

**Función Pública**

Sentencia 2013-04634 de 2021 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

RENUNCIA DEL CARGO / RENUNCIA IRREVOCABLE DE FUNCIONARIO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN / DESVIACIÓN DE PODER - Inoperancia

La afirmación de la demandante respecto de la coacción a renunciar no cuenta con soporte probatorio alguno. Es cierto que entre los meses de junio a octubre de 2011 los funcionarios de la Subdirección de Talento Humano advirtieron las falencias presentadas por el aplicativo sugar y así lo consignaron en los respectivos informes presentados a la directora de dicha dependencia. Sin embargo, tal circunstancia no permite inferir que la dimisión de la actora hubiera sido ordenada por el contralor ni da cuenta de las supuestas presiones que ejercían sobre ella los funcionarios señalados. Ahora bien, en cuanto a la premura en la aceptación por parte del nominador para aceptarla, la Sala comparte el razonamiento del agente fiscal, en el sentido de que esta diligencia obedeció al hecho de que la actora en el escrito presentado el 17 de octubre manifestó que renunciaba de manera irrevocable a partir del 18 de octubre de 2017, es decir, a partir del día siguiente. Esta circunstancia, como es sabido, conminaba al superior a la aceptación, pues se contraponía a cualquier razón que pudiera esgrimir la entidad. En este orden de ideas, se concluye que la renuncia presentada por la actora al cargo que ocupaba en la Contraloría de Bogotá reúne la totalidad de los requisitos o elementos característicos previstos en los Artículos 27 del Decreto 2400 de 1968 y 110 y 113 del Decreto 1950 de 1973, en la medida en que fue un acto propio, libre, voluntario y espontáneo, sin que se haya acreditado fuerza, coacción o vicio por parte del contralor distrital o de algún otro funcionario en la toma de dicha decisión.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 26 / DECRETO 2400 DE 1968 - ARTÍCULO 27 / DECRETO 1950 DE 1973 / LEY 909 DE 2004 - ARTÍCULO 41

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04634-01(2350-17)

Actor: YANET PATRICIA RODRÍGUEZ CAMARGO

Demandado: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ

sentencia segunda instancia

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 16 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el Artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Yanet Patricia Rodríguez Camargo formuló demanda, en orden a que se declare la nulidad de la Resolución 2245 del 17 de octubre de 2012, mediante la cual el contralor de Bogotá, D. C., le aceptó la renuncia.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar su reintegro en el empleo que desempeñaba o en otro de igual o similar categoría y remuneración; ii) declarar, para todos los efectos legales, que no hubo solución de continuidad en la relación laboral; iii) condenar a la demandada a pagarle todos los salarios, primas, reajustes, aumentos de sueldo y demás emolumentos dejados de percibir desde el retiro y hasta el reintegro; iv) condenar a la entidad demandada al pago de la indexación de las sumas adeudadas; y v) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los Artículos «176 y 177 del CCA».

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

- i) La señora Yanet Patricia Rodríguez Camargo prestó sus servicios a la Contraloría de Bogotá desde el 13 de mayo de 2004 hasta el 17 de octubre de 2012.
- ii) Durante el referido periodo ejerció los cargos de profesional especializado, código 335, grado 04, de la planta global de la entidad; subdirector técnico, código 088, grado 02 y subdirector técnico, código 068, grado 2, de la Subdirección de Gestión de Talento Humano; se le asignaron funciones como director técnico, código 026, grado 3 de la Dirección de Talento Humano; y se designó en encargo como director técnico, código 009, grado 3 de esta Dirección.
- iii) El 12 de octubre de 2012 fue citada al despacho del contralor y fue sometida a presiones por parte del nominador, del jefe de la oficina jurídica, de la directora de informática y de la directora de apoyo al despacho, para que aceptara la implementación del plan de trabajo propuesto por Informática, a pesar de ser totalmente inviable. La demandante les hizo saber que existía un proceso de responsabilidad fiscal por el presunto detrimento patrimonial que representaba la adquisición del aplicativo necesario para poner en marcha dicho proyecto.
- iv) El 17 de octubre siguiente, la directora de Talento Humano le informó que el contralor había decidido declarar la insubsistencia de su nombramiento «o que renunciara». La señora Rodríguez Camargo resolvió renunciar a su cargo para tener una salida decorosa de la entidad.
- v) Mediante escrito radicado el 17 de octubre de 2012, dirigido al contralor de Bogotá, «sin ser voluntad espontánea si no (sic) producto de la presión» presentó renuncia irrevocable a su cargo a partir del 18 de octubre de 2012 y consignó los motivos de tal determinación.
- vi) Por Resolución 2245 del 17 de octubre de 2012, el contralor aceptó la renuncia motivada, mediante acto puro y simple, sin verificar las razones expuestas en la carta de dimisión.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los Artículos 2, 4, 13, 25, 29, 53 y 209 de la Constitución Política; 5, 25, 26 y 27 del Decreto 2400 de 1968; 22, 105, 110, 111, 112, 113 y 115 del Decreto 1950 de 1973; 109 del Decreto 1421 de 1993; 1 y 41, literal b) de la Ley 909 2004; y 138 de la Ley 1437 de 2011.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:

- i) La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, en forma espontánea e inequívoca su decisión de separarse del servicio. Por tanto, es claro que la renuncia motivada presentada por la demandante no reúne los requisitos exigidos por la ley, pues de su contenido se evidencia la falta de voluntad.
- ii) La dimisión se produjo, primero, porque el nominador le dio a escoger a la señora Rodríguez Camargo entre renunciar o ser declarada insubsistente; y, segundo, por las presiones constantes que ejercían sobre ella el contralor de Bogotá, el contralor auxiliar, el jefe de la oficina asesora jurídica, la directora de apoyo al despacho, el jefe de control interno y la asesora del despacho del contralor, para que firmara y aceptara las propuestas que iban en detrimento de la entidad.
- iii) Respecto de la facultad discrecional que se le otorga al nominador, la ley, la jurisprudencia y la doctrina ha señalado que esta no puede ser arbitraria ni ilimitada, y que tiende hacia un fin que siempre tendrá un carácter público. Este propósito no se cumplió en este caso, dado que no

es posible el mejoramiento del servicio público cuando 1) la entidad suscribió el Convenio de Cooperación 158 de 2000 para la digitalización e indexación de las historias laborales de la Contraloría de Bogotá, mediante el aplicativo sugar, el cual tuvo un alto costo; y 2) cuatro años después el contralor dejó de lado dicho aplicativo, para implementar una hoja, es decir, se empezó de cero a indexar la información contenida en cada una de las 5635 hojas de vida que reposan en el aplicativo.

iv) El Artículo 36 del C.C.A. establece que, en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter particular o general, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

v) Los motivos que sirvieron de fundamento al acto del contralor no justifican la decisión tomada, toda vez que el hecho de que este le manifestara a la actora que, o firmaba la propuesta de la implementación del nuevo plan de trabajo, el cual era inviable para entidad, o escogía entre renunciar o ser declarada insubsistente, no es un fin adecuado a la norma ni persigue el cumplimiento de los fines estatales establecidos en el Artículo 2 de la Constitución Política, ni obedece al correcto ejercicio de la facultad discrecional, como tampoco a la prestación del servicio público o su mejoramiento, dado que no existe proporcionalidad entre los hechos que sirvieron de causa y la decisión de retirar de la entidad a la demandante.

1.2. Contestación de la demanda

La Contraloría de Bogotá, D. C., por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por las razones que se expresan a continuación:¹

i) La entidad demandada en ningún momento ha obrado con desconocimiento de las normas invocadas en el libelo, toda vez que la resolución acusada se expidió en estricto acatamiento de los parámetros señalados por la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, para aceptar la renuncia expresamente radicada por la señora Rodríguez Camargo al cargo que ocupaba en la planta global de la Contraloría de Bogotá y, por ende, hay ausencia de falsa motivación e inexistencia de violación de preceptos constitucionales.

ii) La señora Rodríguez Camargo, mediante escrito radicado el 17 de octubre de 2012, presentó renuncia irrevocable al cargo de subdirector técnico, código 068, grado 02, de la Dirección de Talento Humano, la cual fue aceptada por medio de la Resolución 2245 del 17 de octubre de 2012. Esta decisión fue el resultado de su manifestación de voluntad, plasmada en forma escrita, expresa, libre e inequívoca.

iii) Del contenido de la carta de renuncia se extrae claramente que la determinación allí consignada es producto de la expresión voluntaria, espontánea e inequívoca de separarse definitivamente del servicio, debido, más que a las presiones que no demuestra, a las diferencias de opinión con los demás funcionarios que trataban el tema del Convenio 158 de 2000, cuyas divergencias se dejaron anotadas en actas y documentos suscritos por los jefes de las diferentes áreas involucradas, las cuales no constituyen una presión para la funcionaria, sino un desacuerdo que bien pudo tratar de otra manera.

iv) Puede ser cierto que la señora Rodríguez Camargo en el desempeño de su cargo tuviera un rendimiento laboral rutinario, como era su deber; sin embargo, en su hoja de vida no se evidencian elementos excepcionales en la prestación del servicio, que impidieran al nominador aceptar la renuncia presentada por aquella o que pudieran enervar su facultad discrecional.

v) Las grabaciones que la demandante pretende hacer valer en este proceso carecen de todo valor probatorio debido a que fueron obtenidas de manera ilegal y subrepticia y, por ende, no pueden ser tenidas en cuenta. En todo caso, si fuera cierto que en determinado momento algún directivo de la entidad le sugirió la renuncia, este hecho tampoco generaría la nulidad del acto de aceptación, por cuanto se trata de una empleada de libre nombramiento y remoción cuyo nombramiento bien podía ser declarado insubsistente en virtud de la facultad discrecional del nominador en pro del mejoramiento del servicio. Además, la demandante ocupaba un empleo perteneciente al nivel directivo que implicaba un cierto grado de confianza dentro de la administración.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia proferida el 16 de junio de 2016, denegó las pretensiones de la demanda con sustento en las siguientes consideraciones:

i) El acto de renuncia ha sido concebido legal y jurisprudencialmente como aquel en el cual no cabe duda acerca de la voluntad de quien la suscribe, de finalizar en el ejercicio en el empleo que viene desempeñando. Es una forma legítima de desvinculación de la administración pública, prevista para empleados de libre nombramiento y remoción y para empleados de carrera administrativa.

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

decisión se ve truncada.

iii) En el caso concreto se halla un único testimonio de la señora Francy Yaneth Cuervo Díaz, quien manifiesta que la actora fue su jefe en la entidad accionada y que desconoce los motivos de su desvinculación. En este orden, la prueba testimonial arrimada al proceso no permite evidenciar que la renuncia presentada por la demandante fuera ordenada por el contralor de Bogotá, ni que existieran presiones por los funcionarios mencionados por esta. Si bien la declarante expone una animadversión entre ella y la directora de informática, no se acredita un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno fuera invadido. Por el contrario, en el acto de renuncia presentado por la señora Rodríguez Camargo se reúnen los elementos propios de tal decisión, esto es, la manifestación escrita y su aceptación; así mismo, la dimisión fue libre, espontánea e inequívoca. Por lo tanto, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la resolución acusada.

1.4. El recurso de apelación

La demandante, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación² contra de la sentencia y solicitó que se revoque y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. Como sustento de su pretensión expuso lo siguiente:

i) Si bien la parte formal de la renuncia se cumple, no ocurre lo mismo con el aspecto material, debido a la constante presión del nominador para que la demandante aceptara las condiciones del aplicativo que se pretendía implementar. Es así, como en reunión del 17 de octubre de 2012 la directora de Talento Humano le informó que el contralor había decidido declarar insubsistente su nombramiento o que renunciara. Prueba de ello es la grabación que el tribunal ordenó transcribir y que no fue tenida en cuenta al momento de proferir el fallo.

ii) Del texto de la renuncia motivada se puede extraer que tal decisión no fue libre, espontánea e inequívoca, pues la señora Rodríguez Camargo le manifestó claramente al contralor que obtenida su renuncia no era necesario que la declarara insubsistente.

iii) «Era tanto el afán del nominador de salir de la Dra. Rodríguez Camargo que inmediatamente recibió la carta de renuncia motivada decidió aceptarla», situación que no fue analizada por el tribunal en primera instancia.

iv) La prueba documental y testimonial aportada al proceso demuestra que la decisión unilateral del contralor de prescindir de los servicios de la demandante se originó por los problemas detectados en la aplicación sugar, adquirido por la entidad para la indexación de las hojas de vida y en la pretensión de obligar a la demandante y a los funcionarios de planta a realizar el trabajo que se había cancelado, y que no hizo el contratista, causando un detrimento grave para la entidad.

v) La renuncia motivada presentada por la demandante demuestra claramente que esta se produjo para evitar el acto de insubsistencia, el cual era inminente. Por ende, no fue el resultado de su voluntad libre y espontánea sino el producto de la presión, coacción e inducción del nominador, lo que la torna ineficaz jurídicamente.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes, demandante³ y demandada,⁴ reiteraron los planteamientos expuestos en el recurso de apelación y en la contestación de la demanda, respectivamente.

1.6. El Ministerio Público

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto⁵ en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Para tal efecto, expuso los siguientes argumentos:

i) La alegada presión por parte del nominador para que la demandante aceptara la implementación del aplicativo sugar no deja de ser una ambigüedad sin soporte alguno. En efecto, si bien es cierto que por los meses de junio a octubre de 2011 se evidenciaron por servidores adscritos a la Subdirección de Talento Humano las falencias en dicho soporte técnico, consistentes en que su cobertura documental no satisfizo al 100 %, no es posible deducir la conducta de imposición del nominador sobre la demandante para inducirla a dimitir de su empleo.

ii) La aceptación de la renuncia el mismo día de su presentación se explica sencillamente por los efectos fiscales que la dimitente le imprimió a su decisión, al pedir que se aceptara a partir del 18 de octubre, con lo cual la entidad aplicó los valores de eficacia, economía y celeridad administrativas, atendiendo oportunamente la dimisión en esos precisos términos.

iii) La parte actora incumplió la carga procesal de demostrar sus aseveraciones, al quedarse inmersa en elucubraciones subjetivas sin ningún respaldo probatorio.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

De acuerdo con lo señalado en la sentencia de primera instancia y atendiendo los motivos de oposición aducidos por la apelante, se extrae que en el sub lite el problema jurídico se contrae a determinar si la renuncia presentada por la señora Yanet Patricia Rodríguez Camargo fue de carácter libre y espontáneo o, si, por el contrario, fue provocada y coaccionada.

2.2. Marco normativo

El Artículo 125 de la Constitución Política prevé que los empleos en los órganos y entidades del Estado, por regla general, son de carrera, con las excepciones allí establecidas, y, su retiro, se produce por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y la ley.

Ahora bien, dentro de las causales de retiro del servicio esta la aceptación del acto de renuncia del servidor público, el cual debe ser resultado de la voluntad libre y espontánea de hacer dejación del empleo, pues conforme a lo establecido en el Artículo 26 de la Carta Política, «Toda persona es libre de escoger profesión u oficio [...]», de acuerdo con sus intereses, sin que existan limitaciones distintas de aquellas que pretendan salvaguardar la continuidad y buena prestación del servicio.

En relación con la libre disposición para renunciar a un empleo público, el Artículo 27 del Decreto 2400 de 1968⁶, compatible con el mandato del Artículo 26 superior, preceptúa que, quien sirva en un empleo de voluntaria aceptación puede manifestar su dimisión voluntariamente. La norma ordena lo siguiente:

ARTÍCULO 27. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.

La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.

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

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

Cuando el empleado estuviere inscrito en el escalafón, la renuncia del cargo conlleva la renuncia a su situación dentro de la carrera respectiva.

En este mismo sentido, el Decreto 1950 de 1973, «Por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 [...]», preceptúa en sus Artículos 111 a 113:

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

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

La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.

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

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

A su turno, la Ley 909 de 2004⁷ preservó como causal de retiro de la función pública, tanto de los empleos de libre nombramiento y remoción

como de los de carrera administrativa, la renuncia regularmente aceptada, en los siguientes términos:

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

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
 - b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
 - c)
 - d) Por renuncia regularmente aceptada;
 - e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
 - f) Por invalidez absoluta;
 - g) Por edad de retiro forzoso;
 - h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
 - i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
 - j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el Artículo 5o. de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
 - k) Por orden o decisión judicial;
 - l) Por supresión del empleo;
 - m) Por muerte;
 - n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.
- (...).

De lo anterior se colige que el acto de renuncia debe ser el resultado de una manifestación escrita e inequívoca del empleado público de cesar en el ejercicio del cargo que desempeña, debe reflejar su voluntad y su expresión consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño, de retirarse del servicio.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.3.1. De la relación laboral de la demandante

i) Por Resolución 0950 del 13 de mayo de 2004 expedida por el contralor de Bogotá, D. C., fue nombrada, con carácter provisional, en el cargo de profesional especializado código 335 grado 04 de la planta global de la Contraloría de Bogotá.⁸ Tomó posesión el 17 mayo de 2004, según Acta 089-2004.⁹

ii) Mediante Resolución 1717 del 20 de septiembre de 2004 fue nombrada, con carácter ordinario, en el cargo de subdirector técnico código 088 grado 02 de la Subdirección de Gestión de Talento Humano, Dirección Técnica de Talento Humano.¹⁰ Se posesionó el 21 de septiembre de 2004, según Acta 178-2004.¹¹

iii) Según la certificación expedida por la directora técnica de Talento Humano de la Contraloría de Bogotá, la demandante prestó sus servicios a dicha entidad desde el 17 de mayo de 2004 hasta el 17 de septiembre de 2012, momento para el cual se desempeñaba como subdirector técnico 068-02 en la Subdirección de Gestión de Talento Humano.¹²

iv) Durante su permanencia en la entidad en varias oportunidades se le asignaron funciones de director técnico 026-03 y 009-03, y se le encargó como director técnico 026-03.¹³

v) Con escrito dirigido al contralor de Bogotá, radicado el 17 de octubre de 2012, la demandante presentó renuncia a su cargo, en los siguientes términos:¹⁴

(...)

Comedidamente, me dirijo a usted con el fin de presentar mi RENUNCIA IRREVOCABLE al cargo que he venido desempeñando como Subdirector Técnico Código 068 grado 02 de la Dirección de Talento Humano, a partir del 18 de octubre de 2012.

Manifiesto que el presente escrito contiene mi expresión voluntaria, espontánea e inequívoca de separarme definitivamente del servicio, por lo que no hay necesidad de que me declare insubsistente.

Respeto su decisión de prescindir de mis servicios y la comparto, pues nuevamente le manifiesto que no estoy dispuesta a participar en las actividades que se pretenden adelantar para obligar a los funcionarios de planta a comenzar de cero, ejecutando nuevamente las actividades de indexación que ahora se renombran como de categorización, las cuales ya fueron canceladas al contratista OEI, información indexada que reposa actualmente en el aplicativo SUGAR, que va a cumplir tres (3) años después de su adquisición y no reporta ningún beneficio para ninguna dependencia de la entidad, puesto que la información carece de total calidad y debido a las innumerables inconsistencias y falencias no permite su uso; razón por la cual ahora se pretende remplazarla en su totalidad, con la implementación de una hoja Excel, en la cual se debe indexar nuevamente el millón de folios contratos (sic) en el año 2008, que corresponden a la información contenida en cada una de las 5635 historias laborales que reposan en el aplicativo, dese el folio 1 al n, borrando la que fue indexada y cancelada al contratista; metodología que dicho sea de paso, viene causando la desconfiguración del sistema, dejando la información en un estado lamentable.

Finalmente, quiero dejar en claro que mientras estuve en ejercicio del cargo, actué en estricto cumplimiento de mis funciones y acatando la normatividad vigente; aprovecho la oportunidad para desearle sinceramente éxitos en su gestión.

Atentamente,

YANET PATRICIA RODRÍGUEZ CAMARGO

C.C. 51.770.771 de Bogotá

vi) Por medio de la Resolución 2245 del 17 de octubre de 2012 el contralor de Bogotá resolvió aceptar, a partir del 18 de octubre de 2012, la renuncia irrevocable presentada por la señora Yaneth Patricia Rodríguez Camargo al cargo de libre nombramiento y remoción como subdirector técnico, código 068, grado 02.¹⁵

2.3.2. De los hechos que, según la actora, rodearon la presentación de la renuncia

i) El 18 de diciembre de 2008 se celebró entre la Contraloría de Bogotá y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI, el Convenio de Cooperación No. 158, con el objeto de:

CLÁUSULA PRIMERA. – Objeto: Por el presente convenio específico de cooperación, las partes buscan conjugar y convocar diversos tipos de recursos, técnicos, conocimientos, experiencias, asistencia técnica y cooperación en general para adelantar la digitalización e indexación de las historias laborales de la Contraloría de Bogotá y un aplicativo de digitalización y administración de las imágenes resultantes, con lo cual se busca garantizar la conservación de la memoria institucional y la agilización de la consulta de las hojas laborales de la Contraloría de Bogotá y el análisis y diagnóstico de los Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información de la Contraloría de Bogotá, de acuerdo con los lineamientos dados por la Comisión Distrital de Sistemas.¹⁶

ii) En el proceso de implementación del mencionado aplicativo los funcionarios de la Subdirección de Talento Humano se reunieron en varias ocasiones con el fin de adelantar actividades tendientes a verificar su funcionalidad. De cada reunión se rindió un informe que, por lo general, daba cuenta de las falencias del programa. Al respecto se encuentran las siguientes anotaciones:

Al revisar esta muestra persisten las inconsistencias mencionadas en los anteriores informes y se presume que el resto de la información se encuentra en las mismas circunstancias lo que hace necesario que la Dirección de Informática realice un seguimiento exhaustivo como interventora de este convenio a toda la información que se cargó en el aplicativo SUGAR, la cual debe ser coherente con el archivo físico de las historias laborales entregado para su digitalización e indexación al contratista por parte de la Subdirección de Talento Humano.¹⁷

La idea de adoptar el sistema de información SUGAR era mejorar el desempeño de las labores diarias de cada funcionario al consultar estas hojas de vida digitalmente pero esta idea no ha tenido feliz término por cuanto al descargar o mostrar el documento, el aplicativo se demora mucho lo que ocasiona una pérdida de tiempo y retrasa la respuesta a las diferentes solicitudes realizadas tanto por los clientes internos como externos de la entidad.

Reiteramos que al revisar esta muestra persisten las inconsistencias mencionadas en los anteriores informes y se presume que el resto de la información se encuentra en las mismas circunstancias lo que hace necesario que la Dirección de Informática realice un seguimiento exhaustivo como interventora de este convenio a toda la información que se cargó en el aplicativo SUGAR, la cual debe ser coherente con el archivo físico de las historias laborales entregado para su digitalización e indexación al contratista por parte de la Subdirección de Talento Humano.¹⁸

Respecto a los 3 links de acceso para la consulta de los documentos en el aplicativo SUGAR, el “link B”, que permite visualizar folio a folio las historias laborales, al momento de enviar el informe no se encontraba funcionando (...)

(...) las inconsistencias que se han detectado son significativas, teniendo en cuenta que se ha revisado tan solo una muestra del total de historias digitalizadas, labor que el contratista debió adelantar antes de realizar la devolución de los documentos e imágenes a esta dependencia, dando cumplimiento a las actividades plasmadas dentro del convenio 158 de 2008.

(...) Es importante resaltar que el aplicativo SUGAR no cumple con las necesidades planteadas desde su concepción y aún presenta demasiadas falencias desde el punto de vista operativo.¹⁹

Como ya es de su conocimiento este aplicativo presenta muchas inconsistencias y debió ser entregado funcionando al 100% por los contratistas, con el fin de que continuara siendo alimentado por los funcionarios de la Subdirección de Talento Humano y no corregido en un 95 % por ellos. Sin embargo, queremos expresar nuestra preocupación, ya que el volumen de documentos que se deben incluir en el aplicativo es cada vez mayor y en este momento no se pudo hacer el cargue tendiendo en cuenta la cantidad de falencias que se presentan en la mayoría de hojas de vida.²⁰

iii) El diagnóstico y plan de trabajo del Archivo de Gestión Documental de Historias Laborales, Aplicativo SUGAR, arrojó, entre otras, las siguientes conclusiones:

7.5. (...)

El archivo de Gestión de Historias Laborales de la dirección de Talento Humano – Subdirección de Gestión del Talento Humano, no cuenta con personal suficiente para desarrollar los procesos archivísticos que demanda la administración de archivo y las que genera el Aplicativo SUGAR.

Se debe corregir la calidad de la información que contiene el aplicativo, mejorando los tiempos razón por la cual se acepta la propuesta de la Dirección de Informática de implementar la metodología diseñada por esa dependencia a través de la utilización de un archivo Excel con el cual se corregirán en su integridad las 5635 historias laborales que reposan en el aplicativo, resultado de la categorización que realice la Subdirección de Talento Humano.

Se deben tener en cuenta los rápidos cambios que experimenta asiduamente la tecnología y la posibilidad inherente de obsolescencia tecnológica obliga a una constante evaluación a posibles migraciones y a la implementación de mejoras en los sistemas automatizados.

8. ESTRATEGIAS DE SOLUCIÓN – OBJETIVOS Y PRODUCTOS

Corregir la información de las 5635 historias laborales que se encuentran almacenadas en el aplicativo SUGAR, con la hoja de Excel diseñada por la Dirección de Informática, proceso que elaborará la Dirección de Talento Humano.

Revisar la calidad de la información después de pasar por el proceso de corrección de cada una de las 5635 historias laborales que se encuentran almacenadas en el aplicativo SUGAR.

(...)

9. OBJETIVOS

Depurar el 100 % de las inconsistencias que presenta la información de las historias laborales que se encuentran almacenadas en el aplicativo SUGAR, con el fin de lograr una información con calidad óptima, veraz y fidedigna, que asegure la memoria institucional de la entidad, la rápida consulta y el cumplimiento cabal de las normas archivísticas.²¹

2.4. Caso concreto. Análisis de la Sala

2.4.1. De la inducción de la renuncia y sus consecuencias legales

De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano cuando el servidor público opta por retirarse del servicio mediante la modalidad de la renuncia, la dimisión ha de tener su origen o fuente generatriz en el libre, franco y espontáneo impulso psíquico y querer del sujeto, que descifran su plena voluntad (Artículos 27 del Decreto 2400 de 1968 y 110 a 116 del Decreto 1950 de 1973). En consecuencia, esa renuncia debe reflejar la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse de su empleo, debe ser consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño.

Sobre este particular, la doctrina²² ha sostenido que el acto de renuncia cuenta con características concurrentes entre ellas:

- Debe ser espontánea, expresión del libre albedrío pleno, por oposición al acto presionado, sugerido, provocado, inducido o compelido; es decir, libre de toda coacción o vicio que pueda desvirtuar la voluntad.
- Individual, o propia de la persona, por oposición a la colectiva o de arrastre presionado.
- Expresa, en cuanto a forma solemne para su validez, e inequívoca, como expresión de voluntad. Debe consignarse en forma exacta y precisa, por oposición a las fórmulas simples protocolarias y vagas.
- Escrita, como única forma jurídica de expresión, por exclusión de la verbal.

De otra parte, el hecho de que el dimitente motive su renuncia sea cualquiera su razón, no invalida el acto administrativo que la acepta. Al respecto el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

(...) no existe en el ordenamiento jurídico una disposición que impida al dimitente exponer las razones o motivos que lo indujeron a tomar la determinación de desvincularse del servicio público, cualquiera que estos sean, y no es admisible acoger la tesis de que cuando aquellos se explicitan el acto administrativo por el cual se acepta la renuncia, contraría la preceptiva jurídica aplicable a la materia, pues en ausencia de norma determinante de su ilegalidad por esa causa, resulta arbitrario acoger tales planteamientos²³

Por tanto, si bien la renuncia está precedida de un motivo, sea expreso o no, también lo es que en caso de que sea explícito no se invalida por sí solo el acto administrativo de su aceptación, por lo que se deberá demostrar que en efecto ese móvil sea producto de una coacción invencible que excluya el acto voluntario de dimisión. «No es suficiente, ni siquiera, la simple insinuación que haga el nominador de presentar la dimisión; es necesario que se evidencie un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno del empleado fue invadido de tal manera que su capacidad de decisión se ve truncada, al punto que indefectiblemente se ve compelido a renunciar».²⁴

Al examinar las condiciones y el entorno en que se produjo el retiro del servicio de la actora, se advierte que su dimisión se presentó en los siguientes términos:

Comedidamente, me dirijo a usted con el fin de presentar mi RENUNCIA IRREVOCABLE al cargo que he venido desempeñando como Subdirector Técnico Código 068 grado 02 de la Dirección de Talento Humano, a partir del 18 de octubre de 2012.

Manifiesto que el presente escrito contiene mi expresión voluntaria, espontánea e inequívoca de separarme definitivamente del servicio, por lo que no hay necesidad de que me declare insubsistente.

Respeto su decisión de prescindir de mis servicios y la comparto, pues nuevamente le manifiesto que no estoy dispuesta a participar en las actividades que se pretenden adelantar para obligar a los funcionarios de planta a comenzar de cero, ejecutando nuevamente las actividades de indexación que ahora se renombran como de categorización, las cuales ya fueron canceladas al contratista OEI, información indexada que reposa actualmente en el aplicativo SUGAR, que va a cumplir tres (3) años después de su adquisición y no reporta ningún beneficio para ninguna dependencia de la entidad, puesto que la información carece de total calidad y debido a las innumerables inconsistencias y falencias no permite su uso; razón por la cual ahora se pretende reemplazarla en su totalidad, con la implementación de una hoja Excel, en la cual se debe indexar

nuevamente el millón de folios contratos (sic) en el año 2008, que corresponden a la información contenida en cada una de las 5635 historias laborales que reposan en el aplicativo, dese el folio 1 al n, borrando la que fue indexada y cancelada al contratista; metodología que dicho sea de paso, viene causando la desconfiguración del sistema, dejando la información en un estado lamentable.

Finalmente, quiero dejar en claro que mientras estuve en ejercicio del cargo, actué en estricto cumplimiento de mis funciones y acatando la normatividad vigente; aprovecho la oportunidad para desearle sinceramente éxitos en su gestión.

Por su parte, mediante la Resolución 2245 del 17 de octubre de 2012 el contralor de Bogotá procedió a aceptarla de la siguiente manera:

EL CONTRALOR DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus atribuciones legales y las conferidas por el Acuerdo Número 361 de 2009

CONSIDERANDO:

Que mediante oficio 1-2012-36574 del 17 de octubre de 2012, la doctora YANET PATRICIA RODRÍGUEZ CAMARGO, identificada con la cédula de ciudadanía número 51.770.771 de Bogotá, presentó ante el Despacho del Contralor renuncia irrevocable a partir del dieciocho (18) de octubre de 2012, al cargo de Libre Nombramiento y Remoción como SUBDIRECTOR TÉCNICO, CÓDIGO 068. GRADO 02.

Que por lo expuesto, se

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - Aceptar a partir del dieciocho (18) de octubre de 2012, la renuncia irrevocable presentada por la doctora YANET PATRICIA RODRÍGUEZ CAMARGO, identificada con la cédula de ciudadanía número 51.770.771 de Bogotá, al cargo de Libre Nombramiento y Remoción como SUBDIRECTOR TÉCNICO, CÓDIGO 068, GRADO 02.

ARTÍCULO SEGUNDO. - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 17 OCT. 2012

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

Sin embargo, aquella alega que su dimisión no fue libre y espontánea, sino que tuvo como causa las presiones por parte del nominador y otros funcionarios de la entidad (el jefe de la oficina jurídica, la directora de informática y la directora de apoyo al despacho). Aunque en su carta de retiro explica los móviles que la indujeron a renunciar, ni tal escrito ni ninguna otra prueba allegada al expediente, evidencian la presunta coacción ejercida para que hiciera dejación de su empleo.

En efecto, la señora Francy Yaneth Cuervo Díaz, cuya declaración se recaudó en el proceso, sobre las circunstancias que rodearon el retiro del servicio de la demandante, refirió que desconocía los motivos de la renuncia; que se presentaron roces entre la señora Rodríguez Camargo, quien era su jefe, y la directora de Informática, por cuanto no simpatizaban; que se enviaban correos electrónicos en los que se advertían las falencias del aplicativo sugar, los cuales se solucionaban, pues el programa estaba en prueba piloto; y que no tenía conocimiento de que las fallas del referido aplicativo hubieran tenido incidencia en el retiro de la actora.²⁵

De otra parte, en el recurso de apelación se insiste en que la dimisión estuvo precedida por la constante presión del nominador para que la demandante aceptara las condiciones del aplicativo que se pretendía implementar, al punto que en reunión del 17 de octubre de 2012 la directora de Talento Humano le informó que el contralor había decidido declararla insubsistente o que renunciara. «Prueba de ello es la grabación que el tribunal ordenó transcribir y que no fue tomada en cuenta al momento de proferir el fallo».

Respecto de la mencionada grabación, la Sala advierte que en la audiencia de práctica de pruebas del 19 de enero de 2016 fue inadmitida como evidencia, «en atención a que adolece del requisito de presunción de documento auténtico a que hace referencia el Artículo 244 del C.G.P., en concordancia con los Artículos 10 y 11 de la Ley 527 de 1999, por cuanto no existe certeza de su autor». En esas circunstancias, el *a quo* consideró que el referido audio perdió las condiciones de conducencia, pertinencia y utilidad. Esta decisión se notificó en estrados y no fue

objeto de recursos.²⁶

Así las cosas, la afirmación de la demandante respecto de la coacción a renunciar no cuenta con soporte probatorio alguno. Es cierto que entre los meses de junio a octubre de 2011 los funcionarios de la Subdirección de Talento Humano advirtieron las falencias presentadas por el aplicativo sugar y así lo consignaron en los respectivos informes presentados a la directora de dicha dependencia. Sin embargo, tal circunstancia no permite inferir que la dimisión de la actora hubiera sido ordenada por el contralor ni da cuenta de las supuestas presiones que ejercían sobre ella los funcionarios señalados.

Ahora bien, en cuanto a la premura en la aceptación por parte del nominador para aceptarla, la Sala comparte el razonamiento del agente fiscal, en el sentido de que esta diligencia obedeció al hecho de que la actora en el escrito presentado el 17 de octubre manifestó que renunciaba de manera irrevocable a partir del 18 de octubre de 2017, es decir, a partir del día siguiente. Esta circunstancia, como es sabido, conminaba al superior a la aceptación, pues se contrapone a cualquier razón que pudiera esgrimir la entidad.

En este orden de ideas, se concluye que la renuncia presentada por la actora al cargo que ocupaba en la Contraloría de Bogotá reúne la totalidad de los requisitos o elementos característicos previstos en los Artículos 27 del Decreto 2400 de 1968 y 110 y 113 del Decreto 1950 de 1973, en la medida en que fue un acto propio, libre, voluntario y espontáneo, sin que se haya acreditado fuerza, coacción o vicio por parte del contralor distrital o de algún otro funcionario en la toma de dicha decisión.

En consecuencia, las pretensiones de la actora no están llamadas a prosperar y, por ende, se impone confirmar el fallo apelado.

2.5. La condena en costas en segunda instancia

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,²⁷ respecto de la condena en costas en vigencia del c.p.a.c.a., concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia; y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del Artículo 365 del Código General del Proceso,²⁸ la Sala condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, teniendo en cuenta que la entidad intervino en esta instancia, presentado alegatos de conclusión.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que las pretensiones de la demanda deben despacharse desfavorablemente, toda vez que no se acreditaron los cargos formulados contra el acto por medio del cual se aceptó la renuncia de la actora. Por consiguiente, se confirmará la sentencia de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero.- Confirmar la sentencia proferida el 16 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en el proceso promovido por Yanet Patricia Rodríguez Camargo contra la Contraloría de Bogotá, D. C., que denegó las pretensiones de la demanda.

Segundo.- Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante.

Devolver el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el Artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹ Folios 41 al 56

² Folios 168 y 169

³ Folio 187

⁴ Folios 191 al 195

⁵ Folios 196 al 203

⁶ «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones».

⁷ «(...) Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. (...)».

⁸ Folio 52 del cuaderno 2

⁹ Folio 54 *ibidem*

¹⁰ Folio 80 *ibidem*

¹¹ Folio 86 *ibidem*

¹² Folios 5 a 11 *ibidem*

¹³ Folios 5, 88, 91, 99, 130, 143, 174, 181, 187, 220, 271 y 279 *ibidem*

¹⁴ Folio 4 *ibidem*

¹⁵ Folio 3 *ibidem*

¹⁶ Folios 311 a 321 *ibidem*

¹⁷ Memorando del 9 de junio de 2011, folios 353 al 355 cuaderno 2

¹⁸ Informe revisión aplicativo SUGAR a 21 de junio de 2011, folios 358 al 376

¹⁹ Memorando del 14 de julio de 2011 suscrito por la actora, folios 385 al 389

²⁰ Informe del 4 de octubre de 2011, folios 390 al 393

²¹ Folios 276 a 304 cuaderno 3

²² VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo, Derecho Administrativo Laboral, Tomo I, octava edición, Legis 2008. Pág. 431.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda. Sentencia del 18 de julio de 1995, radicado 7700.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 23 de enero de 2003, radicado 2500023250002000-1405-01 (5182-01).

²⁵ Audiencia de pruebas, folio 129

²⁶ Folio 129 vuelto.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

²⁸ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:07:15