Departamental de Huila aceptó la renuncia presentada por Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal Código 006, Nivel 0, Grado 20 dentro de la entidad.

Así las cosas, procede la Sala a examinar de fondo el material probatorio que obra en el expediente, no obstante, antes de entrar al análisis resulta oportuno formular algunas consideraciones relacionadas con (i) De la renuncia de los cargos de libre nombramiento y remoción, (ii) De la facultad discrecional del nominador de remover libremente empleados que ocupen un cargo de libre nombramiento y remoción y sus límites, (iii) La desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos; (iv) para descender al caso concreto.

- TESIS

La Sala se anticipa en señalar que, confirmará la sentencia de primera instancia, por cuanto no se logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto enjuiciado, en la medida que no se demostró la supuesta coacción ejercida por parte del Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández sobre el demandante para que renunciara a su cargo, como tampoco la desviación de poder ni la falsa motivación.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

(i) De la renuncia de los cargos de libre nombramiento y remoción.

El artículo 125 de la Constitución Política de 1991, ratificó la importancia de la carrera administrativa y el mérito como principal forma de provisión de empleos del Estado, pues dispuso que en los órganos y entidades del Estado los empleos son de carrera con excepción de los de elección popular, **los de libre nombramiento y remoción**, los de trabajadores oficiales y aquellos que expresamente determine el

Legislador y, su retiro, se produce por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y la ley.

Ahora bien, dentro de las causales de retiro del servicio está la aceptación del acto de renuncia del servidor público, el cual debe ser resultado de la voluntad libre y espontánea de dejar el empleo, pues conforme a lo establecido en el Artículo 26 de la Constitución Política, "(...) *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio...*", de acuerdo con sus intereses, sin que existan limitaciones distintas de aquellas que pretendan salvaguardar la continuidad y buena prestación del servicio.

En relación con la libre disposición para renunciar a un empleo público, el Artículo 27 del Decreto 2400 de 1968³, compatible con el mandato del Artículo 26 constitucional, preceptúa que, quien sirva en un empleo de voluntaria aceptación puede manifestar su dimisión voluntariamente. La norma en su tenor reza:

"ARTÍCULO 27. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente. La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.

La providencia por medio de la cual se acepte la renuncia deberá determinar la fecha de retiro y el empleado no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado, so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar por abandono del cargo. La fecha que se determine para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en el abandono del empleo.

Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor, las renunciaciones en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualesquiera otras circunstancias pongan con anticipación en manos del Jefe del organismo la suerte del empleado.

Cuando el empleado estuviere inscrito en el escalafón, la renuncia del cargo conlleva la renuncia a su situación dentro de la carrera respectiva". (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

³ "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones".

En este mismo sentido, el Decreto 1950 de 1973, “Por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968”, preceptúa en sus artículos 111 a 113 lo siguiente:

“ARTÍCULO 111. La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, en forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio.

ARTÍCULO 112. Si la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste, deberá aceptarla.

La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.

ARTÍCULO 113. Presentada la renuncia, su aceptación por la autoridad competente se producirá por escrito y en la providencia correspondiente deberá determinarse la fecha en que se hará efectiva, que no podrá ser posterior a treinta (30) días de su presentación.

Vencido el término señalado en el presente Artículo sin que se haya decidido sobre la renuncia, el funcionario dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, o continuar en el desempeño del mismo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno”. (Negrilla fuera de texto original)

De la normativa transcrita se puede colegir que, cuando el servidor público opta por retirarse del servicio mediante la modalidad de la renuncia, la misma ha de tener su origen en el libre, franco y espontáneo impulso psíquico y querer del sujeto, que descifran su plena voluntad. En consecuencia, esa renuncia debe reflejar la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse de su empleo, debe ser consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño⁴.

Sobre este particular, la doctrina⁵ ha sostenido que el acto de renuncia cuenta con características concurrentes entre ellas:

- Debe ser espontánea, expresión del libre albedrío pleno, por oposición al acto presionado, sugerido, provocado, inducido o compelido; es decir, libre de toda coacción o vicio que pueda desvirtuar la voluntad.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 18 de febrero de 2021, Rad. 25000-23-42-000-2013-04634-01(2350-17), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁵ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo, Derecho Administrativo Laboral, Tomo I, octava edición, Legis 2008. Pág. 431.

- Individual, o propia de la persona, por oposición a la colectiva o de arrastre presionado.
- Expresa, en cuanto a forma solemne para su validez, e inequívoca, como expresión de voluntad. Debe consignarse en forma exacta y precisa, por oposición a las fórmulas simples protocolarias y vagas.
- Escrita, como única forma jurídica de expresión, por exclusión de la verbal.

Por su parte, la Ley 909 de 2004⁶ preservó como causal de retiro de la función pública, tanto de los empleos de libre nombramiento y remoción como de los de carrera administrativa, la renuncia regularmente aceptada, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 41. **Causales de retiro del servicio.** El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:*

(...)

d) Por renuncia regularmente aceptada;

(...)

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado...”.
(Negrilla fuera de texto original)

En tal sentido, se encuentra que, el acto de renuncia debe ser el resultado de una manifestación escrita e inequívoca del empleado público de cesar en el ejercicio del cargo que desempeña, debe reflejar su voluntad y su expresión consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño de retirarse del servicio. En atención a las referidas características, el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que quien alega algún vicio en el consentimiento debe probarlo, recordando que en los términos del artículo 177 del CPC, incumbe a las partes demostrar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

⁶ “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado⁷ sostuvo:

“(…) Analizado el material probatorio incorporado al proceso, tanto el escrito presentado por el actor, como la prueba testimonial, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, la Sala llega a la convicción de que la renuncia fue la manifestación de voluntad espontánea e inequívoca de separarse del cargo, sin que sobre esa decisión se hubieran demostrado presiones indebidas por parte del nominador.

Lo anterior por cuanto así lo demuestra la carta que el actor presentó y los testimonios recaudados no resultan ser prueba idónea que demuestre lo contrario, pues sus versiones son simplemente de "oídas", del constreñimiento alegado en la demanda no tienen conocimiento directo.

*En efecto, los señores Leonardo Alexis Pérez Contreras y Luis Eduardo Angulo Contreras se limitan a expresar sus propias conclusiones, **pero no relatan ningún hecho relevante que dé la suficiente certeza de la desviación de poder alegada**, pues no conocen con certeza y de manera directa el presunto constreñimiento del cual fue objeto el actor por parte del Gerente de la Empresa Social del Estado IMSALUD, por el contrario se limitan a señalar que su conocimiento de los hechos es de oídas, desconociendo los términos de la solicitud de renuncia efectuada, pues como son coincidentes en afirmar fueron llamados individualmente, desconociendo las palabras o las razones que le expusieron al actor.*

Tales declaraciones contienen apreciaciones eminentemente subjetivas, afirmaciones genéricas que no están acompañadas de la prueba y por lo mismo no surten los efectos probatorios pretendidos, pues ninguno de los declarantes estuvo presente en la supuesta solicitud de renuncia realizada por el Gerente al actor, simplemente se enteraron por comentarios posteriores de la supuesta coerción de que fue objeto el actor. (…)

Para obtener la nulidad del acto, no basta simplemente con exponer argumentos, resulta necesario, además, en asuntos como el presente, que se pruebe el componente coercitivo que influyó en el quebranto de la voluntad de manera tal, que indefectiblemente se haya visto compelido a renunciar. Sobre el particular esta Corporación reiteradamente ha dicho:

"La renuncia va precedida de un motivo, expreso o no, no es esta circunstancia la que vicia la aceptación, sino el hecho de que ese motivo haya sido gestado por la entidad con el fin de quebrar el libre arbitrio y provocar el retiro del empleado. No es suficiente, ni siquiera, la simple insinuación que haga el nominador de presentar la dimisión. es necesario que se evidencie un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno del empleado fue invadido de tal manera

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 15 de agosto de 2013, Rad. 54001-23-31-000-2001-00341-01(1078-10), C.P. Alfonso Vargas Rincón.

que su capacidad de decisión se ve truncada, al punto que indefectiblemente se ve compelido a renunciar.^{8"}

Por lo demás, de un lado, no puede aceptarse que un funcionario como el actor, que sin duda alguna ocupaba un cargo que requiere determinadas calidades profesionales, condiciones intelectuales y experiencia, como la acreditada en su hoja de vida, que hizo una clara manifestación voluntaria de renunciar, exprese razones y vicios que afectaron su voluntad por el constreñimiento planteado, que dentro del plenario no logró demostrar (...)." (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

De la tesis jurisprudencial citada se tiene que, para declarar la nulidad del acto administrativo, mediante el cual, el nominador acepta la renuncia de un servidor público, que se alega fue presentada por constreñimiento, no es suficiente probar la simple insinuación que haga el nominador de renunciar, sino que además, se debe demostrar el componente coercitivo que influyó en el quebranto de la voluntad del empleado de tal forma que se haya visto truncada su capacidad de decisión llevándolo a dimitir del cargo.

(ii) De la facultad discrecional del nominador de remover libremente empleados que ocupen un cargo de libre nombramiento y remoción y sus límites.

El artículo 41 de la Ley 909 de 2004, consagra que el nominador tiene la facultad discrecional de remover libremente a los empleados que ocupen un cargo de libre nombramiento y remoción sin necesidad de motivar el acto, no obstante, la discrecionalidad es un poder en el derecho y conforme a derecho, que implica el ejercicio de los atributos de decisión dentro de límites justos y ponderados.

En concordancia con tal planteamiento, la jurisprudencia constitucional⁹ ha indicado que la discrecionalidad debe ser ejercida siempre dentro de parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, razón por la cual, ha identificado como límites para el ejercicio de dicha facultad, los siguientes:

⁸ Consejo de Estado -Sección Segunda - Subsección A. Exp.2500023250002000-1405-01 (N.I.5182-01) . Sentencia de 23 de enero de 2003. M. P.: Ana Margarita Olaya Forero.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-372 de 2012.

- a) *Debe existir una norma de rango constitucional o legal que contemple la discrecionalidad expresamente,*
- b) *Su ejercicio debe ser adecuado a los fines de la norma que la autoriza,*
- c) *La decisión debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa.*

A su turno, la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo ha considerado de forma reiterada, que la discrecionalidad no implica arbitrariedad, pues todas las decisiones de la administración sin excepción alguna deben atender el bien común en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política, según la cual, la función administrativa está al servicio de los intereses generales. De manera que, la decisión debe adecuarse a los fines de la norma en el marco del Estado Social de Derecho y ser proporcional a los hechos que le sirven de causa¹⁰.

En relación con la discrecionalidad de los nominadores para retirar a los funcionarios que ocupen un cargo de libre nombramiento y remoción, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa en sentencia del 8 de mayo de 2008 expresó:

*“(…) Respecto de esta clase de empleos públicos, ha sido claro el criterio establecido por la Sala en lo relacionado con el tratamiento que debe darse a los funcionarios que los ocupan, **en el entendido de que corresponde a la Administración, en ejercicio de su facultad discrecional y con el fin del mejoramiento del servicio, efectuar los movimientos de personal que a bien tenga dada la naturaleza especial que revisten, por lo que no es necesaria la motivación expresa del acto de retiro de los mismos, para proferir dicha decisión.** Es en síntesis, una amplia facultad o margen de libertad para que la Administración elija a los funcionarios que en su sentir desempeñarán una mejor tarea en pro del buen servicio público que prestan y del cumplimiento de los fines que se le han encomendado, por ello resulta razonable en aras del interés de la institución, al cual debe ceder el interés particular, que el nominador en ejercicio de su potestad discrecional pueda retirar del servicio a los funcionarios de libre nombramiento y remoción para reacomodar su equipo”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

En ese orden de ideas, la facultad discrecional del nominador deberá estar fundada en la necesidad de mejoramiento del servicio y en el derecho de escoger a sus colaboradores por tratarse de cargos de dirección, confianza y manejo.

¹⁰ Decreto 001 de 1984. Artículo 36. “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

(iii) La desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado de manera cuidadosa, ha hecho énfasis en la dificultad probatoria que representa la apariencia externa de legalidad con que las actuaciones administrativas viciadas de desviación de poder nacen a la vida jurídica, lo que no exime por supuesto al Juzgador de tener las pruebas necesarias *"que no dejen la más mínima duda de que al expedir el acto controvertido el agente de la administración que lo produjo no buscó obtener un fin obvio y normal determinado al efecto, sino que por el contrario, se valió de aquella modalidad administrativa para que obtuviera como resultado una situación en todo diversa a la que explícitamente busca la Ley¹¹.*

Cuando se trata de la desviación de poder por el torcido ejercicio de una facultad discrecional que está en la voluntad del agente que desempeñaba la función, es preciso acreditar comportamientos suyos que lo hayan llevado a un determinado proceder para que quede claramente definida la relación de causalidad entre el acto administrativo y el motivo que lo produjo.

El móvil, como ha sido definido, es el fin o el propósito que se quiere lograr con la expedición de una decisión administrativa, esto es, lo que en definitiva conlleva a la autoridad a tomar una medida en determinado sentido, pero atendiendo siempre el interés general y el mejoramiento del servicio público. De tal suerte que, cuando exista contrariedad entre el fin perseguido por la ley y el obtenido por el autor del acto, se configura esta causal de ilegalidad.

El Consejo de Estado¹², también ha considerado que las manifestaciones de la desviación de poder admiten por lo menos su clasificación en dos grandes grupos: *"i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público -venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario- y ii) el*

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sentencia de 31 de agosto de 1988, C.P. Clara Forero de Castro.

¹² Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de 29 de junio de 2011. Rad. No. 17001-23-31-000-2007- 00712-01 (0752-09)

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra".

De manera que mientras en el proceso no se encuentren probados los hechos que configuren una falsa motivación o una desviación de atribuciones propias de la autoridad que las ejerza, en los términos anteriormente destacados, el acto administrativo demandado conserva su presunción de legalidad y no podrá ser anulado válidamente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

- Del acto administrativo demandado

El acto administrativo demandado en este caso es:

- Resolución No. 081 del 31 de marzo de 2008, por medio de la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández, aceptó una renuncia así:

"(...)

CONSIDERANDO

*Que mediante Oficio del 26 de marzo de 2008 dirigido al señor Contralor Departamental, Doctor **CONSTANTINO TRUJILLO HERNANDEZ**, el doctor **REINALDO CUELLAR RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 83.085.129 expedida en Campoalegre Huila, presentó renuncia al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal, código 006, Nivel 0, Grado 20.*

Que por la anterior solicitud se hace necesario aceptar la renuncia al Doctor Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Aceptar la renuncia presentada por el Doctor Reinaldo Cuellar Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía No. 83.085.129 expedida en Campoalegre Huila, al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal, a partir del treinta y uno (31) de marzo de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
Dado en Neiva, 31 MAR 2008
CONSTANTINO TRUJILLO HERNANDEZ
Contralor Departamental del Huila

(...)"

- CASO CONCRETO

Descendiendo al caso que nos ocupa es menester recordar que, Reinaldo Cuellar Rodríguez por medio de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción con el objeto de que se declare la nulidad del acto administrativo, mediante el cual, el señor Constantino Trujillo Hernández Contralor Departamental de Huila, aceptó su renuncia al cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal de la entidad.

A título de restablecimiento del derecho solicita que, se le reintegre al cargo que desempeñaba como Jefe de Oficina de Control Fiscal o a otro de igual o superior categoría y, se le cancelen las sumas correspondientes a salarios, primas, bonificaciones, vacaciones y demás prestaciones sociales que dejó de percibir desde la fecha en que se aceptó su renuncia hasta cuando se verifique su reintegro al servicio.

El juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, pues consideró que, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo demandado, como quiera que del material probatorio allegado no se pudo establecer que Resolución No. 081 del 31 de marzo de 2008, mediante la cual, se aceptó la renuncia del actor al cargo de libre nombramiento y remoción que venía ocupando como Jefe de Oficina de Control Fiscal en la Contraloría Departamental del Huila, haya estado motivada en una causa de desviación de poder o falsa motivación, correspondiéndole al demandante acreditar dicha circunstancia.

En el curso de la apelación, la parte actora solicita se revoque el fallo de primera instancia y en su lugar se concedan las pretensiones de la demanda, arguyendo primeramente que, está demostrado en el plenario que el Contralor Departamental no usó en forma legal ni proporcionada la facultad discrecional, tan es así que el señor Hermes Tovar Cuellar no tuvo permanencia en el cargo; segundo, que hubo coacción sobre el demandante para que renunciará, y por último que, los testimonios demuestran que el Contralor solicitaba la renuncia de manera pública atendiendo meras consideraciones personales.

Siendo, así las cosas, este cuerpo colegiado tiene como tarea verificar sí con base en la normativa que regula la renuncia de los cargos de libre nombramiento y remoción, lo señalado por la jurisprudencia y las pruebas allegadas al legajo, debe declararse la nulidad del acto demandado.

- DE LAS PRUEBAS

Revisado el expediente observa la Sala que fueron allegadas al plenario las siguientes pruebas:

DOCUMENTALES:

- Oficio DC-0162 del 2 de marzo de 2001, mediante el cual, la Contraloría Departamental del Huila, le comunica al señor Reinaldo Cuellar Rodríguez que por Resolución No. 000083 del 2 de marzo de 2001, no fue incorporado a la planta de personal de la entidad, por haberse suprimido el cargo que venía desempeñando por disminución de la planta de personal y reestructuración administrativa según ordenanza No. 004 de la misma fecha.

- Resolución No. 000096 del 7 de marzo de 2001, por medio de la cual, la Contraloría Departamental del Huila Luz Marina Motta Manrique, nombra a Reinaldo Cuellar Rodríguez, en el cargo de Jefe Oficina Asesora de Control Interno, Código 115, Nivel 1, Grado 20.

- Acta de posesión No. 049 del 7 de marzo de 2001, de Reinaldo Cuellar Rodríguez en el cargo de Jefe Oficina Asesora de Control Interno Código 115, Nivel 1, Grado 20.

- Resolución No. 000222 del 31 de julio de 2001, por medio de la cual, la Contralora Departamental del Huila Luz Marina Motta Manrique, traslada a Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo de Jefe de Unidad de Control Fiscal, Código 207, Nivel 2, Grado 20.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

- Resoluciones, por medio de las cuales, se encargó a Reinaldo Cuellar Rodríguez como Contralor Departamental del Huila, en las siguientes fechas:

- 9,10 y 13 de agosto de 2001.
- 23 y 24 de enero de 2002.
- 18 de octubre de 2002.
- 22 al 25 de julio de 2003.
- 14 y 15 de agosto de 2003.
- 29 de agosto de 2003.
- 8 y 9 de septiembre de 2003.
- 15 de septiembre de 2003.
- 6 al 9 de octubre de 2003.

- Escrito de fecha 26 de marzo de 2008, mediante el cual, Reinaldo Cuellar Rodríguez presentó renuncia al cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal.

- Resolución No. 081 del 31 de marzo de 2008, a través de la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández acepta la renuncia de Reinaldo Cuellar Rodríguez.

- Acta de entrega y recibo del cargo que desempeñaba Reinaldo Cuellar Rodríguez como Jefe de la Oficina de Control Fiscal suscrita el 1 de abril de 2008.

- Certificación del 6 de mayo de 2013, mediante la cual, el Jefe de la Oficina Talento Humano, hace constar:

“(...) Que, según la Planta de Personal de la Contraloría Departamental del Huila en el año 2008, el cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal, era de libre nombramiento y remoción.

Que igualmente no se encontró ningún documento que demuestre que el señor REINALDO CUELLAR RODRIGUEZ, formuló queja por acoso laboral contra el Contralor Departamental, el señor Constantino Trujillo Hernández...”.
(Negrilla fuera de texto original)

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

- Oficio 14341-1123 del 17 de mayo de 2013, suscrito por la Directora Territorial (E) del Ministerio de Trabajo, por medio del cual informa al Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva lo siguiente:

“(…)

Asunto: Su Oficio Número 0425 de Fecha 15 de abril de 2013, Radicación 200-00277

*En atención al oficio de la referencia radicado, remitido a esta Dirección Territorial mediante memorando número 79766 de abril 29 de 2013, radicado internamente con el número 1336 de mayo 6 de 2013, **me permito informar que una vez revisados los archivos del año 2008, no se encontró querella interpuesta por el Dr. Reinaldo Cuellar Rodríguez en contra del Contralor Constantino Trujillo Hernández...***”. (Negrilla fuera de texto original)

- Oficio No. 3982 del 26 de diciembre de 2013, suscrito por la Secretaría de la Procuraduría Regional del Huila, mediante el cual, se informó:

“(…)

Asunto: Respuesta a su oficio 425

Cordial saludo
*En atención a su solicitud recibida en esta Regional el 06/05/2013, comedidamente me permito comunicarle que una vez revisados el sistema y libros radicadores, **no se constata que en esta Procuraduría Regional se haya recibido queja o denuncia por los hechos allí relacionados, tampoco se llevan procesos por queja de REINALDO CUELLAR RODRIGUEZ contra CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, Contralor Departamental del Huila...***”. (Negrilla fuera de texto original)

- Resolución No. 131 de 2006, por la cual se ajusta el manual específico de funciones y de competencias laborales y requisitos mínimos de los cargos de la Contraloría Departamental del Huila, así:

“(…)

FUNCIONES DE NIVEL DIRECTIVO

I. IDENTIFICACIÓN DEL CARGO

- | | |
|------------------------------|--------------------------------|
| 1. DENOMINACIÓN : | JEFE OFICINA DE CONTROL FISCAL |
| 2. NIVEL: | 0- DIRECTIVO |
| 3. CÓDIGO: | 006 |
| 4. GRADO: | 20 |
| 5. DEPENDENCIA: | OFICINA CONTROL FISCAL |
| 6. CARGO DEL JEFE INMEDIATO: | CONTRALOR |
| 7. NÚMERO DE CARGOS: | 1 |

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

(...)”.

- Hoja de vida del Doctor Hermes Tovar Cuellar.
- Calificación de servicios del Doctor Hermes Tovar Cuellar, satisfactoria correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2007 y el 31 de enero de 2008.
- Resolución No. 082 del 31 de marzo de 2008, por medio de la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández encarga a Hermes Tovar Cuellar, en el cargo de Jefe Oficina de Control Fiscal, Código 006, Nivel 1, Grado 20.
- Acta de posesión No. 007 del 1 de abril de 2008, de Hermes Tovar Cuellar en el cargo de Jefe Oficina de Control Fiscal.
- Resolución 136 del 12 de mayo de 2012, por la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández nombra a Hermes Tovar Cuellar en el cargo de Jefe Oficina de Control Fiscal.
- Resolución No. 145 del 12 de mayo de 2008, mediante la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández concede comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción (Jefe de Oficina de Control Fiscal) a Hermes Tovar Cuellar.
- Acta de posesión No. 010 del 12 de mayo de 2008, de Hermes Tovar Cuellar en el cargo de Jefe Oficina de Control Fiscal.
- Resolución No. 302 del 1 de septiembre de 2008, mediante la cual, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández acepta la renuncia de Hermes Tovar Cuellar al cargo de Jefe Oficina de Control Fiscal, Código 006, Nivel 1, Grado 20 y lo reintegra al cargo de carrera administrativa de Técnico Operativo, Código 314, Nivel 3, Grado 08, del cual era titular.

TESTIMONIALES:

- Declaración rendida por María Fernanda Guevara Cadena, el 17 de julio del año 2013, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(...) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento que el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández solicitó renuncia protocolaria a los empleados de la Contraloría Departamental que estaban en los cargos directivos o en los cargos de libre nombramiento y remoción. CONTESTÓ: Sí, es decir, en varias oportunidades, de hecho, yo presenté mi renuncia al cargo como unas cinco veces. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento de los motivos o razones por las cuales el señor Constantino Trujillo Hernández le solicitaba la renuncia a los empleados como así lo manifestó anteriormente. CONTESTÓ: Siempre expuso que por la discrecionalidad que tenía de efectuar ajustes o cambios en los cargos de dirección o de libre nombramiento. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento que el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández ejerció presión sobre los empleados de la Contraloría para que renunciaran a sus cargos, o por factores de índole político. CONTESTÓ: Las renunciaciones se solicitaban en reunión de Comité Directivo y siempre se refería al rendimiento laboral y a resultados...”

- Declaración rendida por Helena Librada Vargas Sterling, el 22 de agosto del año 2012, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(...) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento de cuáles fueron los motivos o razones por las cuales el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez presentó carta de renuncia al doctor Constantino Trujillo Hernández, Contralor Departamental del Huila, al cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal el día 14 de enero de 2008. CONTESTÓ: No estoy segura de los motivos, pero escuché en ese momento que se rumoraba que el nuevo contralor Constantino, le pidió la renuncia a todos los jefes de oficina, no sé la razón por la cual pidió la renuncia. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si sabe las razones o motivos por los cuales Constantino Trujillo Hernández le solicitó la renuncia a los Jefes de Oficina de la Contraloría Departamental. CONTESTÓ: No estoy segura, pero supongo que necesitaba nombrar gente de su confianza o que él conociera. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez recibió presión alguna por parte del Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández. CONTESTÓ.

No

sé...”

- Declaración rendida por Magda Liliana Buendía Chacón, el 22 de agosto del año 2012, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(...) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento que el señor Constantino Trujillo Hernández, Contralor Departamental del Huila, solicitó la renuncia a los funcionarios de libre nombramiento y remoción o jefes de división de dicha entidad cuando inició a desempeñar el cargo de contralor. CONTESTÓ: Él ingresó como en Enero a mediados de enero y yo ingresé en febrero, entonces sí lo hizo a comienzos de su ingreso yo no estaba ejerciendo el cargo. y no sé si lo hizo

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

o no lo hizo, yo comencé a trabajar a partir del 1 de febrero, 15 días después de él haberse posesionado. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento si el señor Reinaldo Cuéllar Rodríguez había presentado carta de renuncia a su cargo de Jefe de Control Fiscal que desempeñaba en la Contraloría Departamental y si conoce los motivos de dicha renuncia. CONTESTÓ: Sí cuando el doctor Reinaldo presentó la renuncia pues eso fue de público conocimiento en la entidad, pero desconozco los motivos por los cuales lo hizo...”

- Declaración rendida por Luz Dary Alvarado Núñez, el 22 de agosto del año 2012, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(...) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si sabe los motivos por los cuales el señor Constantino Trujillo Hernández le solicitaba la renuncia a los Jefes de Oficina de la Contraloría Departamental de conformidad a lo afirmado anteriormente. CONTESTÓ: Realmente como Jefe de Oficina que fui en el periodo de Constantino me di cuenta de que con él la situación laboral era muy incierta como dije anteriormente cuando amanecía de mal genio pedía la renuncia o por presión de pronto para que la gente trabajara o para que la gente le rindiera entonces acostumbraba a pedir la renuncia cada tres meses. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si el señor Constantino Trujillo Hernández tuvo alguna manifestación partidista para el nombramiento de jefes de oficina o para solicitar la renuncia de éstos mismos a sus cargos. CONTESTÓ: Pues en el caso del cargo de Reinaldo no hubo color político por cuanto a quien nombró ahí fue a un mismo compañero de oficina, posteriormente a él, según Constantino no le dio resultado y pasó de administrativa a control fiscal a María Fernanda Guevara quien es funcionario de planta de la Secretaría de Hacienda Departamental y él la vinculó a la Contraloría mediante comisión, entonces no creo que ahí haya habido color político, sino más bien, en el caso de María Fernanda porque conocía el trabajo de María Fernanda, para las renunciaciones, como dije, cada vez que se ponía bravo pedía la renuncia y la única renuncia que aceptó sino estoy mal fue la de Reinaldo, en una ocasión que hablé con Reinaldo me comentaba que Constantino quería que hiciera cosas que no se podían hacer dentro del Control Fiscal, que se ponía bravo porque no aceptaba que él le dijera que eso no se podía hacer...”

- Declaración rendida por Isidro Reyes Páez, el 11 de octubre del año 2012, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(...) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento si el señor Constantino Trujillo le solicitó la renuncia a los jefes de oficina y si lo hacía en forma reiterada. CONTESTÓ: Sí porque el mismo jefe y los jefes manifestaban ante los funcionarios que el señor contralor de manera inesperada les hacía dicha solicitud y pues lo hacía cada vez que así lo quería. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si el señor Constantino Trujillo tuvo alguna manifestación partidista para llevar a cabo o para nombrar en cargos a empleados en dicha entidad administrativa. CONTESTÓ: Creo que cuando hacía las manifestaciones de compromisos hacía referencia a ello...”

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

- Declaración rendida por Hernando Ramos Plaza, el 11 de octubre del año 2012, ante el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Neiva, así:

“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento si el señor Constantino Trujillo le solicitó la renuncia a los jefes de oficina y si lo hacía en forma reiterada. CONTESTÓ: Escuché que frecuentemente solicitaba la renuncia a algunos jefes de oficina, al parecer cada vez que de pronto él consideraba que los jefes no estaban haciendo las cosas bien, eso pues solamente lo manejaba él internamente. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si tiene conocimiento que al señor Reinaldo Cuellar Rodríguez se le hicieran presiones indebidas respecto a sus funciones para que este presentara su renuncia al cargo que desempeñaba en la Contraloría Departamental. CONTESTÓ: No no conozco nada al respecto toda vez que esta es una situación muy personal y solamente él puede manifestar si sucedió algo al respecto. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo llevó a cabo alguna campaña de acoso laboral contra funcionarios de la Contraloría y por qué motivos. CONTESTÓ: Yo no tengo conocimiento de acoso laboral. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo tuvo alguna manifestación partidista para llevar a cabo o para nombrar en cargos a empleados en dicha entidad administrativa. CONTESTÓ: Considero que no hubo ninguna manifestación en ese sentido por cuanto los jefes que lo acompañaron eran de distinto tinte político por lo tanto no considero que haya alguna manifestación partidista…”.

Análisis de la Sala

En el caso sub examine, el demandante solicita la nulidad de la Resolución No. 081 del 31 de marzo de 2008, por medio de la cual, se aceptó su renuncia al cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal, Código 006, Nivel 0, grado 20, de la Contraloría Departamental del Huila.

Lo primero sea precisar que, según la Resolución No. 131 de 2006, “Por la cual se ajusta El Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos de los Cargos de la Contraloría Departamental del Huila”, el cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal, Código 006, Nivel 0, grado 20, pertenece a los cargos de nivel directivo de la entidad y, conforme a la certificación del 6 de mayo de 2013, expedida por el Jefe de la Oficina Talento Humano del órgano de control, la naturaleza del empleo es de libre nombramiento y remoción.

En relación con algunos empleos de nivel directivo de las entidades públicas, el artículo 125 constitucional ha previsto la posibilidad de que sean de libre nombramiento y remoción, con el objetivo de que los responsables de las

instituciones puedan rodearse de personas de su entorno más próximo, es decir, de toda su confianza, quienes encarnan y materializan las políticas administrativas y las estrategias del director para el desarrollo de la misión institucional¹³.

Al respecto la Corte Constitucional, se ha pronunciado sobre la posibilidad de que haya empleos de libre nombramiento y remoción, cuyos titulares, por carecer del privilegio de estabilidad, y por no ser de carrera, pueden ser retirados del servicio mediante actos discrecionales no motivados¹⁴. Entonces, esa facultad discrecional permite que los empleados de libre nombramiento y remoción puedan ser retirados de sus funciones, con el fin de garantizar el buen servicio público, es decir, ese vínculo no genera ningún tipo de estabilidad, a menos que exista una limitación de orden legal, la cual debe ser alegada y demostrada, cuando el asunto transita al examen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹⁵.

Es necesario traer a colación que, pese a que los actos expedidos por las autoridades administrativas tienen implícito el principio de legalidad que no es más que la presunción de ser expedidos de conformidad a las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, al observarse cualquiera de los siguientes vicios¹⁶, se podrá desvirtuar dicha presunción a través del medio de control que nos ocupa, cuya finalidad es sacar de la vida jurídica el acto administrativo;

- Cuando quebranten las normas en las que deberían fundarse, es decir, que no exista una concordancia entre la norma base del acto y el contenido de este.
- Cuando sean expedidos sin competencia, el órgano que los profirió no era el competente para expedirlo.
- Expedición en forma irregular

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 2 de diciembre de 2010, Rad. 15001-23-31-000-2003-02831-01(0653-10), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-734 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 2 de diciembre de 2010, Rad. 15001-23-31-000-2003-02831-01(0653-10), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila

¹⁶ “Los vicios que atacan la presunción de legalidad de los actos administrativos son de dos clases; los vicios formales, que operan de pleno derecho, habida cuenta que representan la vulneración a la objetividad del ordenamiento jurídico y los vicios materiales, qué, por el contrario, no surgen de la mera confrontación con el ordenamiento, sino que nacen de la comprobación de circunstancias de hecho, es decir, de los comportamientos concretos de la administración. Por lo anterior, quien pretenda demandar la nulidad de un acto administrativo. Debe demostrar en el concepto de violación, la configuración de vicios, bien sean de carácter formal o material. De acuerdo, con los numerales dispuestos en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011”.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

- Con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa.
- Mediante falsa motivación, es decir, los fundamentos del acto no son reales.
- Con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió

En este caso se itera, el demandante invocó como causales de nulidad; la violación de las normas en que debía fundarse, falsa motivación y desviación de poder del acto administrativo demandado, aduciendo que, renunció bajo coacción del Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández quien quería atender compromisos personales y, que la persona nombrada en su reemplazo no garantizaba el buen servicio.

Del marco normativo precedentemente reseñado se tiene que, para que la renuncia tenga validez debe ser espontánea, individual, expresa y escrita, ajena a todo vicio de fuerza o engaño.

Al examinar las condiciones y el entorno en que se produjo el retiro del servicio del actor, se advierte que su renuncia se presentó en los siguientes términos:

“(...) Cordial saludo doctor Trujillo

Con el propósito de facilitar el desarrollo de la gestión administrativa y operativa de la Contraloría Departamental a su cargo, comedidamente me permito presentar a su consideración renuncia al cargo que vengo desempeñando actualmente en la Institución como Jefe de la Oficina de Control Fiscal.

Agradezco la atención a la presente...”.

Por su parte, mediante la Resolución 081 del 31 de marzo de 2008, el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández procedió a aceptar la renuncia presentada por el demandante de la siguiente manera:

“(...) ”

CONSIDERANDO

*Que mediante Oficio del 26 de marzo de 2008 dirigido al señor Contralor Departamental, Doctor **CONSTANTINO TRUJILLO HERNANDEZ**, el doctor **REINALDO CUELLAR RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 83.085.129 expedida en Campoalegre Huila, presentó renuncia al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal, código 006, Nivel 0, Grado 20.*

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

Que por la anterior solicitud se hace necesario aceptar la renuncia al Doctor Reinaldo Cuellar Rodríguez al cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Aceptar la renuncia presentada por el Doctor Reinaldo Cuellar Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía No. 83.085.129 expedida en Campoalegre Huila, al cargo que venía desempeñando como Jefe de la Oficina de Control Fiscal, a partir del treinta y uno (31) de marzo de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
Dado en Neiva, 31 MAR 2008
CONSTANTINO TRUJILLO HERNANDEZ
Contralor Departamental del Huila

(...)"

De las normas precedentemente citadas y de los documentos mencionados resulta evidente que, formalmente sí se estructuraron los requisitos indispensables para que la renuncia del señor Reinaldo Cuellar Rodríguez surtiera todos sus efectos y fuera aceptada conforme a la ley.

Sin embargo, aquél alega que su renuncia no fue libre y espontánea, sino que tuvo como causa las presiones ejercidas por parte del Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández, quien según él tenía móviles políticos y personales para desvincularlo de la entidad, aunque en su carta de retiro señaló que renunciaba para facilitar el desarrollo de la gestión administrativa y operativa de la Contraloría Departamental.

La señora María Fernanda Guevara Cadena, cuya declaración se recaudó en el proceso, sobre una supuesta presión ejercida por el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández a los empleados de la entidad para que renunciaran a sus cargos por razones política, refirió que:

"(...) Las renunciaciones se solicitaban en reunión de Comité Directivo y siempre se refería al rendimiento laboral y a resultados...". (Negrilla fuera de texto original).

Por su parte, Luz Dary Alvarado Núñez en su declaración señaló:

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

*“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si el señor Constantino Trujillo Hernández tuvo alguna manifestación partidista** para el nombramiento de jefes de oficina o para solicitar la renuncia de éstos mismos a sus cargos. CONTESTÓ: Pues **en el caso del cargo de Reinaldo no hubo color político por cuanto a quien nombró ahí fue a un mismo compañero de oficina... entonces no creo que ahí haya habido color político...**”.* (Negrilla fuera de texto original).

En su testimonio Isidro Reyes Páez, manifestó:

*“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si el señor Constantino Trujillo tuvo alguna manifestación partidista** para llevar a cabo o para nombrar en cargos a empleados en dicha entidad administrativa. CONTESTÓ: **Creo que cuando hacía las manifestaciones de compromisos hacía referencia a ello...**”.*

En su declaración Hernando Ramos Plaza, adujo:

*“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo tuvo alguna manifestación partidista** para llevar a cabo o para nombrar en cargos a empleados en dicha entidad administrativa. CONTESTÓ: **Considero que no hubo ninguna manifestación en ese sentido por cuanto los jefes que lo acompañaron eran de distinto tinte político por lo tanto no considero que haya alguna manifestación partidista...**”.*

En relación con, algún tipo de presión ejercida por parte del Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández sobre el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez para que renunciara a su cargo, Helena Librada Vargas Sterling indicó:

*“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si el señor Reinaldo Cuellar Rodríguez recibió presión alguna por parte del Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández.** CONTESTÓ. **No sé...**”.*

Por su parte, Hernando Ramos Plaza esgrimió:

*“(…) PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si tiene conocimiento que al señor Reinaldo Cuellar Rodríguez se le hicieran presiones indebidas respecto a sus funciones para que este presentara su renuncia al cargo que desempeñaba en la Contraloría Departamental.** CONTESTÓ: **No no conozco nada al respecto toda vez que esta es una situación muy personal y solamente él puede manifestar si sucedió algo al respecto.** PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho **si el señor Contralor Departamental Constantino Trujillo llevó a cabo alguna campaña de acoso laboral contra funcionarios de la Contraloría y por qué motivos.** CONTESTÓ: **Yo no tengo conocimiento de acoso laboral...**”.*

Los testigos coinciden en manifestar que, si bien el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández solicitaba la renuncia de algunos funcionarios

del nivel directivo de la entidad, no lo hacía en base a manifestaciones partidistas, sino al compromiso y rendimiento laboral que buscaba generar en los empleados de la institución.

En este punto es necesario advertir tal y como lo hizo el A quo que, en niveles directivos de libre nombramiento y remoción la insinuación de la presentación de la renuncia no es ilegal, pues ello obedece, en razón de la naturaleza del cargo, a la posibilidad de la máxima autoridad de la entidad de conformar su equipo de trabajo y de permitirle al funcionario una salida ajena a cualquier connotación negativa, que aunque equivocada, tiene la decisión de que su cargo sea declarado insubsistente¹⁷.

La solicitud de la renuncia es una conducta que se acostumbra a realizar por parte de la administración como un acto de cortesía, para no hacer uso de la facultad discrecional de la que se encuentra investido el nominador, máxime cuando se halla frente a un empleado que no goza de fuero de estabilidad¹⁸ y es lo que se conoce como renuncia protocolaria.

Lo anterior quiere decir que, aunque el Contralor Departamental del Huila le haya solicitado al aquí demandante la renuncia, esto es un acto permitido por el ordenamiento jurídico, puesto que es, una generosidad del nominador para no desvincularlo de la entidad declarando insubsistente su cargo, en virtud del poder discrecional que le ha sido otorgado por la ley para remover libremente a los empleados que ocupen un empleo de libre nombramiento y remoción.

Ahora bien, el Consejo de Estado¹⁹, ha señalado que la simple insinuación que haga el nominador de presentar la dimisión no es suficiente para viciar la aceptación de renuncia, dado que, para ello es necesario que se evidencie un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno del empleado fue invadido de tal

¹⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 12 de julio de 2012, Rad. 05001-23-31-000-1998-02319-01(0412-12), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Consejo de Estado -Sección Segunda - Subsección A. Exp.2500023250002000-1405-01 (N.I.5182-01) . Sentencia de 23 de enero de 2003. M. P.: Ana Margarita Olaya Forero.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

manera que su capacidad de decisión se ve truncada, al punto que indefectiblemente se ve compelido a renunciar.

En el caso bajo estudio, la Colegiatura no encuentra dentro del expediente prueba alguna de la presunta coacción ejercida por parte del Contralor Departamental Constantino Trujillo Hernández sobre Reinaldo Cuellar Rodríguez para que dejará su empleo y, los testigos afirman no tener conocimiento acerca de dichas acciones de acoso o presión.

Así las cosas, la afirmación del demandante respecto de la coacción a renunciar no cuenta con soporte probatorio alguno, razón por la cual, se concluye que su renuncia reúne la totalidad de los requisitos o elementos característicos previstos en los artículos 27 del Decreto 2400 de 1968 y 110 y 113 del Decreto 1950 de 1973, en la medida en que fue un acto propio, libre, voluntario y espontáneo, sin que se haya acreditado fuerza, coacción o vicio por parte del Contralor Departamental en la toma de dicha decisión.

Por otra parte, la Corporación observa que, según afirma el recurrente el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández no usó en forma legal ni proporcionada la facultad discrecional, pues se alejó de la finalidad del buen servicio amparado en móviles personales y políticos, nombrando en su reemplazo al señor Hermes Tovar Cuellar, quien no era idóneo para ostentar el cargo de Jefe de la Oficina de Control Fiscal.

Según la jurisprudencia y la doctrina, la desviación de poder se produce cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, amparándose en la legalidad formal del acto, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia²⁰.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 4 de mayo de 2017, Rad. 0318-14. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

En ese sentido, el interesado para desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado debe demostrar la existencia de esa finalidad que contradice la ley, en la búsqueda de la satisfacción de intereses subjetivos.

En el presente asunto los testimonios permiten desmentir los supuestos móviles personales o políticos que según asevera el recurrente tuvo el Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández para aceptar la renuncia del demandante al cargo que venía desempeñando en el órgano de control y proceder al nombramiento de Hermes Tovar Cuellar como su reemplazo.

En el sub judice, la hoja de vida del demandante permite determinar que contaba con una gran experiencia dentro de la entidad, por esa razón, se puede inferir que cumplía con sus deberes y ejercía muy bien su trabajo, lo cual, fue manifestado por varios de sus compañeros en las declaraciones rendidas. No obstante, el Consejo de Estado ha señalado que, el buen desempeño de los funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción no genera fuero de estabilidad, ni es obstáculo para que la administración ejercite la facultad discrecional que se presume ejercida en aras del buen servicio²¹ y, en el caso en estudio no existe ningún medio de prueba tendiente a acreditar que con el retiro del demandante se haya producido una desmejora en el servicio.

En ese contexto, la Sala encuentra que Hermes Tovar Cuellar (profesional que entró a reemplazar al demandante), quien según su hoja de vida, las certificaciones de estudios y capacitaciones allegadas al legajo, contaba con más de 12 años de experiencia dentro de la entidad, reunía los requisitos para ocupar el cargo de Jefe de Oficina de Control Fiscal establecidos en la Resolución No. 131 de 2006, "Por la cual se ajusta el manual específico de funciones y de competencias laborales y requisitos mínimos de los cargos de la Contraloría Departamental del Huila".

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección "B", Sentencia de 26 de abril de 2012. Rad. No. 1205-10. C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve

En consecuencia, no se puede discutir que el motivo por el cual, se nombró a Hermes Tovar Cuellar en reemplazo del actor, estuvo dirigido al mejoramiento del servicio, circunstancia que no fue desvirtuada por el actor.

Con fundamento en la eficacia de la prueba, su neutralidad o la oportunidad de contradicción, el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil establece que incumbe a las partes enfrentadas en un litigio probar *"el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen"*; es decir, que el demandante debió probar el desmejoramiento del servicio que alega o la existencia de motivos distintos de la facultad discrecional que llevaron al Contralor Departamental del Huila Constantino Trujillo Hernández a aceptar su renuncia y nombrar al doctor Tovar Cuellar como su reemplazo.

Sobre la carga de la prueba en situaciones semejantes a la presente, el H. Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

*"(...) Corresponde al demandante probar o demostrar que con la expedición de un acto administrativo se incurrió en desviación de poder o falsa motivación, tarea difícil, por cierto, pues justamente la discrecionalidad viene fortalecida con la exoneración del deber de dar razones para el acto. Por lo mismo, el compromiso del demandante reside en acreditar que hay una motivación implícita distinta al buen uso de la discrecionalidad, en suma, que hay abuso, lo que al amparo del principio de que la mala fe debe probarse, impone acreditar de modo inequívoco que los motivos y finalidades no eran, ni el uso de la posibilidad, de mejorar el servicio, ni el ejercicio legítimo del poder discrecional sino algún designio secreto y reprobable. Como se aprecia, mostrar la simple incoherencia del nominador, que con una mano otorga una distinción y con otra decide casi inmediatamente el retiro del distinguido, no sería suficiente para demostrar el desvío de poder, en especial porque la mención no fue otorgada por la misma autoridad que dispuso el retiro. Además de ello, ha de probarse que no hubo tal mejora en el servicio sino lo contrario, es decir que las expectativas se frustraron o que por sus antecedentes se pueda descartar objetivamente que el sustituto pueda desempeñar exitosamente la tarea, o que por sus resultados haya menoscabado la función."*²²

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Sentencia de 4 de febrero de 2010, Exp. No.63001233100020030066801 (1348-2008), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

En ese contexto, la hipótesis de que hubo desviación de poder y falsa motivación se quedó en los meros enunciados, pues nada evidencia un deterioro en el servicio con ocasión del retiro del demandante, tampoco aparece demostrado que fuera conminado a renunciar, que el sustituto no reuniera las calidades mínimas para el desempeño del cargo y menos que el Contralor Departamental del Huila hubiera actuado bajo razones diversas del buen servicio como móviles políticos o personales.

Bajo este derrotero, al encontrar acertadas las consideraciones del A quo, la Sala de Decisión de esta Corporación **confirmará** la sentencia proferida el 23 de abril de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

- COSTAS

No hay lugar a condenas en costas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO. CONFÍRMESE la sentencia de fecha veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDA. - No hay lugar a condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo de Huila. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO
GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41-001-33-31-005-2008-00277-01)

Firmado Por:

**Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Expediente: 41-001-33-31-005-2008-00277-01
Demandante: Reinaldo Cuéllar Rodríguez
Demandado: Contraloría Departamental de Huila y Departamento de Huila
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

SIGCMA

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:

57681780af291e7807535481c02e17c653c3eb9af136a05b0a077ad2dbc5d2ac

Documento generado en 07/06/2022 09:29:42 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente

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