

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-31-012-2011-00344-01  
Demandante: Jackeline Correa Vanegas  
Demandada: Nación Departamento Administrativo de Seguridad “En  
Proceso de Supresión”  
Controversia: Retiro del servicio por insubsistencia de nombramiento

**I. Objeto de la decisión**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 31 de marzo de 2014 por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda.

**II. Antecedentes**

**1. Demanda<sup>1</sup>**

La señora Jackeline Correa Vanegas en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contemplado en el artículo 85 del CCA, presentó demanda en contra de la Nación Departamento Administrativo de Seguridad “*En Proceso de Supresión*”, en adelante DAS.

**1.1. Pretensiones<sup>2</sup>**

La parte actora solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011, por medio de la cual el DAS declaró insubsistente su

---

<sup>1</sup> Ff. 43 a 78.

<sup>2</sup> Ff. 51 y 52.

Expediente No. 11001-33-31-012-2011-00344-01

nombramiento en el cargo de Detective 208-06 de la Planta Global Área Operativa asignada a la Dirección General de Inteligencia.

Pidió el reintegro al cargo a partir del día 21 de enero de 2011, el pago de los sueldos, prestaciones sociales, demás haberes y emolumentos causados y dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta la fecha de su reintegro señalando para todos los efectos legales que no hay solución de continuidad.

De igual forma pretende el pago de lucro cesante, los intereses moratorios, el cumplimiento de la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 a 178 del CCA, la condene en costas y los gastos del proceso.

### **1.2. Hechos<sup>3</sup>**

La señora Jackeline Correa Vanegas se vinculó al DAS el 5 de enero de 2005 en el cargo de Detective 208-06, según nombramiento efectuado mediante Resolución No. 3 del 3 de enero de 2005.

Cumplido el período de prueba mediante la Resolución No. 320 del 25 de marzo de 2008 la demandante fue inscrita en el régimen especial de carrera administrativa en el DAS.

Durante el tiempo de servicio al DAS le fueron otorgadas cuatro (4) felicitaciones, tres (3) comisiones de estudio sin ninguna sanción, cumpliendo con eficiencia, probidad, lealtad e imparcialidad las obligaciones y deberes de su cargo, tal como lo puede acreditar su hoja de vida.

A la actora se le practicó examen de polígrafo, pero se desconoce el resultado y objetivo del mismo, luego, se expidió la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011, notificada el 21 del mismo mes y año para declarar insubsistente su nombramiento en el cargo de Detective 208-06 de la Planta Global Área Operativa asignada a la Dirección General de Inteligencia, argumentando razones de inconveniencia en su permanencia en la institución.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación<sup>4</sup>**

<sup>3</sup> Ff. 43 a 50.

<sup>4</sup> Ff. 52 a 74.

Expediente No. 11001-33-31-012-2011-00344-01

La parte demandante señaló como disposiciones violadas los artículos 2º, 13, 15, 21, 25, 29 y 125 de la Constitución Política, 36 del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984, 3º del Decreto 2146 de 1989, 46, 47 y 66 del Decreto 2147 de 1989, 26 y 61 del Decreto 2400 de 1968.

Señaló que la entidad demandada incurrió en falsa motivación con la expedición del acto acusado que fue motivado en la facultad discrecional, pero en realidad la actuación del nominador siguió motivos diferentes al mejoramiento y la prestación de un buen servicio público.

Afirmó que en el caso de la demandante se demuestra un excelente servicio público, tal como da fe su hoja de vida y demás documentos allegados como pruebas con la demanda, reiterando que la insubsistencia ocurrió por motivos diferentes al buen servicio, en su criterio, se produjo el retiro para sancionarla en forma anticipada, por los supuestos hechos surgidos con fondos reservados de la entidad.

Agrega que la discrecionalidad invocada para retirar del servicio a los empleados del régimen especial de carrera administrativa del DAS, se sustentó en un informe de inteligencia que no recomendó la permanencia de la funcionaria en la institución, sin tener en cuenta que para proceder con la desvinculación se requiere que el nominador demuestre cuales fueron los motivos de inconveniencia.

Manifestó que se configuró la causal de nulidad por desviación de poder en razón al buen servicio, al considerar que las calidades laborales de la demandante durante más de 6 años de servicio en el DAS, llevan a la conclusión que el retiro no ocurrió para propender por el mejoramiento del servicio, sino como consecuencia del nominador de no investigar los supuestos hechos originarios de la declaratoria de insubsistencia que se plasmaron en el informe de inteligencia.

Se advierte que, si bien una buena hoja de vida y excelentes calificaciones no generan inamovilidad en el cargo, otorgan ciertas garantías para que por ello se respete una estabilidad laboral, al punto que la carga de la prueba está a cargo de la entidad para demostrar que con el ejercicio de la facultad discrecional se pretendía mejorar el servicio público a su cargo, de lo contrario se pone en evidencia el desvío de poder.

Indicó que la demandante debe demostrar la excelencia en el servicio que se acredita con la hoja de vida, calificaciones, folio de vida y el nominador debe probar que el retiro lo hizo en aras del mejoramiento del servicio (carga dinámica de la prueba), situación desconocida por el DAS con la cual se generó una desviación de poder, toda vez que la consideración de conveniencia o inconveniencia en la permanencia de un empleado o funcionario no puede estar sujeta a los caprichos y voracidad burocrática de sus jefes, sino por el contrario a la excelencia del servicio público que se presta, en este caso lo que a cabalidad realizaba la actora.

Con similares argumentos a los ya expuestos, explicó que con el retiro del servicio de la actora existió abuso de poder por parte del nominador, teniendo en cuenta que la facultad discrecional está limitada única y exclusivamente para mejorar el servicio público, y a la demandante se le está inculcando por supuestos hechos que no cometió, es decir, la insubsistencia se aplicó como sanción, según el contenido del informe de inteligencia.

Para concluir, arguye que el acto administrativo de retiro del servicio de la actora no está motivado, cita algunas normas en las que supuestamente el Director del DAS fundamentó su decisión de desvinculación.

## **2. Contestación de la demanda<sup>5</sup>**

El DAS contestó la demanda para oponerse a las pretensiones de la demanda por carecer de argumentos fácticos y jurídicos.

Refirió que el buen comportamiento de un funcionario es característica especial para distinguir a todo empleado al servicio del Estado y ello no es obstáculo para que la administración decida el retiro del servicio teniendo en cuenta la inconveniencia de la prestación del servicio que se determinó en el informe de inteligencia.

Como fundamentos de la defensa explicó que los funcionarios del DAS inscritos en el régimen ordinario de carrera pueden ser declarados insubsistentes en su nombramiento, con base en la facultad discrecional sin necesidad de motivar el acto de retiro cuando exista informe de inteligencia que así lo establezca.

---

<sup>5</sup> Ff. 87 a 104.

Concluye diciendo que el acto administrativo demandado se expidió en ejercicio de la facultad discrecional y en cumplimiento de las disposiciones legales sobre la administración de personal y de carrera del DAS.

**3. Sentencia de primera instancia<sup>6</sup>**

El Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia proferida el 31 de marzo de 2014, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

Explicó que la demandante se encontraba inscrita en el régimen especial de carrera administrativa del DAS, razón por la cual la declaratoria de insubsistencia era procedente sin motivación y ante la existencia del informe de inteligencia adelantado por la entidad demandada. Además, el buen ejercicio de las funciones como servidora no le confiere fuero de inamovilidad.

Consideró el Juez de instancia que era suficiente la existencia de un informe de inteligencia para disponer por parte de la entidad el retiro del servicio de la actora, luego de advertirse la inconveniencia de su permanencia en la institución por razones de seguridad.

Por último, precisó el *a quo* que en el expediente no aparece demostrada la desviación de poder que se alega con la demanda como una arbitrariedad por la desvinculación de la demandante, por el contrario, en ejercicio de la facultad discrecional y como consecuencia del informe de inteligencia se dispuso el retiro de la actora por razones de seguridad.

**4. Recurso de apelación<sup>7</sup>**

Inconforme con la decisión de primera instancia la parte demandante presentó recurso de apelación para solicitar que se revoque la sentencia apelada y con similares argumentos a los sustentados en la demanda, señaló lo siguiente:

l) La demandante se vinculó al DAS en el cargo de detective, inscrita en el régimen especial de carrera administrativa, y durante su desempeño tuvo varias felicitaciones sin ninguna sanción.

<sup>6</sup> Ff. 348 a 361.  
<sup>7</sup> Ff. 363 a 383.

II) Agregó que a la actora le fue endilgado un supuesto manejo irregular de fondos reservados o recursos, razones que al parecer originaron el retiro del servicio, sin que a la fecha haya sido declarada responsable penal o disciplinariamente, es decir, con la insubsistencia se disfrazó una sanción.

III) Advierte que contrario a lo señalado por el *a quo* la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que el acto administrativo de retiro del servicio por insubsistencia de nombramiento debe ser motivado, situación que no ocurrió en el presente asunto porque de manera discrecional invocando una inconveniencia institucional de forma arbitraria e ilegal la demandante fue retirada del servicio.

IV) Manifestó que la decisión de primera instancia se fundamentó en el acto acusado que señaló que el informe de inteligencia de la entidad recomendó el retiro del servicio por inconveniencia de la permanencia de la demandante en la entidad, pero sin especificar cuál era la verdadera motivación.

## **5. Trámite procesal en segunda instancia**

Por auto proferido el 12 de mayo de 2014<sup>8</sup> se concedió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, el 12 de septiembre de 2014<sup>9</sup> la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E" admitió el recurso y a su vez dispuso correr traslado para alegar de conclusión el 24 de julio de 2015<sup>10</sup>.

El 25 de mayo de 2017 previo a decidir de fondo el asunto esta Sala de Decisión ordenó oficiar al DAS con el fin de recaudar las pruebas que permitan esclarecer puntos de la controversia<sup>11</sup>. Por auto del 6 de septiembre de 2017<sup>12</sup> se fijó como fecha para llevar a cabo diligencia judicial y obtener los documentos requeridos el día 5 de octubre de 2017<sup>13</sup>.

## **6. Alegatos de conclusión**

### **6.1. Parte demandante<sup>14</sup>**

---

<sup>8</sup> F. 385.

<sup>9</sup> F. 395.

<sup>10</sup> F. 405.

<sup>11</sup> Ff. 453 y 454.

<sup>12</sup> F. 500

<sup>13</sup> Ver folio 504, acta de diligencia del 5 de octubre de 2017 y anexo en sobre sellado.

<sup>14</sup> Ff. 410 a 428.

La parte actora reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en el sentido de indicar que la demandante pertenecía al régimen especial de los detectives del DAS, no le figura ninguna sanción, tiene una excelente hoja de vida y varias felicitaciones. Agregó que el informe de inteligencia tenido en cuenta como sustento para la desvinculación no fue conocido en su oportunidad y vulnera el debido proceso<sup>15</sup>.

## **6.2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>16</sup>**

Intervino para manifestar que el acto acusado fue expedido respetando el ordenamiento jurídico, por parte del funcionario competente para declarar la insubsistencia del nombramiento de la demandante y en el cual se dejó consignado que el retiro se adoptó de conformidad con el informe de inteligencia que determinó la imposibilidad de ella para continuar en la entidad, de forma objetiva.

## **7. Concepto del Ministerio Público<sup>17</sup>**

Manifestó que el Director del DAS está investido de la facultad discrecional sobre los detectives de esa entidad que pertenecen al régimen especial de carrera para disponer el retiro del servicio y la existencia de un informe de inteligencia es suficiente motivo para ordenar la desvinculación, por tal razón solicita confirmar la decisión del *a quo* que negó las pretensiones de la demanda.

## **III. Consideraciones de la Sala**

### **1. Competencia**

El artículo 133 del CCA dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

### **2. Problema jurídico**

---

<sup>15</sup> Adicionó los alegatos de conclusión, para referir casos similares al que aquí nos ocupa (Ff. 423 a 428).

<sup>16</sup> Ff. 406 a 409.

<sup>17</sup> Ff. 429 a 431.

Se controvierte la nulidad de la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011 proferida por el director del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, por medio de la cual se declaró insubsistente el nombramiento de la demandante Jackeline Correa Vanegas en el cargo de Detective 208-06.

### 3. Normatividad aplicable

#### 3.1. Régimen de Carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS

El Decreto 2146 de 1989, por el cual se expide el régimen de administración de personal de los empleados del DAS refirió en su artículo 2º la clasificación de los empleos de la siguiente forma:

*“Artículo 2º Clasificación de los empleos. Los empleos en el Departamento Administrativo de Seguridad, según su naturaleza y la forma como deben ser provistos, son de libre nombramiento y remoción, de régimen ordinario y de régimen especial de carrera”.*

Los artículos 3º y 4º del mismo estatuto, señalan cuáles empleos son establecidos como de libre nombramiento y remoción y cuáles se entienden de carrera, así:

*“Artículo 3º Empleos de libre nombramiento y remoción. Son empleos de libre nombramiento y remoción:*

*a) Jefe del Departamento, Subjefe del Departamento, Secretario General, Director General de Intendencia, Director, Jefe de Oficina, Jefe de División, Secretario Privado, Director Seccional, Director de Escuela, Jefe de Unidad, Inspector, Profesional Operativo, Subdirector Seccional, Subdirector de Academia, Agente Secreto y Alumno de Academia.*

*b) Los empleos de los Despachos del Jefe y del Subjefe del Departamento.*

*Artículo 4º Empleos de carrera. Son de régimen ordinario de carrera los empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción, **y de régimen especial de carrera los de Detective en sus diferentes grados**” (Texto en negrilla fuera de texto).*

En cuanto a la forma de provisión de los empleos, señaló en su artículo 5º lo siguiente:

*“Artículo 5º Provisión de los empleos. El ingreso al servicio se hará por nombramiento ordinario para los empleos de libre nombramiento y remoción, **y por nombramiento en período de prueba o provisional para los de carrera**”.* (Resaltado fuera de texto).

Expediente No. 11001-33-31-012-2011-00344-01

El Decreto 2147 de 1989 por el cual se expide el régimen de carrera de los empleados del DAS en su artículo 7º, refiere frente a la provisión de empleos de carrera, lo siguiente:

*“Artículo 7º Provisión de los empleos. La provisión de los empleos del régimen ordinario de carrera se hará:*

- a) Por nombramiento período de prueba, previo concurso;*
- b) Por nombramiento con carácter de ascenso, y*
- c) Por nombramiento con carácter provisional, cuando no ha precedido la selección por concurso.*

*Parágrafo. El nombramiento con carácter provisional es excepcional y procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad no podrá exceder de ocho (8) meses y dentro de él deberá abrirse el respectivo concurso y proveerse el cargo por el sistema de mérito”.*

Dicho régimen previó el retiro de los empleados de carrera, al respecto el artículo 44 del Decreto 2147 de 1989 prevé:

*“Artículo 44. Insubsistencia. **El nombramiento de los empleados en período de prueba o inscritos en el régimen ordinario de carrera será declarado insubsistente por la respectiva autoridad nominadora:***

- a) Cuando durante el período de prueba obtengan dos calificaciones de servicio no satisfactorias;*
- b) Cuando al término del período de prueba no obtengan en promedio calificación de servicios satisfactoria, para ser inscritos en el escalafón de la carrera;*
- c) Cuando el rendimiento y la calidad en el trabajo del funcionario inscrito en la carrera, sea deficiente por haber obtenido dos (2) calificaciones no satisfactorias dentro del mismo año calendario;*
- d) Cuando por informe reservado de la Dirección General de Inteligencia y previa evaluación de la Comisión de Personal, aparezca que es inconveniente su permanencia en el Departamento por razones de seguridad. En este caso la providencia no se motivará”. (Resaltado fuera de texto).*

En cuanto al retiro del servicio de los empleados al servicio del DAS, refieren las normas reseñadas lo que sigue:

El Decreto Ley 2146 de 1989 que regula el régimen de administración de personal del DAS, en su artículo 33 contempla las causas y formas del retiro del personal de la institución, entre las cuales se encuentra la “*declaración de insubsistencia del nombramiento*”, disposición que es del siguiente tenor:

*“Artículo 33. Retiro del servicio. El retiro del servicio se produce cuando el empleado cesa en el ejercicio de sus funciones por una de las siguientes causas:*

- a) Revocatoria del nombramiento;
- b) Renuncia aceptada por funcionario competente;
- c) **Declaración de insubsistencia del nombramiento;**
- d) Supresión del empleo;
- e) Invalidez absoluta;
- f) Edad;
- g) Derecho a pensión de jubilación;
- h) Declaración de vacancia del empleo por abandono del cargo;
- i) Destitución;
- j) Separación del cargo durante el término de provisionalidad o a su vencimiento;
- k) Muerte o declaración definitiva de decrecimiento;
- l) Mandato legal" (Resaltado fuera del texto).

Este mismo estatuto se regula la insubsistencia discrecional, así:

*"Art. 34 Insubsistencia discrecional. La autoridad nominadora podrá en cualquier momento, en virtud de la facultad discrecional, declarar insubsistente el nombramiento ordinario de un empleado del Departamento Administrativo de Seguridad, **sin motivar la providencia.***

*Igualmente habrá lugar a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento, sin motivar la providencia, en los siguientes casos:*

a) **Cuando exista informe reservado de inteligencia relativo a funcionarios inscritos en el régimen ordinario de carrera;**

*Cuando por razones del servicio los funcionarios del régimen especial de carrera deban ser retirados a juicio del Jefe del Departamento, y*

c) *Durante el período de prueba de los funcionarios del régimen especial de carrera.*

*En los casos mencionados se procederá con arreglo a las disposiciones especiales sobre la materia" (Texto subrayado y en negrilla fuera de texto).*

No obstante, el Decreto 2147 de 1989, norma posterior a la ya citada, regula en cuanto a las causales de retiro de los funcionarios inscritos en el régimen especial de carrera del DAS, lo siguiente:

*"Artículo 66.- Causales. El retiro del servicio de los funcionarios inscritos en el Régimen Especial de Carrera se producirá en los casos previstos por disposiciones procedentes de este decreto y por lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 2146 de 1989. Sin embargo, la insubsistencia del nombramiento de los detectives solamente procede por las siguientes razones:*

a) *Haber tenido dentro del mismo año y en lapso superior a un (1) mes dos calificaciones deficientes de servicio y*

b) *Cuando el Jefe del Departamento, en ejercicio de facultad discrecional, considere que conviene al Departamento el retiro del funcionario".*

Debe indicarse que el artículo 34 del Decreto 2146 de 1989 está vigente sólo en su primer inciso, pues en lo demás, se encuentra derogado por los artículos 44 y 66 del Decreto 2147 de 1989, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en sentencia C-112 de 1999, así:

*"B. Derogación parcial de la norma demandada.*

**El artículo 34 del decreto 2146 de 1989, materia de acusación, con excepción de su inciso primero, fue derogado por los artículos 44 y 66 del Decreto 2147 de 1989, "Por el cual se expide el régimen de carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad" Preceptos que, en cuanto interesa al asunto que en esta oportunidad se debate, ya fueron objeto de pronunciamiento por la Corte, dentro del proceso constitucional No. D-1393, que culminó con la sentencia C-048 del 6 de febrero de 1997 en la que se declararon exequibles (...)"** (Destaca la Sala).

En atención a las especiales funciones que le correspondía atender al DAS, se había señalado por el Consejo de Estado<sup>18</sup> que no hay necesidad de motivar el acto de insubsistencia de un empleado inscrito en el régimen especial de carrera.

Ahora, como puede que no se motive el acto que configura la desvinculación, por lo menos al comparecer al proceso para realizar el análisis judicial se debe indicar al juzgador las razones específicas que llevaron a la decisión de retiro y que deben valorarse por el Juez, para establecer si la Administración en ejercicio de su facultad discrecional actuó conforme el artículo 36 del CCA que instituye que las disposiciones de la administración 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, pues de lo contrario la decisión que se toma por el funcionario contiene fines oscuros que repugnarían al Estado social de derecho que exalta la Carta Política.

Es decir, el ejercicio de la facultad discrecional de retiro, debe estar sustentada en expresas razones objetivas, proporcionales y razonables, atendiendo los fines que se persiguen, con el fin de garantizar la seguridad del Estado, la eficiencia y eficacia de la institución.

#### **IV. Caso concreto**

##### **1. Planteamiento de la parte demandante**

Alega la señora Jackeline Correa Vanegas que el DAS al declarar insubsistente su nombramiento en el cargo de Detective Grado 208-06, incurrió en una expedición irregular del acto administrativo por falsa motivación, desviación de poder y falta de motivación, teniendo en cuenta que el retiro del servicio dispuesto en la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011, no señaló las razones o motivos de

<sup>18</sup> Sentencia del 19 de julio de 2006, M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

esa decisión, sino que simplemente se refirió a la existencia de un informe de inteligencia.

## 2. Planteamiento de la entidad demandada

Aduce la entidad que la demandante por pertenecer al régimen de carrera especial del DAS podía haber sido declarada insubsistente mediante acto administrativo que no requiere motivación en ejercicio de la facultad discrecional.

## 3. Planteamiento del *a quo*

La sentencia de primera instancia negó la declaratoria de nulidad del acto acusado por medio del cual se declaró insubsistente el nombramiento de la actora, indicando que la desvinculación de la demandante obedeció a las razones o motivos de conveniencia señalados en el informe de inteligencia, los cuales no requieren ser consignados en el acto de retiro del servicio.

## 4. Hechos demostrados

De las pruebas allegadas al proceso, se demostró que la demandante Jackeline Correa Vanegas se vinculó desde el 5 de enero de 2005<sup>19</sup> en calidad de detective a la planta global del DAS.

Luego, la señora Jackeline Correa Vanegas fue inscrita en el régimen especial de carrera del DAS, por medio de la Resolución No. 320 del 25 de marzo de 2008 en el cargo de detective 208-06<sup>20</sup>.

A través de la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011 se declaró insubsistente el nombramiento de la demandante Jackeline Correa Vanegas, considerando lo siguiente<sup>21</sup>:

### "CONSIDERANDO

*Que el literal b) del Artículo 66 del Decreto 2147 de 1989, faculta al director del Departamento Administrativo de Seguridad, a **retirar del servicio a los funcionarios del régimen especial de carrera administrativa, por razones de conveniencia para la institución,***

<sup>19</sup> F. 13.

<sup>20</sup> Ff. 9 a 12.

<sup>21</sup> Ff. 5 y 6.

*Que a la Subdirección de Contra inteligencia conforme las funciones dispuestas en el artículo 27 del Decreto 643 de 2004 y el Decreto 4662 de 2005, le corresponde adelantar estudios de lealtad a los funcionarios de la institución y presentar los resultados de los mismos al director del Departamento.*

***Que conforme lo dispone la sentencia C - 048 de 1997, los estudios de lealtad realizados por la Subdirección de Contrainteligencia, constituyen la verificación del grado de confianza superlativo que deben existir entre el funcionario y el jefe de la entidad y del mismo para el ejercicio de las importantes funciones encargadas, que servirá como soporte fáctico para adoptar la decisión de prescindir de los servicios de aquellos funcionarios de los cuales no exista la lealtad, confiabilidad y honradez requerida.***

***Que como consecuencia de lo anterior, la Subdirección de Contrainteligencia recomendó al Director la inconveniencia de la permanencia de la funcionaria JACKELINE CORREA VANEGAS en la Institución, por razones de seguridad teniendo en cuenta la especial función misional que cumple el D.A.S, en el ramo de la seguridad nacional, conforme a informe de inteligencia de carácter reservado, en los términos de la Ley 57 de 1985, que consta en documento de Diciembre de 2010, suscrito por el Subdirector de Contrainteligencia (E) y el Coordinador del Grupo de Contrainteligencia Interna.***

*Que con fundamento en el anterior informe y la facultad legal dada al director, se ordena la desvinculación de la funcionaria, haciendo uso de la figura de insubsistencia del nombramiento, que discrecionalmente le compete a esta Dirección, cuando de por medio se involucra la Seguridad Nacional, conforme al reproche de lealtad que le fue verificado por los servidores de Contra inteligencia, quienes así lo informan." (Destaca la Sala)*

El 21 de enero de 2011 el Coordinador del Grupo de Administración de Personal del DAS<sup>22</sup> procedió a comunicar a la señora Jackeline Correa Vanegas la decisión adoptada mediante la Resolución No. 53 del 20 enero de 2011, que declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de detective profesional 208-06 de la planta global área operativa asignada a la Dirección General de Inteligencia del DAS, con efectos a partir del 22 de enero de 2011<sup>23</sup>.

Se practicaron las declaraciones rendidas por los señores Ever Edgar Camelo González<sup>24</sup>, Jenifer Elayn Sánchez<sup>25</sup> y Julio Cesar Chaguala Guzmán<sup>26</sup>, quienes tenían en común una vinculación laboral con el DAS, coinciden en destacar el desempeño laboral de la demandante y en señalar que la desvinculación de la demandante pudo haber ocurrido al parecer por el manejo de fondos o recursos de la entidad, teniendo en cuenta que la actora se encontraba asignada a la Dirección General de Inteligencia del DAS en el grupo de gastos reservados.

<sup>22</sup> Ff. 7 y 8.

<sup>23</sup> La actora prestó sus servicios en el DAS entre el 5 de enero de 2005 y el 21 de enero de 2011 (F. 16).

<sup>24</sup> Ff. 241 a 244.

<sup>25</sup> Ff. 243 a 248.

<sup>26</sup> Ff. 249 a 251.

El DAS el 22 de febrero de 2012<sup>27</sup> allegó las Directivas OPLA 14 de 2006, y 14 y 15 de 2008 en donde se establecen los criterios para tener en cuenta en la aplicación de la facultad discrecional a los funcionarios del DAS.

El 20 de marzo de 2012<sup>28</sup> se indicó que se aportaba formato en el que se certificó la inconveniencia de permanencia de la demandante en la entidad y extracto de carácter reservado.

Teniendo en cuenta que se solicitó al DAS allegar al proceso fotocopia del informe de inteligencia mediante el cual se advirtió que era inconveniente por razones de seguridad la permanencia en esa entidad de la demandante Jackeline Correa Vanegas<sup>29</sup>, el Departamento Administrativo -Dirección Nacional de Inteligencia- informó a esta Corporación<sup>30</sup> que la información solicitada es de carácter reservado y solo podía ser consultada por la autoridad judicial en las instalaciones del Archivo General de la Nación<sup>31</sup>, por ello, el 5 de octubre de 2017<sup>32</sup> se adelantó la diligencia con el fin de obtener la documentación que obra dentro del expediente (ver sobre en anexo abierto), una vez adelantado todo el protocolo se advirtió acerca de la confidencialidad de la misma, según lo determinado en el Decreto 1303 de 2014 (artículo 1<sup>o</sup><sup>33</sup>).

<sup>27</sup> Ff. 232 y 233.

<sup>28</sup> Ver folio 252.

<sup>29</sup> Por auto del 25 de mayo de 2017 (Ff. 453 y 454)

<sup>30</sup> Ff. 497 y 498.

<sup>31</sup> Por auto del 6 de septiembre de 2017 (F. 500) se dispuso que el 5 de octubre de 2017 se harían presentes los empleados del Despacho designados para el efecto.

<sup>32</sup> F. 504.

<sup>33</sup> "Artículo 1. Archivos que contienen información de inteligencia. Hasta tanto se haga la depuración del Archivo de Inteligencia y Contrainteligencia del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS, de acuerdo con lo señalado en el artículo 30 de la Ley 1621 de 2013, y se determine el destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia que deben ser retirados, la custodia y conservación de los archivos que contienen la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del DAS, estará a cargo del Archivo General de la Nación a partir del cierre definitivo del proceso de supresión, por cuenta de la Dirección Nacional de Inteligencia.

Para el acceso y consulta de la documentación de los archivos de inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia será la autoridad competente para autorizar el suministro de información o la consulta de los archivos que contienen la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del Departamento Administrativo de Seguridad- DAS.

Parágrafo 1. El acceso y consulta de la documentación de los archivos de inteligencia, estará sujeta a la reserva legal en los términos establecidos en la Constitución y la ley. En este sentido, sólo se suministrará información a las autoridades judiciales que dentro de un proceso judicial la soliciten o los entes de control que la requieran o soliciten.

La Dirección Nacional de Inteligencia acogerá o elaborará los protocolos de seguridad necesarios para las actividades de acceso y consulta de la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del Departamento Administrativo de Seguridad- DAS.

Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo señalado en el Decreto Ley 4057 de 2011 y en cumplimiento de su función preventiva, vigilará el proceso de custodia, consulta y depuración de los datos y archivos de inteligencia.

La consulta, conservación y depuración de los archivos que contienen información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados se regirán por las disposiciones especiales que regulan la materia.

Parágrafo 3. La Dirección del DAS en Supresión entregará el archivo que contiene la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados en el estado en que se encuentre y su entrega se formalizará mediante un acta suscrita por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, el Director de Inteligencia con funciones administrativas del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, por el Director de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Director del Archivo General de la Nación."

En dicho informe se advirtió que la lealtad y confiabilidad de la señora Jackeline Correa Vanegas en su condición de detective del DAS se afectó porque ella se desempeñaba en la Dirección General de Inteligencia de la entidad en donde recibía dineros de gastos reservados, pero al parecer no realizaba el ingreso efectivo ni documental en la caja de presupuesto, sin embargo, los recursos luego eran reintegrados (préstamo y reposición de dineros).

## 5. Análisis de la sala

Se precisa que la vinculación que mantuvo la señora Jackeline Correa Vanegas como detective 208-06 en la Planta Global del DAS fue en el régimen especial de carrera de dicha entidad.

Luego, el retiro en ejercicio de la facultad discrecional en esta oportunidad no requiere motivación, la desvinculación debe estar precedida y sustentada en razones de inconveniencia y seguridad que aparecen en el informe de inteligencia elaborado por la entidad, documental que fue aportada en la instancia judicial<sup>34</sup>.

El acto de retiro del servicio contenido en la Resolución No. 53 del 20 de enero de 2011<sup>35</sup> fue expedido por el director del DAS, se insiste, con fundamento en el informe de inteligencia que por razones de inconveniencia y seguridad recomendó el retiro del servicio de la actora. Esa decisión en el caso de los detectives del DAS brindan razones suficientes que logran explicar la causa del retiro del servicio.

En este sentido se pronunció el Consejo de Estado<sup>36</sup>, al señalar: “(...) **el retiro de los detectives del DAS puede hacerse, siempre que medien razones de conveniencia. Tales razones deben exponerse en el acto administrativo de retiro del servicio o, en su defecto, en las ritualidades procesales cuando el asunto se ventila ante el juez contencioso. Los motivos de retiro, como mínimo, deben ser indiciarios. (...).**” (Se destaca).

En el informe de inteligencia aparecen consignados los hechos que soportan la recomendación del retiro del servicio de la señora Jackeline Correa Vanegas, en su calidad de detective 208-06 asignada a la Dirección General de Inteligencia del DAS en el grupo de gastos reservados y coinciden con las declaraciones rendidas

<sup>34</sup> Anexo al expediente obra en sobre informe de carácter reservado abierto.

<sup>35</sup> Fols. 5 y 6.

<sup>36</sup> Sentencia de Tutela de segunda instancia emitida el 8 de junio de 2016 con ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate, expediente 11001-03-15-000-2015-02722-01.

en el proceso, al indicar que la desvinculación de ella obedeció al parecer por el manejo de fondos o recursos de la entidad.

En estas condiciones los argumentos que soportaban la recomendación cumplen con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, que se expresan en la concordancia y coherencia entre el acto discrecional y la finalidad perseguida por la institución, cual es, el mejoramiento del servicio.

Ahora, el Consejo de Estado sobre la oponibilidad del informe reservado de inteligencia, señaló que el debido proceso y derecho de defensa de las partes se verá salvaguardado, cuando ante el juez que esté ejerciendo el control de legalidad sobre la decisión de retiro, se pone a disposición tal documento, en estos términos:

*"Reitera la Sala que la razón por la cual se permitió que excepcionalmente el DAS no explicará en sede administrativas los motivos de sus decisiones sobre el personal de carrera especial, es el eventual carácter reservado que en ocasiones la información posee la información que maneja esa entidad. En esos eventos con el fin de evitar la arbitrariedad en el uso de la facultad discrecional, se debe señalarle al Juez las razones que dieron lugar a la utilización de la facultad discrecional para que éste evalúe si existió proporcionalidad entre los hechos y la decisión adoptada"*<sup>37</sup>

La misma Corporación sostuvo que: *"Como se observa, el control judicial efectivo por parte del juez de lo contencioso administrativo, es la forma de contrarrestar el hecho de que dentro del proceso judicial la parte afectada con la declaratoria de insubsistencia no haya tenido conocimiento del contenido del informe reservado"*<sup>38</sup>.

Es decir, con el informe de inteligencia de carácter reservado (que obedece a motivos ciertos y objetivos), por razones del servicio se podía disponer el retiro del servidor por declaratoria de insubsistencia del nombramiento<sup>39</sup>, de acuerdo con la causal contemplada en el numeral 3 del artículo 33 del Decreto 2146 de 1989 y el literal b) del artículo 66 del Decreto 2147 del mismo año.

Por lo expuesto, se puede inferir que la facultad discrecional se ejerció con el fin de cumplir los fines estatales establecidos en el artículo 2º de la Constitución

<sup>37</sup> Sección Primera, C.P.: Guillermo Vargas Ayala, 26 de marzo de 2015, radicación No.: 11001-03-15-000-2014-04234-00, actor: Juan Pablo Parra Muñoz, accionado: Tribunal Administrativo de Antioquia.

<sup>38</sup> Sentencia de Tutela que decidió las impugnaciones presentadas emitida el 12 de noviembre de 2015, dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2014-02073-01, Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>39</sup> Tesis adoptada por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en decisiones del 6 de octubre de 2016 y 9 de febrero de 2017, dentro de los expedientes Nos. 11001-33-31-013-2011-00533-01 y 11001-33-31-007-2011-00230-01, en su orden, con ponencia del Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón.

Nacional, atendiendo los presupuestos del artículo 36 del CCA y la seguridad del Estado<sup>40</sup>.

Se aclara que los detectives del DAS pueden ser retirados del servicio en aras del mejoramiento del servicio público cuando no cumplen sus funciones, independientemente si ello genera acciones penales y disciplinarias autónomas.

En consecuencia, no se desvirtúa la presunción de legalidad que cobija al acto demandado, por las causales de desviación de poder y falsa motivación invocadas, en virtud de la cual se entiende que la decisión de la administración estuvo orientada por el buen servicio.

## 6. Conclusión

Teniendo en cuenta que la Subdirección de Contrainteligencia recomendó al director del DAS a través del informe de inteligencia de carácter reservado (anexo al expediente), retirar del servicio a la señora Jackeline Correa Vanegas asignada a la Dirección General de Inteligencia de la entidad en el grupo de gastos reservados, por considerar inconveniente la permanencia de ella en la institución por razones de seguridad, procede la Sala a confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Se aclara que no existe vulneración del derecho al debido proceso porque la parte actora no haya podido ejercer contradicción alguna sobre el informe de inteligencia, toda vez que la insubsistencia con carácter discrecional del nombramiento para los detectives del DAS no exige ninguna motivación y basta con obtener el documento (el informe de inteligencia) en sede judicial, tal como ocurrió en este caso.

Así las cosas, en el asunto bajo examen la demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado.

## 7. Condena en costas en segunda instancia

<sup>40</sup> También ver sentencia de Tutela de segunda instancia proferida el 7 de abril de 2011 con ponencia de la consejera Martha Teresa Briceño de Valencia, proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2011-02910-01, así: ***"La Sala advierte, como ya se explicó, que la resolución por medio de la cual el director del DAS declaró insubsistente el nombramiento en el cargo de la señora (...) en el cargo de detective fue debidamente motivado y como fundamento principal obraba el informe de contrainteligencia en el cual se recomendó que no era conveniente que continuara en la institución por razones de Seguridad Nacional."***

Expediente No. 11001-33-31-012-2011-00344-01

La Sala considera que no hay lugar a condenar en costas a la parte demandante, porque si bien es cierto ella fue vencida en el proceso, no ha demostrado con su actuar un comportamiento reprochable, pues en forma razonada, proporcional y adecuada al ordenamiento jurídico intervino en las diligencias judiciales, aspecto que impide se condene en costas a la luz de lo normado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 artículo 55, conforme además con lo expresado en la sentencia del 18 de febrero de 1999, del Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado Ponente Dr. Ricardo Hoyos, expediente No. 10775.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda – Subsección “E”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A:**

**Primero:** Confirmar la sentencia proferida el 31 de marzo de 2014 por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Sin costas en esta instancia.

**Tercero:** Reconocer personería al abogado Andrés Rodríguez Gutiérrez, como apoderado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y para los efectos en el poder conferido<sup>41</sup>.

**Cuarto:** Dar por terminado el poder que se había conferido al abogado Andrés Rodríguez Gutiérrez conforme el artículo 76 del CGP, y en consecuencia reconocer personería a la abogada Aura Lucy Olarte Alcantar en calidad de apoderada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y para los efectos en el nuevo poder otorgado<sup>42</sup>.

**Quinto:** En firme esta decisión devolver el expediente al Juzgado de origen.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

---

<sup>41</sup> F. 471.

<sup>42</sup> Ver folio 510 vlto.

**Notifíquese y cúmplase**

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado – Firma electrónica**

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado – Firma electrónica**

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada – Firma electrónica**

---

**Nota:** Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo "SAMAI" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que, el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

SEP 24 '21 PM 12:00