



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**RADICADO:** 50 001 33 31 002 2011 00240 00  
**DEMANDANTE:** AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META  
**REFERENCIA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### ANTECEDENTES

Por intermedio de apoderado, la señora AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META - ITTM, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 214 del 09 de febrero de 2011, proferida por el Director General de dicha entidad, por la cual se declaró insubsistente el nombramiento de la actora en el cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica, nivel asesor, código 115, grado 01.

### PRETENSIONES

A través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., la demandante pretende:

*"1. Que se declare la nulidad del acto administrativo RESOLUCIÓN No. 214 de 2011 "Por la cual se declara insubsistente un nombramiento", dicha resolución expedida el día nueve (9) de febrero de 2011, por el Director General del Instituto en mención, mediante la cual se le declaró a AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, la Insubsistencia del Nombramiento en el cargo de JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL EMTA (sic) ITTM., Nivel Asesor, Código 115, Grado 01, del citado Instituto.*

**2. Que como consecuencia de la anterior declaración, a Título de Restablecimiento del Derecho se condene al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META ITTM a:**

**A)** *El reintegro de mi mandante Dr. AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, al mismo cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría o al cargo que se cree para efectos de cumplir con la sentencia que así lo ordene.*

**B)** *El pago de todos los salarios, prestaciones sociales, a que hace referencia el Decreto 1919 de 2002, aportes a seguridad social en salud, pensión, riesgos profesionales, cesantías y sus intereses, así como los de mora liquidados en la forma legal correspondiente, por no haberse realizado la consignación de las cesantías con los factores salariales correspondiente, durante el tiempo que dure este proceso hasta llegar el pago total y definitivo de las sumas que se ordenen en sentencia que haga tránsito a cosa juzgada; además de lo anterior, se condene al pago de los auxilios o bonificaciones y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la fecha en que sea efectivamente reintegrada a su empleo, incluyendo el valor de los aumentos salariales, de gastos de*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

representación y demás, que se hubieren decretado con posterioridad a la declaratoria de insubsistencia.

**C)** Que la liquidación de las anteriores condenas deberán (sic) efectuarse en todos los casos, mediante sumas liquidas de moneda de curso legal en Colombia y ser ajustadas tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor. (indexadas) (sic) de conformidad con el artículo 178 el Código Contencioso Administrativo.

**D)** Que se declare que para todos los efectos legales y laborales no hubo solución de continuidad en el periodo comprendido entre el retiro y el reintegro de mi poderdante al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META ITTM.

**3.** Que a **Título de Reparación del Daño Inmaterial**, causado a mi poderdante, se condene al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META ITTM, a pagar a favor del demandante Dr. AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, lo siguiente:

**A)** Los **Perjuicios Morales**, causados a mi mandante con la injusta declaratoria de insubsistencia, la que produjo un dolor o afectación intensa que se **determinan en la suma de 100 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes**, al privarse de su trabajo que constituye su fuente de ingresos para sostener a su familia, sumado al hecho que se encuentra en riesgo inminente de sufrir una acción ejecutiva por el BANCO DAVIVIENDA, ya que al momento de su retiro tenía constituida (sic) un préstamo por valor de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000,00), colocando en riesgo los muebles y enseres de que dispone su núcleo familiar para su vivienda en condiciones dignas.

**B)** El **Daño a la Vida de Relación, Daño Extrapatrimonial** causado a la vida exterior de la demandante Dr. AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, quien como consecuencia de la insubsistencia, y al dejar de producir los ingresos que tenía con el trabajo, se vieron afectadas las relaciones con su esposo, sus hijos, al no poder llevar la vida cómoda que llevaba, al tener que suprimir actividades recreativas y de esparcimiento con los miembros de su familia, que les hacía agradable la vida, que **se determinan en la suma de 100 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes**.

**4.** Que a título de **Reparación del Daño Material**, ocasionado a mi poderdante, se condene al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META ITTM, al pago de los honorarios de Abogado en un **veinte (20%) del valor total de las pretensiones reconocidas en la sentencia y que la parte demandada deba cancelar a la demandante AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA**, así como al pago de las costas, gastos, o expensas que se causen con ocasión de este proceso.

**5.** EL INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META ITTM, dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

**7.** (sic) Si no se efectúa el pago en forma oportuna, la entidad liquidará los (sic) intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A".



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

### HECHOS

En síntesis, en la demanda se narran los siguientes hechos, actos y acciones que motivan la acción:

1. Indicó la demandante que mediante Resolución No. 187 del 06 de mayo de 2008, fue nombrada en el cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica, nivel asesor, código 115, grado 01, posesionándose mediante acta No. 680 de ese mismo día.
2. Manifestó que ejerció las funciones del cargo con idoneidad, eficiencia, responsabilidad; pese a lo cual el día 09 de febrero de 2011, se le informó que fue declarada insubsistente mediante Resolución No. 214 de la misma fecha, expedida por el Director General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta.
3. Afirmó que el día 03 de mayo de 2011, mediante derecho de petición solicitó al Director de la entidad accionada, copias auténticas de la Resolución en comento, certificaciones y otros documentos para incoar la acción de la referencia; no obstante, siempre recibía una respuesta dilatoria, razón por la que interpuso acción de tutela para recibir lo solicitado.
4. Señaló que una vez conocida la acción de tutela por parte del Director del ITTM, éste expidió el oficio sin número del 07 de junio de 2011, respondiendo lo peticionado por la actora, sin indicar el valor de las copias solicitadas, el banco y la cuenta a la cual debía efectuarse el pago; motivo por el que el día 13 de junio de 2011, vía fax, la demandante requirió la información faltante.
5. Expresó que el día 17 de junio de 2011, fue fallada a su favor la tutela incoada ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Villavicencio, en el proceso identificado bajo el radicado No. 50001 31 05 001 2011 00307 00, por lo que se le ordenó al Instituto accionado que un término de 48 horas resolviera de fondo la petición.
6. Enunció que en virtud de lo anterior, el Subdirector del ITTM emitió el oficio No. 1.776 SUB GEN, fechado el 23 de junio de 2011, manifestándole a la actora que debía pagar por las copias solicitadas la suma de \$25.000, sin mencionar el número de cuenta donde debía consignar, negándose a expedir las copias auténticas.
7. Comentó que durante el año 2008 y hasta finales del 2009, momento para el cual fungió como Director del ITTM el señor JOSÉ ALEJANDRO MORA HERNANDEZ, laboró en un ambiente de respeto, armonía y trato digno, sin ser objeto de llamados de atención, reproche laboral o personal, siendo por el contrario tenida en cuenta por su correctas actuaciones profesionales.
8. Indicó que con la llegada del nuevo director de la entidad, señor ORLANDO PACHÓN, ese ambiente en el que laboraba se vio trastornado, pues afirmó, que el Director entrante era una persona ajena a las buenas actuaciones que



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

caracterizan a todo servidor público, dada su forma de expresarse hacia la accionante y su actuar frente a quienes estaban vinculados como demandados en los procesos que por jurisdicción coactiva eran adelantados en la Oficina Asesora Jurídica del ITTM.

9. En este sentido, manifestó que a los pocos días de haberse posesionado el nuevo Director del ITTM, éste retiró de forma inconsulta a dos funcionarios que apoyaban a la actora en su labor, dejándole únicamente una auxiliar administrativa, mostrando su desagrado cada vez que le consultaban asuntos propios de la oficina, creando un ambiente tenso para la comunicación a tal punto, que le ordenó a su secretaria no recibir ningún oficio proveniente de la actora.
10. Así mismo, aseguró que en el mes de junio de 2010, el citado Director, le ordenó tomar vacaciones de un periodo y una vez regresó le ordenó salir nuevamente para tomar otro periodo; lo que informa, le molestó por cuanto ello no le permitió la programación de las mismas y de igual manera porque a su llegada se sorprendió al ver que su auxiliar también fue enviada a tomar vacaciones; decisiones que indicó, afectó el normal funcionamiento de la Oficina Asesora Jurídica del ITTM, generando desorganización y atraso en los procesos.
11. Afirmó que con posterioridad a lo enunciado, el Director, le manifestó verbalmente, que había contratado a la abogada YOLANDA RODRÍGUEZ, para que se encargara de efectuar el cobro coactivo, sin permitirle a la demandante, preguntar sobre los términos del contrato.
12. Sostuvo que en el mes de noviembre de 2010, el Director llegó a su oficina junto con la abogada externa contratada y con dos abogados más, EDUARDO YANOLU MERCHAN y MONICA DUARTE, para comentarle que ellos eran los abogados que iban a cobrar honorarios por los comparendos existentes desde el año 2006, frente a lo cual, afirma la actora, le manifestó que esos procesos ya estaban adelantados, por lo que se le acercó uno de los abogados allí presentes y le informó que ella no se preocupara por eso, que era una decisión ya tomada, expresándole que “todo el que se atravesara en ese contrato lo sacaban del camino”.
13. Explicó que en virtud de lo anterior, dispusieron de la oficina que estaba en la Secretaría y ubicaron dos auxiliares al servicio del contrato antes mencionado, quienes tenían como función cobrar primero que todo el 35% de honorarios a quienes se acercaban a pagar las multas impuestas por violación a las normas de tránsito, quedando la actora sin posibilidad de efectuar observación alguna, porque inmediatamente comentaban que ella no quería colaborar con dicho contrato.
14. Manifestó que el abogado EDUARDO YANOLU MERCHAN, sin ser parte del contrato de prestación de servicios en mención, captó en la cuenta de ahorros No. 601940062 del Banco AV VILLAS, de su propiedad, múltiples pagos por



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

concepto de honorarios que cancelaban diferentes infractores sancionados, como requisito para que la información que sobre ellos tenía el SIMIT les fuera descargada<sup>1</sup>.

15. Expuso que el Director del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, mediante oficio del 04 de octubre de 2010, le informó al Coordinador Centro Zonal SIMIT, que autorizaba a la firma de abogados externa ejecutora del contrato de cobro coactivo, para que enviaran la información requerida para alimentar la base de datos del SIMIT desde los correos electrónicos [monicaduarte205@yahoo.es](mailto:monicaduarte205@yahoo.es) y [monicaduarte70@hotmail.com](mailto:monicaduarte70@hotmail.com)<sup>2</sup>.
16. Expresó que en varias oportunidades ofició y manifestó verbalmente al Director la problemática por la que atravesaba la Oficina Jurídica, relacionada con la carencia de equipos, útiles de oficina y personal suficiente e idóneo, pese a lo cual, éste no realizó actuación alguna, sino que en el mes de mayo de 2010, envió un computador a la oficina sin impresora, por lo que aseguró llevó una por su cuenta, presentándose dificultades para la consecución de la tinta, debiendo incluso, hasta el almacenista, comprar el tóner de su bolsillo.
17. Manifestó que ante las constantes, reiterativas, degradantes y humillantes actuaciones del Director del ITTM, la actora formuló en su contra queja por acoso laboral ante la Procuraduría General de la Nación; ente que la remitió al Instituto accionado para que se realizara la respectiva conciliación, aduciendo, que para la fecha de presentación de la demanda, aún no se había surtido dicha actuación.
18. Expresó que el hecho de haber asumido la actitud correcta de un buen servidor público, y por tanto, manifestar su desaprobación a las actuaciones desarrolladas por su jefe inmediato, las cuales calificó como ajenas al buen servicio y a los principios que rigen la función administrativa, provocó que su nominador abusara del poder, la desvinculara y continuara con las actuaciones irregulares.
19. Adujo que con su desvinculación se acrecentó su aflicción pues estaba ante el riesgo de una acción ejecutiva por el banco Davivienda, pues tenía un préstamo de \$20.000.000 que la ponía en situación de perder sus bienes muebles y enseres.
20. Sostuvo que para la fecha de la declaratoria de insubsistencia, devengaba un sueldo básico mensual de \$2.182.300 y gastos de representación por valor de \$1.090.600, igualmente prestaciones sociales y cesantías.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Citó como disposiciones violadas:

<sup>1</sup> Hecho extraído de la corrección de la demanda obrante a folios 104 a 112 del cuaderno uno.

<sup>2</sup> Hecho extraído de la corrección de la demanda obrante a folios 104 a 112 del cuaderno uno.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

La demandante estimó que con el acto administrativo acusado, se violaron las siguientes disposiciones: artículos 2, 6, 25, 29 y 209 de la Constitución Política; artículo 10 numerales 1 y 2 de la Ley 1010 de 2006; y, artículos 2, 3, 36 y 84 del C.C.A. Violación que indicó, genera los cargos de violación de normas superiores y desvío de poder, los cuales sustentó en los siguientes términos:

Respecto al primer cargo, adujo que con la expedición de la Resolución No. 214 de 2011, no se ejerció la facultad discrecional en aras de cumplir los objetivos de la actuación administrativa, ni los principios orientadores de la administración, pues el acto administrativo no es proporcional a los hechos que le sirvieron de causa; así mismo que, no se garantizó con su emisión el principio de legalidad, como tampoco el derecho al debido proceso, pues a su juicio, el Director del ITTM, no tuvo como finalidad al declarar insubsistente el nombramiento de la actora el mejoramiento del servicio y de la función pública, desprotegiendo así su derecho al trabajo.

En relación con el segundo cargo invocado, adujo que con la Resolución demandada se desconoció el justo equilibrio previsto entre los derechos de la actora y los intereses de la administración, pues la insubsistencia no atendió al mejoramiento del servicio, pues consideró que en el caso concreto, la desvinculación tuvo como causa, la oposición que la demandante mostró en relación con el cobro de intereses del 35% a los deudores del Instituto demandado mediante el procedimiento de cobro coactivo.

Aunado a lo anterior, enunció que al haberse instaurado la denuncia por acoso laboral el día 03 de enero de 2011 y producirse la declaratoria de insubsistencia el 09 de febrero del mismo año, la actora se encontraba bajo la protección de seis meses establecida en la Ley 1010 de 2006, concluyendo de esta forma, que el Director actuó de forma ajena a su deber legal y funcional, pues además retuvo la queja sin regresarla a la Procuraduría Regional del Meta para lo de su competencia, actuando de forma contraria al principio de buena fe, que en sus actuaciones está obligado a respetar.

### **TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Villavicencio el día 11 de agosto de 2011, correspondiéndole por reparto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio (fl. 48 C.1); Despacho que mediante auto del 21 de septiembre de 2011 la admitió (fl. 50 C.1), decisión que fue notificada personalmente al representante del Ministerio Público, el día 11 de octubre de 2011 (fl. 51 C.1) y personalmente al Director del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta (fl. 66 C.1). Seguidamente el proceso se fijó en lista durante diez días contados desde el 04 de mayo de 2012 (fl. 68 C.1).

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA12-9445 del 22 de mayo de 2012, el proceso fue remitido al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, siendo avocado conocimiento del mismo por auto del 10 de julio de 2012 (fls. 180 y 181 C.1).



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Seguidamente, por auto del 14 de septiembre de 2012, se admitió la corrección de la demanda, decisión que se notificó personalmente al representante del Ministerio Público el día 16 de enero de 2013 (fl. 182 C.1) y por aviso al Director del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta el día 15 de febrero de 2013 (fl. 183 C.1), siendo fijada en lista la corrección de la demanda por el termino de diez (10) días contados a partir del 25 de febrero de 2013 (fl. 184 C.1); por auto del 15 de marzo de 2013, se abrió a pruebas el proceso (fls. 186 C.1).

En atención a lo dispuesto en el Acuerdo PSAA14-10282 de 2014, el proceso fue repartido al Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, el cual mediante proveído del 11 de febrero de 2015 avocó su conocimiento (fl. 260 C.1).

En virtud de lo dispuesto en el acuerdo No. PSAA14-10402 de 2015, el proceso fue asignado al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Villavicencio, donde mediante proveído del 19 de febrero de 2016, se ocupó del asunto (fl. 305 C.1); luego, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo CSJMEA 17-883 del 14 de julio de 2017, el proceso fue remitido al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, despacho que asumió su competencia por auto proferido el 21 de septiembre de 2017 (fls. 357 y 360 C.2).

Finalmente, mediante providencia del 27 de junio de 2018, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 401 C.2), ingresando el proceso para fallo el día 13 de agosto del presente año (fl. 415 C.2).

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

EL INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META<sup>3</sup>, contestó la demanda, considerando ciertos los hechos 1, 4, 6, 7, 8, 13, 20 y 22; no constarle el 2, 9, 10, 11, 12, 16, 17 y 18; no ser cierto el 19 y no ser un hecho, sino un punto de derecho, el indicado en el numeral 21.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que carecían de fundamento fáctico y jurídico.

Alegó como excepciones de mérito las siguientes:

“Falta de causa legal a la acción invocada”: indicó sobre el punto, que el cargo ocupado por la actora era de libre nombramiento y remoción, por lo que no era necesario motivar el de insubsistencia; en este sentido, afirmó que el retiro de la demandante, obedeció a que ésta tuvo varios llamados de atención, reiterados desde el año 2008, como también ausencias permanentes e injustificadas de su labor e incumplimiento de sus funciones, lo que generaba traumatismos contables; informó de esta manera que incluso fue denunciada ante la Fiscalía Cuarta Seccional por el delito de peculado por apropiación, por hechos ocurridos el día 07 de febrero de 2011; situaciones que generaron incertidumbre y desconfianza en el director de la entidad accionada y que fueron puestos en conocimiento del Gobernador del Departamento del Meta, conllevando a la expedición del acto demandado.

<sup>3</sup> Folios 71 a 103 del cuaderno uno.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

“Falta de causa de desviación de poder con fines o motivos ocultos”: Consideró que no se configura la causal de anulación de desviación de poder, pues lo que llevó a la expedición de la resolución demandada, fue la desconfianza del superior jerárquico respecto a la actora, sin que existiera motivo oculto alguno, pues no fue el desacuerdo que la misma mostrara con el contrato de cobro coactivo celebrado entre el ITTM y los abogados externos, lo que llevó a su desvinculación de la entidad, sino la necesidad de contar con una persona de entera confianza del Director, pues afirmó, que la actora no cumplía con los lineamientos establecidos para seguir en el desempeño de su cargo, concluyendo así que no existió motivo distinto al buen servicio en la emisión de la resolución demandada.

Finalmente, en la contestación a la adición de la demanda<sup>4</sup>, excepcionó *“Falta de conducencia y causa legal a la acción invocada”*, informando al respecto, que el contrato de cobro coactivo se terminó bilateralmente y de común acuerdo, conforme a acta de liquidación suscrita el día 08 de mayo de 2012, sin que para la fecha de contestación de la demanda el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, hubiere sido requerido por algún ente de control o jurisdiccional para cuestionar la legalidad del mismo.

### ALEGATOS

- a). Por la demandante: guardó silencio.
- b). Por la entidad demandada: guardó silencio.
- c). Por parte del Ministerio Público<sup>5</sup>: Rindió concepto, solicitando se nieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que la actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, en tanto, no se probó la ocurrencia de los hechos relacionados con las posibles irregularidades en los tramites y contrataciones adelantadas por el Director del ITTM; como tampoco, el nexo de causalidad entre dichas actuaciones y el posible obstáculo que pudiera significar la demandante para la ejecución de dichos actos; de igual forma, indicó que de conformidad con lo atestiguado por la señora LINA PAOLA MORA VERGEL, era claro que la forma de ser y el temperamento manifestado por el Director de la entidad accionada, era igual con todos sus empleados, incluso con anterioridad a la ejecución del contrato de cobro coactivo.

### CONSIDERACIONES

Siendo competente este Despacho para conocer en virtud de lo normado en el numeral 1º del artículo 134B del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a fallar el asunto objeto de controversia.

<sup>4</sup> Folio 185 del C.1

<sup>5</sup> Folios 404 a 414 del cuaderno dos.



420

## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

### 1. De la fijación del litigio y de los problemas jurídicos:

Se pretende por la parte actora, la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 214 de 09 de febrero de 2011, mediante la cual se declaró insubsistente a la señora AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA en el cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica, código 115, grado 01; a título de restablecimiento del derecho solicita, se ordene a la entidad demandada su reintegro al cargo que venía desempeñando, o a otro de igual o superior jerarquía, o al que se cree para efectos de cumplir con la sentencia que así lo ordene; como también al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales establecidos en el Decreto 1919 de 2002, disponiendo que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio; igualmente solicitó se ordene a la entidad demandada, pagar a título de perjuicios morales, la suma correspondiente a 100 smlmv y por daño a la vida de relación el valor correspondiente a 100 smlmv; aunado a lo anterior, pidió que se imponga a la accionada, pagar a título de reparación material, la suma equivalente a los honorarios de abogado en un 20% del valor total de las pretensiones reconocidas en la sentencia y que la parte demandada deba pagar a la demandante, como también el pago de costas, gastos y expensas que se causen como consecuencia del proceso. Finalmente, requirió se ordene al Instituto accionado, dé cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Estima la demandante que el acto administrativo acusado, incurre en el vicio de violación de normas superiores, pues considera que la expedición de la Resolución No. 214 de 2011, no obedeció al cumplimiento de los objetivos de la administración pública, pues no se dio para mejorar el servicio; igualmente, que no fue proporcional a los hechos que le sirvieron de causa. Así mismo, concluye que el acto acusado, adolece del vicio de desvío de poder, en tanto, la declaratoria de insubsistencia obedeció a la oposición que la accionante efectuaba en relación con el contrato de cobro coactivo, por el cual se le cobraban a los deudores del Instituto, intereses del 35%; como también, porque no se tuvo en cuenta que la actora contaba con la protección laboral establecida en la Ley 1010 de 2006, lo que impedía su desvinculación dentro de los seis meses posteriores a la instauración de la queja por acoso laboral.

A su turno, el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, propuso como excepciones de fondo las de: i) Falta de causa legal a la acción invocada: al considerar que como el cargo ocupado por la actora era de libre nombramiento y remoción, el acto de insubsistencia no requería motivación alguna, máxime cuando la accionante desde el año 2008, tenía varios llamados de atención por ausencias permanentes e injustificadas de sus labores e incluso una denuncia penal por el delito de peculado por apropiación, lo que generó desconfianza por parte de su nominador y conllevó a su remoción del cargo; ii) Falta de causa de desviación de poder con fines o motivos ocultos: aduciendo al respecto que la causa de su desvinculación fue no el desacuerdo que la accionante mostrara con el contrato de cobro coactivo que celebró el director del ITTM, sino que éste no contaba con una persona de confianza, en tanto la demandante no cumplía con los lineamientos establecidos para el desempeño de su cargo.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

En ese orden, el presente caso nos plantea los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Es nula la Resolución No. 214 de 2011, por incurrir en el vicio de desvío de poder, en tanto, la declaratoria de insubsistencia obedeció a la oposición que la actora realizó a la ejecución del contrato para el cobro coactivo, celebrado por el Director del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META y abogados externos, como también, a la queja por acoso laboral instaurada por la demandante contra su superior inmediato?
- ¿Es nula la resolución demandada por incurrir en el vicio de infracción de normas superiores, en cuanto, la desvinculación de la señora AIDA PATRICIA TÉLLEZ QUIROGA, no atendió al mejoramiento de la prestación del servicio público?

### **2. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos**

Según la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo se ha definido como la manifestación de voluntad de la administración que permite la aplicación concreta de la ley, el ejercicio de la función administrativa, o la declaración concreta de la voluntad de un órgano de la administración pública, o de un órgano estatal, o de un particular en ejercicio de la función administrativa, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Los actos administrativos, por mandato del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, están protegidos por la presunción de legalidad, en consecuencia son obligatorios hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dice así la referida norma:

*“los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo...”.*

Como se desprende de la norma transcrita, los actos administrativos se presumen legales y sólo pueden ser inaplicados cuando ésta jurisdicción los anule o suspenda; en este orden, cuando se demanda un acto administrativo le compete a la parte demandante probar los supuestos de nulidad alegados, con excepción de aquellos eventos en los cuales el Juez de conocimiento observe que deviene la nulidad de los mismos como consecuencia de la violación de derechos fundamentales. En consecuencia, para despojar de la presunción de legalidad a los actos administrativos, se requiere de una expresa petición de nulidad, sustentada en las causales establecidas para ello y apoyada en reales fundamentos fácticos y jurídicos que la demuestren.

### **3. Hechos probados.-**

- 3.1. Mediante Resolución No. 187 de 2008, el Director General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, nombró a la señora AIDA PATRICIA TÉLLEZ



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

- QUIROGA en el cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nivel Asesor, Código 115, Grado 01 de la entidad, en el cual se posesionó el día 06 de mayo de 2008 (fls. 19 y 20 C.1).
- 3.2. Que mediante Resolución No. 214 del 09 de febrero de 2011, el Director General del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, declaró insubsistente el nombramiento de la accionante en el cargo enunciado; decisión que de conformidad con la nota vista a folio 59 del cuaderno uno, ésta no quiso firmar (fls. 21 y 59 C.1).
- 3.3. Que el día 03 de enero de 2011, la señora TELLEZ QUIROGA envió a la Procuraduría General de la Nación, a través de la empresa de Correo 472, queja por acoso laboral contra el señor ORLANDO PACHÓN ROJAS, Director del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, indicando entre otras cosas lo siguiente: i) Que su superior, empleaba lenguaje soez y morboso que denotaba acoso sexual; ii) Que a los dos meses de haberse posesionado el mencionado Director, comenzó a retirarle a la accionante, el personal que le colaboraba en la Oficina Jurídica; iii) Que éste profería frases injuriosas en su contra y que ello aunado a la carga laboral que la empleada tenía, era una forma del empleador de provocar su renuncia al cargo; iv) Que fue enviada de vacaciones durante dos periodos seguidos sin ser informada previamente, como también que dos días antes de regresar de su descanso, se enteró que su auxiliar también fue enviada a vacaciones y una vez ésta retornó, fue asignada a otra dependencia, sin que se le ordenara rendir informe de sus funciones; v) Finalmente, adujo que el acoso laboral se incrementó desde el momento en que solicitó verbalmente al Director denunciado, que le permitiera conocer el contrato efectuado para el cobro coactivo con unos honorarios del 35% sobre el valor de las multas por infracciones de tránsito (fls. 22 a 28 C.1).
- 3.4. Que el día 11 de mayo de 2011, la actora formuló ante el Director del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, derecho de petición en el cual solicitó la expedición de copias auténticas y certificaciones de su relación laboral con la entidad; como también, la realización de la audiencia de conciliación establecida en la Ley 1010 de 2006 (fls. 29 a 32 C.1).
- 3.6. Que el día 03 de junio de 2011, la señora AIDA PATRICIA, interpuso ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Villavicencio, acción de tutela en contra del Instituto de Tránsito y Transporte, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a la administración de justicia, como consecuencia de la falta de respuesta al derecho de petición antes referido (fls. 33 a 37 C.1).
- 3.7. Que el día 13 de junio de 2011, la parte actora le informó al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Villavicencio, que pese a que mediante oficio del 09 de junio de 2011, el ITTM le informó que debía pagar el costo de las copias solicitadas, no le mencionó el monto, ni el número de cuenta a la cual debía



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

- efectuar el pago, por lo que, ese mismo día envió fax al Director del ente en mención para tal efecto. (fls. 38 a 39 C.1).
- 3.8 Que el día 10 de junio de 2011, el señor ORLANDO PACHON ROJAS, en calidad de Director General del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, contestó la acción de tutela de la referencia, indicando entre otros argumentos defensivos, que a la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, se le pasaron varios llamados de atención como consecuencia de su ausencia permanente e injustificada al lugar de trabajo, efectuados no solo por dicho director, sino también por los que le precedieron desde el año 2008, con el fin de que la servidora cumpliera sus funciones en tanto su retardo generaba traumatismos para la entidad; igualmente, enunció que contra la citada señora, se adelantaba investigación penal ante la Fiscalía 4 Seccional por el delito de peculado por apropiación, bajo el radicado No. 5000160005670201100417, por hechos ocurridos el día 07 de febrero de 2011 (fls. 88 a 93 C.1)
- 3.1. Que mediante proveído del 17 de junio de 2011, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Villavicencio, dispuso tutelar el derecho fundamental de petición de la actora, vulnerado por el INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL META, ordenándole a ésta entidad que por intermedio de su director en el término de 48 horas, siguientes a la comunicación de la decisión, se resolviera lo peticionado por la señora TELLEZ QUIROGA mediante escrito presentado el día 11 de mayo de 2011. Decisión que fue confirmada, mediante fallo emitido el 29 de julio de 2011, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio. (fls. 41 a 42 C.1 y 94 a 104 anexo).
- 3.10 Que mediante oficio No. 1.776 SUB – GEN, proferido por el Subdirector Regional del Instituto de Tránsito y Transporte del ITTM, se dio cumplimiento al fallo anteriormente enunciado, indicándole a la actora el número de copias y su valor y que las mismas no serían expedidas auténticas por cuanto consideraba que por ser documentos públicos, no requerían de dicha formalidad; en lo relacionado con el tramite conciliatorio establecido en la Ley 1010 de 2006, informó a la demandante, que ello no era procedente por cuanto para la fecha en que la entidad conoció de la queja por acoso laboral, ésta ya no hacía parte del Instituto (fls. 46 a 47 C.1).
- 3.11 Que según el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, entre otras, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, tiene como función la de llevar a cabo el cobro coactivo por las sumas que le adeuden al Instituto en mención, tal y como se consagra en el numeral 11 de la DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES ESENCIALES (fls. 82 a 84 C.1)
- 3.12 En cuanto al documento obrante a folios 94 a 96 del cuaderno uno, el Despacho no les otorgará valor probatorio al desconocer su origen, pues de



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

su contenido no es posible verificar por quien fueron suscritos.

- 3.13 Que el día 10 de febrero de 2011, fue recibido por el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, oficio proveniente del Procurador Regional del Meta, por el cual se remitió al Comité de Acoso Laboral de dicho Instituto la queja por acoso suscrita por la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA (fl. 97 C.1).
- 3.14 Que mediante oficios fechados el 20 y 21 de octubre de 2009, el Subdirector General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, le solicitó a la accionante, informara las razones que tuvo para llegar tarde a laborar los días 13 y 19 de octubre de 2009, recordándole el horario de trabajo, como también el trámite para la solicitud de permisos (fls. 98 y 99 C.1)
- 3.15 Que mediante oficio suscrito el día 19 de enero de 2010, por el Subdirector General del Instituto accionado, se requirió a la señora TELLEZ QUIROGA para que informara respecto a la situación presentada el día 06 de enero de dicha anualidad, con la funcionaria del mismo Instituto LILIANA MENDEZ SANCHEZ *“cuando al parecer en forma grotesca, vulgar, violenta y desobligante se trataron en las instalaciones del Instituto...”*, indicándole que de ser cierto estaría incurso en las conductas prohibidas por la Ley 734 de 2002, contrarias a la moral o las buenas costumbres (fl. 100 C.1)
- 3.16 Que mediante oficio que data del 22 de enero de 2010, el Subdirector General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, requirió a la actora para que indicara las razones por las cuales no asistió a su sitio de trabajo los días 21 y 22 de enero de 2010; como también, le solicitó rindiera un informe pormenorizado de los procesos adelantados en los diferentes despachos judiciales donde el Instituto es demandante y demandado, relacionando las etapas procesales y las últimas actuaciones realizadas como apoderada (fl. 101 C.1).
- 3.17 Que mediante oficio del 29 de febrero de 2010, el Director General de la entidad demandada, le solicitó a la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, rindiera un informe pormenorizado del cobro por jurisdicción coactiva adelantado desde el momento en que ella ingresó al Instituto; mediante oficio del 11 de agosto de 2010, se requirió nuevamente a la actora, para que informara lo solicitado en el oficio que antecede, como también los motivos por los cuales no había dado cumplimiento a lo requerido (fls. 102 y 103 C.1).
- 3.18 Que mediante contrato de prestación de servicios No. 024 del 08 de julio de 2010, suscrito entre el INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL META y la señora YOLANDA RODRIGUEZ CORTÉS, por un término de cinco años, se dispuso que ésta última, prestaría el servicio de asesoría y gestión de cobro de las sanciones por infracciones de tránsito, cobro de la mora en su pago y demás acreencias a favor del primero;



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

obligándose para ello a suministrar el talento humano necesario para la ejecución de las obligaciones adquiridas, tal y como se lee en el numeral 8º de la cláusula tercera del contrato; igualmente, se pactó que el pago se haría por los deudores a la contratista de la siguiente manera: el 15% sobre el valor total de lo adeudado cuando el deudor cancele con el solo cobro pre jurídico, el 35% sobre el valor total de lo adeudado, cuando se inicie proceso jurídico de cobro, pagos que se deberían efectuar en la cuenta bancaria que para el efecto se dispusiera por el contratista y el Instituto, al respecto se lee en su cláusula sexta: “...El INSTITUTO entregará un número de cuenta bancaria para que el deudor moroso consigne el valor resultante de la liquidación de la obligación y los gastos judiciales **PARAGRAFO PRIMERO:** no habrá pagos en efectivo al CONTRATISTA, no se recibirá directamente del deudor el valor de los recaudos, estos deberán ser consignados en las pertinentes cuentas bancarias del contratista y el Instituto...” (fls. 113 a 116 C.1)

- 3.19 Que algunos pagos por honorarios de comparendos, fueron realizados a la cuenta No. 60194006-2, perteneciente al señor Eduardo Yanolu Merchán López, del Banco de Bogotá, tal y como se lee en el tenor literal de los documentos obrantes a folios 117 a 119, 128 a 136 y 218 del C.1.
- 3.20 Que el día 04 de octubre de 2010, el Director de Tránsito del Meta, informó al Coordinador Centro Zonal del SIMIT de Neiva – Huila, que autorizaba a la firma de abogados externos, que estaban ejecutando el contrato de cobro coactivo para que enviaran los datos requeridos para alimentar la base de datos del SIMIT desde los correos electrónicos [monicaduarte2005@yahoo.es](mailto:monicaduarte2005@yahoo.es) y [monicaduarte70@hotmail.com](mailto:monicaduarte70@hotmail.com) (fl. 120 C.1).
- 3.21 Que algunos ciudadanos a quienes se les impusieron comparendos, elevaron escritos ante la Procuraduría General de la Nación y la misma Oficina de Tránsito y Transporte del Meta, con el fin de solicitar información y dar a conocer su inconformidad por el pago de honorarios, que debían ser cancelados en una cuenta de una persona particular. (fls. 121, 122, 123 C.1).
- 3.22 Que el señor OSCAR TORRES TEJEDOR, presentó queja ante el Consejo Superior de la Judicatura, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación del Meta y a la Contraloría Departamental, por el cobro de honorarios del 35% causados en relación con las órdenes de comparendo impuestas por la Oficina de Tránsito y Transporte del Meta. (fls. 125 y 126 del c.1)
- 3.23 Que los señores RAÚL RONDON GONZALEZ y OMAR ALBERTO AGUDELO ÁLVAREZ, presentaron acción de tutela contra el INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, por violación a los derechos fundamentales al debido proceso, al habeas data y al trabajo, por el cobro de honorarios previo a resolverles su solicitud de prescripción de los comparendos que le fueron impuestos (fls. 139 a 146 y 162 a 171 C.1)



### **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

- 3.24 Que mediante fallo proferido, el día 21 de junio de 2011, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor OMAR ALBERTO AGUDELO ALVAREZ, se decidió tutelar los derechos fundamentales, ordenando al Instituto accionado resolver el derecho de petición por el cual éste solicitó la prescripción de su comparendo (fls. 172 a 179 C.1).
- 3.25 Que el abogado RAUL CARVAJAL BORDA elaboró escrito dirigido ante la Procuraduría General de la Nación, para solicitar se realice veeduría Pública ante la Procuraduría Regional del Meta y el Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, con el fin de verificar la inactividad procesal respecto a la queja por acoso laboral instaurada por la actora, sin que se probara que el mismo hubiera sido efectivamente presentado (fls. 147 a 161 C.1)
- 3.26 Que el día 28 de febrero de 2011, el Subdirector General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, remitió a la Dirección Seccional de Fiscalías, la declaración juramentada rendida el día 17 de febrero de 2011, que hizo el señor LUIS ADRIANO PERALTA RAMOS, ante dicho Instituto por presuntas irregularidades presentadas en el trámite de pago de un cobro coactivo ante dicha entidad con la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA (fls. 198 a 200 C.1).
- 3.27 Que para el 17 de mayo de 2013, la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, tenía en el banco Davivienda un crédito por valor de \$19.860.445,78 (fls. 214 a 216 C.1)
- 3.28 Que la señora LUZ MARÍA GARZÓN PARRADO, rindió declaración en el proceso de la referencia, indicando que la actora le había comentado de un contrato que se había suscrito en el Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, con el cual ella estaba incomoda, pues consideraba que no era legal, manifestándole que incluso la amenazaron con sacarla de la entidad; igualmente afirmó que con anterioridad a su desvinculación la accionante era una persona alegre, espontanea, amorosa con sus hijos y después de lo ocurrido, se volvió una persona triste, desmotivada, callada (fls. 312 a 313 C.1)
- 3.29 Que la señora LINA PAOLA MORA VERGEL rindió testimonio, indicando que laboró bajo las ordenes de la señora AIDA PATRICIA en el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte; que sucedieron una serie de circunstancias que determinaron la desvinculación de la actora del cargo, pero consideró que el punto crucial de su retiro fue que para el año 2009 o 2010, se inició por parte de la administración un proceso con unas abogadas externas para la Ejecucion del cobro coactivo; indicó que más que la realización de dicho contrato, lo molesto fue la forma en que se ejecutó, pues las abogadas externas fueron a la casa de la testigo mientras ésta se encontraba en vacaciones para que les informara sobre cómo era el procedimiento que desarrollaban con la actora en la Oficina Asesora Jurídica



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

y una vez que regresó de sus vacaciones fue designada a órdenes de dichas abogadas externas, situación con la cual no estaba de acuerdo la señora TELLEZ QUIROGA, quien le manifestaba que por más trabajo que realizaran no les iban a prestar atención; sostuvo que la actora comenzó a ejercer oposición a esos hechos, generando problemas para el cobro como tal; enunció que la relación entre el señor ORLANDO PACHO y la señora AIDA PATRICIA, no era la más profesional ni cordial, pues este siempre mostró una actitud osca (sic), repelente, displicente con todo lo que tuviera que ver con la actora.

Manifestó que en una ocasión el Director la entidad, llegó a la Oficina Jurídica, con una hoja en la mano, ofuscado, e ingresó al Despacho de la demandante, puso la hoja fuertemente sobre la mesa y le dijo a la doctora que a él no le escribiera, que lo que necesitara se lo dijera y se fue enojado, no dejó ni que la doctora Aida hablara, tanto así que le dio la orden a su secretaria que no recibiera solicitudes que venían de la doctora Aida...

Afirmó igualmente, que vio en dos oportunidades al señor EDUARDO YANOLU MERCHAN LOPEZ y que en una de ellas, manifestó que junto con las abogadas externas cobraría honorarios desde la vigencia 2005 en adelante, frente a lo cual, indicó que la actora no estuvo de acuerdo, respondiendo el mencionado señor de forma desafiante que *“el que se interpusiera en la labor desempeñada o en el contrato sería retirado del camino”*, manifestándole a la accionante que siguiera órdenes; sostuvo la testigo que cuando ella también se les convirtió en un problema para el cobro de honorarios, pues estaban cobrándolos incluso sobre comparendos impuestos en las vigencias 2001 a 2007, razón por la cual informaron la retiraron del cargo. Indicó que para los días en que la señora AIDA PATRICIA presentó la queja por acoso laboral, la situación se había vuelto decadente, pues eran muy duros con ella, los ánimos estaban abajo y ella le manifestó a la testigo que estaba cansada, que no aguantaba más y que por tanto había interpuesto la queja y que pese a que le habían pedido la renuncia ella no se iba a ir (fls. 314 a 317 C.1).

- 3.30 Que el día 24 de mayo de 2016, declaró la señora MARÍA DE LOS ANGELES BARBOSA RODRIGUEZ, indicando que en el mes de noviembre de 2010 se acercó a la oficina donde trabajaba la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA para averiguar sobre la cancelación de unos comparendos de su hijo, dice que estando hablando con ella, ingresaron a la oficina cuatro personas, entre ellas el Director del Instituto de Tránsito y Transporte, un señor de apellido Merchán y dos señoras que después supo que eran abogadas, quienes le solicitaron que saliera de la oficina; que estando allí, escuchó que le decían a la señora TELLEZ QUIROGA, que venían a presentarle a las abogadas que iban a cobrar los honorarios de los comparendos desde el 2005, a lo que la señora TELLEZ les manifestó no estar de acuerdo porque el trabajo ya estaba hecho, pese a lo cual, manifestó que el señor MERCHAN le indicó que ella no podía interponerse en ese



421

## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

contrato porque las consecuencias iban a ser graves para ella; que cuando terminaron de hablar salieron de la oficina y cuando la testigo ingresó encontró a la señora AIDA PATRICIA llorando y al preguntarle qué fue lo que hizo, ella le respondió que había puesto una queja ante la Procuraduría (fls. 347 a 348 C.2).

### **4 Del cargo de desvío de poder.-**

Considera la demandante que con el acto administrativo demandado se desconoció el equilibrio entre los derechos del funcionario y los intereses de la administración, en tanto, se produjo la insubsistencia del nombramiento de la actora en forma contraria a los fines de la función pública, pues no se pretendió el mejoramiento del servicio, sino que obedeció al abuso del poder del nominador ejercido como consecuencia de la oposición de la demandante en relación con el cobro de honorarios del 35% a los deudores ejecutados a través de cobro coactivo; como también a la denuncia que por acoso laboral fue instaurada por la accionante contra el gerente del ITTM, el día 05 de enero de 2011.

Sobre el punto, es necesario señalar que de las pruebas obrantes en el expediente se tiene que la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, mediante Resolución No. 187 de 2008, fue nombrada en el cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nivel Asesor, Código 115, grado 01 del INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, siendo desvinculada del mismo mediante Resolución No. 214 del 09 de febrero de 2011, por la cual se declaró insubsistente su nombramiento en el cargo, en los siguientes términos:

“El Director General del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, en uso de sus atribuciones legales, en especial las que le confiere el Decreto 841 de 2001.

### **RESUELVE:**

ARTÍCULO 1º: Declarar insubsistente el nombramiento de la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.527.480 expedida en Engativá – Bogotá, en el cargo de Jefe de oficina asesora jurídica, Nivel Asesor, Código 115 Grado 01 del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta (fl. 21)”.

Del contenido de la Resolución en mención, es claro que el cargo ocupado por la actora, es de libre nombramiento y remoción, pues se encuentra clasificado dentro de los empleos de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, conforme lo establece el literal a) del numeral 2) del artículo 5º de la Ley 909 de 2004 y de igual forma, el artículo 125 de la Constitución Política, sobre el cual la administración cuenta con la facultad discrecional de retiro del servidor público que se encuentre allí ubicado, por lo que si bien las razones por las cuales se produce dicha decisión no debe estar contenidas de forma expresa en el acto administrativo, si deben acreditarse en el proceso.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

En este sentido, sostiene la entidad demandada que la declaratoria de insubsistencia de la actora, obedeció, primero, a los llamados de atención que le fueron realizados por ausencias temporales e injustificadas presentadas durante el año 2008; segundo, a la denuncia penal efectuada en su contra por incurrir supuestamente en el delito de peculado por apropiación; tercero, por el incumplimiento de la accionante con los lineamientos establecidos para el desempeño de su cargo, situaciones que manifestó, llevaron a perder la confianza en la empleada y por tanto a retirarla del cargo.

De lo probado en el proceso, se tiene que mediante oficios que datan del 20 y 21 de octubre de 2009, el Subdirector General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, requirió a la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, con el fin de que ésta informara las razones por las cuales no se presentó a laborar dentro del horario establecido los días 13 y 19 del mismo mes y año; llamado de atención que se le efectuó igualmente el día 22 de enero de 2010, por la inasistencia a su lugar de trabajo el 21 y el 22 de dicho mes y año, sin que frente a dichos llamados de atención, aparezca acreditado en el proceso que la actora hubiere dado respuesta alguna. Igualmente aparece acreditado que el día 19 de enero de 2010, el Subdirector General, le solicitó a la actora, informara respecto a la situación presentada con la servidora LILIANA MÉNDEZ SÁNCHEZ el día 06 de enero de 2010, en la cual al parecer tuvieron un trato grotesco, vulgar, violento y desobligante en las instalaciones del Instituto, reclamo frente al cual tampoco se observa respuesta alguna de parte de la actora.

Así mismo, aparece acreditado en el plenario que el día 28 de febrero de 2011, el Subdirector General del ITTM, remitió a la Dirección Seccional de Fiscalías la declaración juramentada que hiciera el señor ADRIANO PERALTA RAMOS, por presuntas irregularidades presentadas en el trámite de pago de un cobro coactivo ante dicha entidad con la señora TELLEZ QUIROGA.

De lo anterior, se desprende que si bien le fueron efectuados varios llamados de atención a la actora, como consecuencia al parecer, de sus llegadas tarde, su inasistencia a laborar, e incluso de las diferencias con una de sus compañeras de trabajo, dichos hechos no precedieron de forma inmediata la decisión de declaratoria de insubsistencia de la accionante, pues ocurrieron con una antelación superior a un año, situación que impide inferir a ésta operadora jurídica que las mismas fueran las razones por las cuales el nominador expidió el acto administrativo acusado, máxime cuando tales hechos acaecieron frente a un directivo institucional diferente al que expide la resolución demandada. Igual suerte, corre la denuncia presentada por el Subdirector General del Instituto accionado, ya referida, contra la actora, pues la misma se produjo con posterioridad a la fecha en que ésta fue desvinculada de la entidad.

Ahora bien, sostiene por su parte la demandante que la finalidad de la expedición de la resolución demandada no fue el mejoramiento del servicio, sino las diferencias entre ella y el nominador, como consecuencia de la oposición que ésta manifestó frente a la forma como se empezó a desarrollar el cobro coactivo en la entidad, e



425

## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

igualmente, por la denuncia de acoso laboral por ella instaurada, afirmación que se procede a verificar con las pruebas aportadas en el plenario.

Observa el Despacho que de conformidad con lo dispuesto en el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, compete al Jefe de Oficina Jurídica, entre otras cosas, adelantar el proceso de cobro coactivo por las sumas que le sean adeudadas a dicho Instituto.

Así mismo que para la realización de dicha labor, el día 08 de julio de 2010, se suscribió entre el Instituto accionado y la abogada YOLANDA RODRÍGUEZ CORTÉS, el contrato de prestación de servicios No. 284, con el objeto de adelantar el cobro de las sanciones impuestas por infracciones de tránsito, para lo cual se pactó que el pago de los honorarios correspondientes de la contratista, se efectuaría por los deudores de dichas sanciones de la siguiente manera: un 15% sobre el valor total de lo adeudado siempre que el deudor cancelara con el solo cobro pre-jurídico, un 35% sobre el valor total de lo adeudado cuando se iniciaría el respectivo proceso de cobro, pagos que de acuerdo a las estipulaciones contractuales, debían ser realizados a la cuenta dispuesta por el contratista; siendo designada para dicho efecto la cuenta No. 60194006-2 perteneciente al señor EDUARDO YANOLU MERCHAN LOPEZ, conforme se advierte de las consignaciones arrimadas al proceso; cobro que generó inconformidad en algunos de los usuarios del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, tal como se observa de los diferentes escritos elevados ante la Procuraduría General de la Nación, ante la misma entidad accionada, la Contraloría Departamental y de las acciones de tutela elevadas por dicha situación.

Igualmente, de la declaración rendida por la señora LINA PAOLA MORA VERGEL, quien para la fecha de los hechos laboraba como auxiliar de la actora y a la fecha de la declaración aún laboraba para la institución, se desprende que el señor ORLANDO PACHON, Director de la entidad era tosco, fuerte y displicente en su trato con las demás personas y en especial con la accionante y que incluso ordenó a su secretaria, no recibir ningún escrito que proviniera de la señora TELLEZ QUIROGA; así mismo, expresó que vio en dos oportunidades al señor EDUARDO YANOLU MERCHAN LÓPEZ y que en una ellas, éste dijo que junto con las abogadas externas contratadas, efectuarían el cobro de las órdenes de comparendo impuestas desde el año 2005, frente a lo cual la señora AIDA PATRICIA, manifestó su desacuerdo, a lo que el mencionado señor respondió de forma desafiante que *"el que se interpusiera en la labor desempeñada o en el contrato sería retirado del camino"*, como también siéndole indicado a la actora que ella debía únicamente seguir órdenes, agregando la testigo, que cuando ella también se les convirtió en un problema para el cobro incluso de honorarios sobre comparendos impuestos en las vigencias 2001 a 2007, la desplazaron a otro cargo; igualmente, adujo que una vez se desvinculó la accionante de su cargo, el Director de la entidad accionada, suministró a la oficina Jurídica los elementos de trabajo requeridos, incorporó nuevamente a la testigo a dicha área y les suministró materiales y nuevas herramientas tales como la publicación de procesos. Finalmente, aseguró la testigo



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

que la actitud de despotismo del Director del Instituto para con la accionante, la llevó a instaurar queja por acoso laboral.

Ahora bien, con el testimonio de la señora MARÍA DE LOS ANGELES BARBOSA RODRÍGUEZ, usuaria del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, se probó que en efecto el Director de la entidad demandada, junto con el señor de apellido Merchán y dos abogadas, se reunieron en una ocasión con la hoy demandante, hecho que ella presencié al encontrarse hablando con ésta en las instalaciones del ITTM, ocasión en la que la accionante, les manifestó su inconformidad, con la contratación de las abogadas para llevar el trámite del cobro coactivo.

Aunado a lo anterior, se advierte que el día 03 de enero de 2011, la demandante envió a la Procuraduría General de la Nación, documento por el cual instauró queja por acoso laboral contra el señor ORLANDO PACHÓN ROJAS, en su condición de Director del ITTM, enunciado como actos de acoso de su superior: i) Su lenguaje soez y morboso; ii) Las frases injuriosas emitidas en su contra; iii) El retiro del personal que le colaboraba a la actora en el ejercicio de sus funciones; iv) El haberle ordenado tomar sus vacaciones dos periodos seguidos sin informarle previamente; v) Haber asignado a su auxiliar a otra dependencia una vez ésta retorno de sus vacaciones, sin permitirle rendir el correspondiente informe de sus funciones; vi) No permitirle conocer el contrato de prestación de servicios suscrito con la abogada externa para la realización del trámite de cobro coactivo en la entidad.

En cuanto al trámite de la queja instaurada por la actora, se evidencia que la misma correspondió a la Procuraduría Regional del Meta, quien mediante oficio del 03 de febrero de 2011, ordenó su remisión al Comité de Acoso Laboral del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, siendo recibida el día 10 de febrero de dicho mes y año, esto es, un día después de la declaratoria de insubsistencia de la actora.

De los hechos probados enunciados, concluye esta Operadora Jurídica que lo que llevó al Director del Instituto accionado a expedir el acto acusado, fue en primera medida, las diferencias que éste tenía con la actora, conclusión a la que se llega al tener en cuenta lo enunciado en las declaraciones rendidas en el proceso, en las cuales se pone de presente de una parte, el trato despectivo, indiferente, arbitrario e irrespetuoso que el nominador y los abogados externos contratados, tenían para con la entonces empleada; como también, la actitud asumida por ésta en relación con el manejo que el Director le dio al trámite dispuesto para la función de cobro coactivo inherente a su cargo, función para la cual fue contratada la abogada Yolanda Rodríguez, decisión que ella no compartió, todo lo cual quedó demostrado; y, en segunda medida, la queja por acoso laboral que fuera instaurada por la accionante en su contra, denuncia que si bien solamente fue recibida por el Instituto un día después de la expedición del acto acusado, era conocida por todos en la entidad, tal como lo afirmó la testigo LINA PAOLA MORA VERGEL.

Así las cosas, teniendo en cuenta que *“la desviación de poder es un vicio que afecta el objeto del acto administrativo, y que se configura o materializa, cuando se está*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ante la intención particular, personal o arbitraria de un sujeto que actúa en nombre de la Administración, en la búsqueda de una finalidad contraria a la establecida en las normas que rigen la materia"<sup>6</sup>, considera el Despacho que en el presente caso la finalidad pretendida por la administración con la expedición del acto demandado, no fue el mejoramiento del servicio público, sino una finalidad contraria movida por una intención particular, por lo que la respuesta al primer problema jurídico planteado es afirmativa, siendo procedente la declaratoria de nulidad de la resolución acusada, e improcedente el estudio del segundo problema jurídico planteado.

En cuanto al restablecimiento del derecho, el Despacho tendrá en cuenta la sub regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional mediante sentencia SU-556 de 2014, conforme a la cual:

*"33. Desde esa perspectiva, estimó la Sala Plena que la fórmula que debe aplicarse al caso de quienes ocupan cargos de carrera en provisionalidad y son desvinculados sin motivación, es la de disponer que su reintegro se realice sin solución de continuidad, con el correspondiente pago de los salarios y prestaciones **efectivamente** dejados de percibir<sup>7</sup>. En este sentido, como quiera que sólo cabe indemnizar el daño efectivamente sufrido y tal daño es equivalente a lo dejado de percibir, **de la suma indemnizatoria es preciso descontar todo lo que la persona, durante el periodo de desvinculación, percibió como retribución por su trabajo, bien sea que provenga de fuente pública o privada, como dependiente o independiente.***

*34. Tomando en consideración lo señalado en esta sentencia de unificación, y lo dispuesto en el artículo 123 Superior, las órdenes que se deben adoptar en los casos de retiro sin motivación de las personas vinculadas en provisionalidad en un cargo de carrera, son las siguientes:*

*i. El reintegro del servidor público desvinculado a su empleo, siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso.*

*ii. Para el reintegro también deberá examinarse si el servidor público cumple con los requisitos para acceder al cargo público, tales como la carencia de antecedentes penales y disciplinarios. Lo anterior de conformidad con el artículo 123 Superior, que establece que "los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento".*

*iii. A título indemnizatorio, sólo se debe pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona, sin que la suma a pagar por indemnización sea*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sentencia del 09 de septiembre de 2016, expediente No. 44.845, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>7</sup> En la sentencia SU-691 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte empezó a desarrollar el criterio, según el cual, resultaba procedente ordenar, a las respectivas entidades accionadas que descontaran las sumas que hubieren devengado los peticionarios, provenientes del Tesoro Público entre el momento de la desvinculación hasta su reintegro efectivo o hasta la fecha de supresión del cargo, según el caso.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario”*

Así las cosas, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará el reintegro de la actora al cargo de Jefe Oficina Asesora Jurídica, Nivel Asesor, Código 115, grado 01 del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, siempre y cuando el cargo que ocupaba la demandante aún no haya sido provisto en propiedad o periodo de prueba.

Igualmente se ordenará el pago indexado de los sueldos, prestaciones y emolumentos dejados de percibir desde el día en que fue desvinculada del servicio y hasta cuando sea efectivamente reintegrada, descontando las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente hubiere recibido la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, sin que dicha suma sea inferior a seis (6) meses ni exceda de veinticuatro (24) meses de salario.

Estas sumas a las que se obliga el Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, en virtud de esta sentencia deben ser actualizadas desde el momento en que debieron pagarse, teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor certificados por el DANE y que se hallan publicados en los distintos medios de divulgación oficial, teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde la renta presente (R) se determina multiplicando la renta histórica (RH) que es la cantidad a pagar, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mensualidad, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos, incluyendo los reajustes reconocidos periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas.

Por otra parte, en lo que respecta al reconocimiento y pago de perjuicios morales y daño a la vida de relación pedidos en la demanda, encuentra este Despacho que de los medios de prueba obrantes en el expediente, no se desprenden perjuicios de tal naturaleza, por lo que no se reconocerá suma alguna por estos conceptos.

En lo referente a la reparación del daño material pretendido por la actora, consistente en el pago de honorarios de abogado en un 20% del valor de las pretensiones reconocidas en la sentencia, es claro que la suma cuyo pago se solicita hace parte de las denominadas agencias en derecho, incluidas en el



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

concepto de costas del proceso, motivo por el cual será estudiada la pretensión en mención a continuación.

En cuanto a la condena en costas, toda vez, que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

Por lo expuesto el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 214 del 09 de febrero de 2011, expedida por el Director General del Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, mediante la cual se declaró insubsistente el nombramiento de la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA en el cargo de Jefe Oficina Asesora Jurídica, Nivel Asesor, Código 115, grado 01 de la planta de personal administrativo de la entidad accionada, conforme a lo expuesta en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO.- CONDENAR** al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, a reintegrar a la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA, al cargo que ocupaba al momento de su declaratoria de insubsistencia, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO.- CONDENAR** al INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL META, a pagar a la actora, todos los sueldos, prestaciones y emolumentos dejados de percibir desde el día en que fue desvinculada del servicio, 09 de febrero de 2011, hasta cuando sea efectivamente reintegrada, descontando las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente hubiere recibido la señora AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA. Para tal efecto, la suma a pagar no podrá ser inferior a seis (6) meses de emolumentos, ni exceder de veinticuatro (24) meses.

**CUARTO.- DECLARAR** para todos los efectos legales que no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios por parte de la demandante, entre la fecha del retiro y la fecha en que se produzca su reintegro.

**QUINTO.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

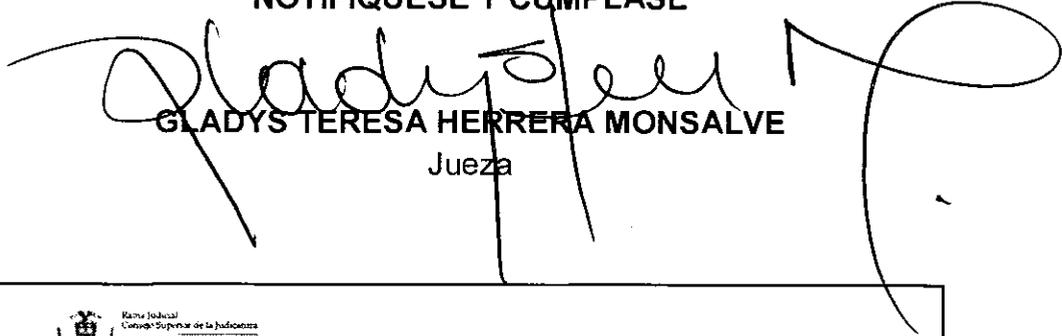
**SEXTO.-** No condenar en costas. Por Secretaría, liquídense los gastos del proceso, en caso existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, le serán reembolsados a la parte demandante.



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

**SÉPTIMO.-** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, procédase a su archivo, previa devolución del remanente a que haya lugar por concepto de gastos ordinarios del proceso, y expídase al interesado copia auténtica del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria y cúmplase con las comunicaciones del caso (artículos 173 y 177 del C.C.A.)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

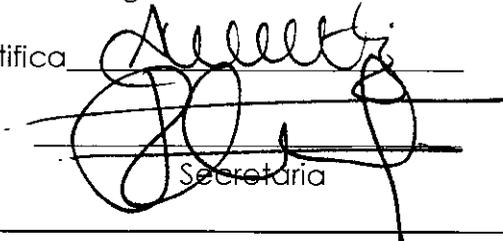
  
**GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE**  
Jueza



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO**

En Villavicencio, a los \_\_\_\_\_ se **NOTIFICA PERSONALMENTE** la providencia de fecha: **23 DE OCTUBRE DE 2018** a la Dra. **ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ HERNANDEZ**, quien actúa como Procuradora 94 Delegada Judicial Administrativa.

Quien se notifica \_\_\_\_\_

  
Secretaría



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
EDICTO.**

**LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE VILLAVICENCIO META.**

**NOTIFICA A LAS PARTES.**

**PROCESO NO:** 50001 3331 002 2011 00240 00

**JUEZ:** GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE.

**NATURALEZA:** ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

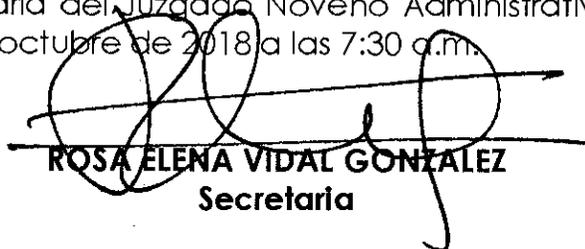
**DEMANDANTE:** AIDA PATRICIA TELLEZ QUIROGA

**DEMANDADO:** INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL META

**PROVEÍDO:** VEINTITRÉS (23) DE OCTUBRE DE 2018

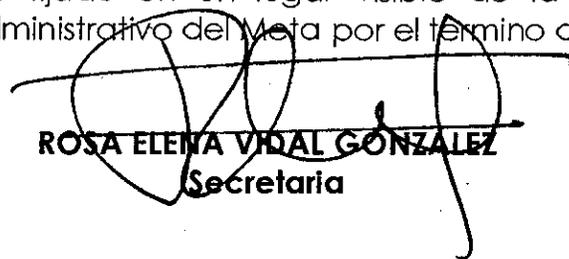
**INSTANCIA:** PRIMERA INSTANCIA.

Para notificar a las partes la anterior providencias y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 323 del C.P.C, se fija el presente edicto en un lugar visible de la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta, hoy veintinueve (29) de octubre de 2018 a las 7:30 a.m.

  
**ROSA ELENA VIDAL GONZALEZ**  
Secretaria

**DESIJACION**

31/10/2018- siendo las 5:00 P.M, se desfija el presente edicto después de haber permanecido fijado en un lugar visible de la la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta por el termino de tres días.

  
**ROSA ELENA VIDAL GONZALEZ**  
Secretaria