

**Función Pública**

Sentencia 03609 de 2001 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO

RETIRO POR CALIFICACION INSATISFACTORIA - No desvirtuada su legalidad. La falta de requisitos del calificador no genera la invalidez de sus actos / RECURSOS DE VIA GUBERNATIVA - La regla general es que se resuelvan de plano. No práctica de pruebas / CALIFICACION DE SERVICIOS - Acto no demandable ante esta jurisdicción

La Sala advierte que independientemente de la presunta irregularidad que haya podido cometer el nominador al designar al señor Muñoz Wilches como Jefe de la División de Información y Sistemas, no puede dejarse de tener en cuenta que cuando profirió los actos de calificación de los servicios de la demandante, estaba investido de la calidad de Jefe de la División mencionada y como tal, era inmediato superior de la demandante, y por ello, conforme con la ley, le competía evaluar y ponderar sus servicios durante el período de prueba en que se hallaba. Por lo demás, sin que en forma clara y precisa la actora hubiera manifestado en el escrito sustentatorio de los recursos de reposición y de apelación que pedía la práctica de las pruebas a que se ha hecho referencia, mal puede tildarse de ilegal el acto de insubsistencia de su nombramiento por no haberlas decretado, no sólo porque tal petición no fue expresa, sino porque bien podían los funcionarios que los decidieron, haber considerado innecesario disponer su práctica, pues la regla general, según voces del Artículo 56 del C.C.A., es que tales recursos se resuelven de plano. La crítica de los testimonios basada en la supuesta solidaridad de los deponentes con el funcionario calificador y la pretendida lealtad que debían tener respecto del nominador, dada la subordinación que frente a éste tenían, es también inaceptable, por cuanto para la época en que rindieron su testimonio ni siquiera eran funcionarias de la entidad demandada. Por lo demás, sus declaraciones permiten obtener una idea clara de la forma en que se desempeñó la actora durante el período de prueba a que se contrae la calificación que dio origen a su remoción, pues ambas funcionarias manifiestan, la primera que por el empleo que ocupaba tenía conocimiento directo de las falencias del trabajo de aquélla y la otra las conoció por el dicho de su jefe inmediato. Finalmente la Sala observa que la actora no esgrimió argumento alguno ni aportó ninguna prueba tendiente a demostrar que los fundamentos en que se basó la calificación insatisfactoria que obtuvo no fueran ciertos, por ende, no hay razón para acoger la censura basada en la falsa motivación del acto por medio del cual se declaró la insubsistencia de su nombramiento. De acuerdo con lo anterior, fuerza concluir que por los motivos invocados por la recurrente no hay lugar a infirmar la sentencia que puso término a la primera instancia del presente proceso, en cuanto a la denegatoria de nulidad del acto precedentemente citado. En cambio ella se revocará en cuanto declaró la nulidad de los actos contentivos de la calificación que sirvió de fundamento a la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento, por cuanto los mismos no constituyen un acto demandable ante esta jurisdicción, pues no ponen término al proceso evaluativo que culminó, en este caso, con el acto de remoción del funcionario calificado.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 56

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001)

Rad. No.: 25000-23-25-000-1997-03609-01(1721-99)

Actor: ESTHER LIGIA VILLARRAGA CIFUENTES

Demandado: FONDO DE COFINANCIACION PARA LA INVERSION RURAL

Referencia: AUTORIDADES NACIONALES

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 19 de febrero de 1998 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", en el proceso promovido por la señora ESTHER LIGIA VILLARRAGA CIFUENTES, contra el Fondo de Cofinanciación para la inversión Rural -DRI-, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

Por conducto de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el Artículo 85 del C.C.A., la señora ESTHER LIGIA VILLARRAGA CIFUENTES solicitó al Tribunal declarar la nulidad de la calificación de sus servicios, por el período comprendido entre el 1° de abril y el 31 de julio de 1996, contenida en el formulario fechado el 15 de agosto de ese mismo año y en el oficio N° 254 del 4 de octubre de esa anualidad, suscritos por el Jefe de la División de Información y Sistemas del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI- y en la Resolución N° 0943 de la Dirección General de dicho Fondo y de la Resolución N° 946 calendada el día siguiente de esa Dirección, mediante la cual se declaró insubsistente su nombramiento en período de prueba en el cargo de Profesional Universitario código 3020 grado 12 de la citada División, efectuado por medio de la Resolución N° 179 del 29 de marzo de 1996.

A título de restablecimiento del derecho pidió su reintegro a ese cargo o a otro de igual o superior categoría, el pago de los salarios, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos que dejó de percibir desde su desvinculación del servicio, debidamente indexados en su valor.

Manifiesta que ingresó a laborar al DRI el 1° de mayo de 1990 en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 grado 12; que luego de la reestructuración del Fondo Rural Integrado -DRI- fue incorporada a la planta de personal del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI- en el cargo de Profesional Universitario código 3020 grado 12 y en período de prueba de 4 meses en la División de Información y Sistemas, cargo del que tomó posesión el 29 de marzo del año citado y que el Jefe encargado de esa dependencia, economista Luis Alfredo Muñoz W., calificó sus servicios por el período comprendido entre el 1° de abril y el 31 de julio de 1996 con un puntaje de 415 puntos, dando como resultado calificación insatisfactoria.

Advierte que al calificarla se tuvo en cuenta el código 3020 grado 10 y no el 3020 grado 12, que era el correcto y no se indicó la ciudad y el departamento donde se realizaba la calificación, ni se escribió el código y el grado de su empleo, tampoco se le entregó copia de la calificación en el momento de la notificación de la misma, como lo acredita la constancia expedida por la Secretaría de dicha División; sin embargo, manifiesta, interpuso contra ella el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los que fueron resueltos por medio del oficio y la resolución acusados y que en firme esa calificación, se declaró la insubsistencia de su nombramiento.

Expresa que el funcionario calificador es economista y no ingeniero de sistemas y por ello no tenía competencia para evaluar a la demandante, pues según la Resolución N° 0937 del 20 de noviembre de 1996, para ocupar el cargo de Jefe de la División de Sistemas e Información se requiere ser ingeniero de sistemas o en su defecto ingeniero electrónico, eléctrico o industrial. Por tanto, siendo economista el calificador no podía evaluar sus servicios, máxime cuando ocupaba el cargo sólo por 6 meses. Así las cosas, su calificación adolece de falsa motivación y carece de los requisitos mínimos exigidos por la ley.

A folios 67 a 72 aparecen consignadas las normas invocadas como transgredidas y el concepto sobre su violación.

LA SENTENCIA

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda.

Tras referirse a la excepción denominada *“indebido otorgamiento (sic) y presentación del poder”*, en razón de que según el Artículo 84 del C.P.C., ésta no sólo puede realizarse ante la Secretaría del Tribunal sino ante una entidad notarial, el a quo sostuvo que la omisión de entregarle a la actora copia del formulario en que se efectuó su calificación, no es causal de nulidad de los actos acusados, ni implica la violación del derecho de defensa.

En efecto, tal falencia sólo da lugar a la inoponibilidad del acto como lo enseña el Artículo 48 del C.C.A., cuando dice que sin el lleno de los requisitos previstos en él, no se tendrá por hecha la notificación ni la decisión producirá efectos legales, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ello o utilice en tiempo los recursos legales, como lo hizo la actora.

Desestimó la censura basada en la falta de práctica de algunas pruebas solicitadas al interponer los recursos en la vía gubernativa, aduciendo que conforme al Artículo 56 del C.C.A. los recursos por dicha vía se deciden de plano y sólo excepcionalmente pueden decretarse pruebas cuando ello se considere necesario.

Sin embargo, anota, en los escritos contentivos de dichos recursos no se pidió testimonio ni inspección ocular alguna, por cuanto no constituye petición de los mismos la circunstancia de señalarse que el emisor del acto podía *“hablar personalmente con el Dr. Ernesto Moreno, Jefe de la División de Contabilidad... o constatar en la División de Trabajo, los trabajos urgentes que ha realizado...”*, ya que tales charlas pudieron efectuarse sin que fuese necesario que se dictara providencia decretando o denegando dichas pruebas, pues la forma en que fueron planteadas no conllevaban una petición de testimonio o de inspección ocular.

Los restantes cargos contenidos en el concepto de violación, según el Tribunal, apuntan a lo mismo: no fijación de un término probatorio en sede administrativa y la supuesta actitud omisiva de resolver sobre las pruebas solicitadas, agregando que si las mismas no fueron decretadas en la apelación, debe presumirse que el superior no las consideró necesarias; por consiguiente, no era del caso dar aplicación a los Artículos 57, 58 y 59 del C.C.A. referentes a la admisibilidad de la prueba, al término probatorio y a la adopción de la determinación, luego de concluido dicho término.

Agregó el a quo de que el hecho de que el calificador tenga la profesión de economista y no la de ingeniero de sistemas no lo inhabilitaba para realizar la calificación de servicios de la actora, pues como superior contaba con los elementos de juicio para evaluarla, sin que fuera necesario que quien lo hace tenga igual profesión que la del evaluado.

Así mismo indica que el hecho de que hubieran existido errores numéricos en el acto de calificación -respecto del grado del empleo que ostentaba-, no tiene ninguna incidencia en la validez del mismo, porque ellos podían ser corregidos en cualquier tiempo y que correspondía a la actora demostrar la falsa motivación del acto enjuiciado que denuncia en la demanda.

Por último señala que las declaraciones de María Inés Granados Urrea, Marcela Rozo Rincón y Luis Alfredo Muñoz Wilches no desvirtúan la presunción de legalidad del acto acusado, ya que justifican la calificación insatisfactoria, pues afirman que aquélla era una persona poco comunicativa, introvertida, de carácter difícil, que no estaban contentos con su desempeño y tenían problemas con la eficiencia u oportunidad en que presentaba sus trabajos; también indica la testigo Rozo Rincón que frecuentemente recibía reportes relacionados con la falta de voluntad de la misma y que el testigo Muñoz Wilches expresó que durante el tiempo de prueba, reiteradamente, demostró su incompetencia profesional, declaraciones que considera adversas a las pretensiones de la actora.

EL RECURSO

La demandante pide que se revoque el fallo y el despacho favorable de sus pretensiones.

Asegura que es equivocada la aseveración del fallador de primera instancia en el sentido de que las declaraciones de las personas mencionadas

fueran útiles para fundamentar la calificación insatisfactoria que se le impuso, porque las mismas son parcializadas a favor del Estado, por cuanto existía dependencia entre el nominador y los deponentes y porque éstos en su totalidad son economistas de profesión.

Señala que no se tuvo en cuenta que la señora Granados Urrea era la Subdirectora de Planeación del DRI y no su jefe, que su declaración no fue imparcial puesto que ella misma ratificó la calificación insatisfactoria y lógicamente no podía retractarse; observa que solamente se tomó la parte de su dicho que favorecía a la entidad, mas no la desfavorable a ésta.

Resalta las respuestas que dio esa deponente en relación con la viabilidad de que un Jefe de la División de Información y Sistemas que era economista y no ingeniero electrónico, eléctrico o de sistemas pudiera evaluarla en tan solo 3 meses de estar laborando con él, cuando ella ya tenía con el DRI más de 7 años de servicio.

Agrega que no hay prueba de que el señor Muñoz Wilches, quien la calificó, economista de profesión, hubiera realizado cuando menos un curso de sistemas que lo hiciera idóneo para emitir una opinión sobre un ingeniero de sistemas y no de un simple digitador, por ello considera que la designación de un profesional no idóneo para el desempeño de ciertos cargos es atribuible a la administración y por eso pide que se tengan en cuenta las pruebas que acreditan que el mismo no reunía los requisitos académicos para ser Jefe de la División mencionada.

Indica que la solicitud de pruebas en la vía gubernativa no requiere de formulismos, por lo que debió entenderse que al decir que debía oírse a un funcionario y debía tenerse en cuenta cierta documentación, estaba solicitando la práctica de esas probanzas.

Recalca que la omisión de consignar el nombre de la ciudad y del departamento en el formulario contentivo de su calificación no fue objeto de pronunciamiento por el Tribunal y que en la sentencia se interpretaron equivocadamente los Artículos 56, 57 y 58 del C.C.A., pues es fácil entender que los señalamientos que hizo al interponer los recursos por la vía gubernativa en el sentido de que debía hablarse con el Dr. Ernesto Moreno y debía constatarse en la División de Trabajo, los realizados por ella con urgencia, implicaba la petición de práctica de las pruebas pertinentes, pues no se consagran formalismos o requisitos para solicitar pruebas en dicha vía.

CONSIDERACIONES

En primer lugar, la Sala anota que el hecho de que el funcionario que practicó la evaluación de los servicios de la señora VILLARRAGA CIFUENTES durante el período de prueba, en cuyos resultados se basó la administración para declarar la insubsistencia de su nombramiento, no ostentara título de ingeniero de sistemas, eléctrico o electrónico, requisito que tan solo fue exigido a partir de la vigencia de la Resolución N° 0937 del 20 de noviembre de 1996, contentiva del manual de funciones de la entidad demandada, esto es, después de expedidos los actos acusados (fls. 38 a 42), no torna en ilegal su remoción, no sólo porque dicho manual, como se dijo, fue adoptado con posterioridad a esa determinación, sino porque a lo sumo, la no observancia de lo establecido en el mismo a efectos de la designación del señor Luis Alfredo Muñoz Wilches en ese empleo, no implica que toda la actuación administrativa que haya desarrollado, por esa razón, se torne contraria a derecho.

Y esto, porque el nombramiento equivocado de una persona en un determinado cargo, vale decir, el hecho de que se haya designado en el mismo a alguien que no llene cualesquiera de los requisitos requeridos al efecto, evento que por las razones anotadas no se da en el sub lite, no puede generar la invalidez de un acto proferido por aquél, por cuanto no obstante las falencias en su designación, la verdad es que ostenta la calidad de autoridad administrativa investida de la pertinente función.

Tal circunstancia podría general (sic) responsabilidad administrativa para quien efectuó el nombramiento por haber actuado contra derecho, mas no da lugar a la nulidad de las actuaciones de quien gozaba de la respectiva competencia para desarrollarlas.

En otras palabras, independientemente de la presunta irregularidad que haya podido cometer el nominador al designar al señor Muñoz Wilches como Jefe de la División de Información y Sistemas, no puede dejarse de tener en cuenta que cuando profirió los actos de calificación de los servicios de la demandante, estaba investido de la calidad de Jefe de la División mencionada y como tal, era inmediato superior de la demandante, y por ello, conforme con la ley, le competía evaluar y ponderar sus servicios durante el período de prueba en que se hallaba.

Por lo demás, sin que en forma clara y precisa la actora hubiera manifestado en el escrito sustentatorio de los recursos de reposición y de apelación que pedía la práctica de las pruebas a que se ha hecho referencia, mal puede tildarse de ilegal el acto de insubsistencia de su

nombramiento por no haberlas decretado, no sólo porque tal petición no fue expresa, sino porque bien podían los funcionarios que los decidieron, haber considerado innecesario disponer su práctica, pues la regla general, según voces del Artículo 56 del C.C.A., es que tales recursos se resuelven de plano.

Si por mandato legal en sede administrativa no es perentorio decretar ni siquiera las pruebas solicitadas expresamente por el administrado cuando interpone contra un acto administrativo los recursos de la vía gubernativa, mal puede catalogarse de ilegal el acto de remoción de la demandante porque no se atendió una simple insinuación suya de oír a un funcionario y de revisar los documentos existentes en una oficina, cuando cuestionó la calificación en que se fundamentó la aludida determinación.

De otra parte y en lo tocante a la impugnación que hace la recurrente del valor probatorio de la prueba testimonial en que se basó el a quo, la Sala se permite anotar que si bien respecto de las declaraciones del señor Luis Alfredo Muñoz Wilches sus observaciones podían ser válidas, por cuanto él mismo en su calidad de Jefe de la División de Información y Sistemas fue el evaluador de sus servicios, en relación con las demás deponentes resultan inadmisibles, ya que ni la Resolución N° 0943 ni la N° 0946 de 1996 fueron suscritas por éstos.

Además de lo anterior, ese cuestionamiento es inadmisble ya que se basa en las propias apreciaciones del recurrente, pues a la luz de los parámetros que han de tenerse en cuenta a ese efecto -como son el que el testigo no exceda los límites del objeto de la prueba, que la forma en que el mismo indica cómo conoció los hechos que relata, vale decir, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le permitieron ese conocimiento sean creíbles, que no haya sospecha sobre su sinceridad y que no esté en oposición con otras pruebas de igual o mejor calidad-, se encuentra que tales testimonios resultan útiles al esclarecimiento de los hechos materia del litigio, por cuanto no existe ningún motivo para dudar del dicho de los declarantes, toda vez que en virtud de los cargos que ocupaban, fuerza admitir que tenían suficientes razones para conocer la forma en que la actora desempeñaba las tareas asignadas al cargo del que era titular.

La crítica de los testimonios basada en la supuesta solidaridad de los deponentes con el funcionario calificador y la pretendida lealtad que debían tener respecto del nominador, dada la subordinación que frente a éste tenían, es también inaceptable, por cuanto para la época en que rindieron su testimonio ni siquiera eran funcionarias de la entidad demandada.

En efecto, si bien en el momento en que la demandante fue removida de su cargo las Doctoras María Inés Granados Urrea y Marcela Rozo Rincón, quienes estuvieron vinculadas al DRI como Subdirectoras de Planeación y por esa razón, en su momento, conocieron a la demandante, para la época en que rindieron su testimonio ya estaban desvinculadas de esa entidad y en su orden se desempeñaban como Vicerrectora de Gestión de la Universidad Pedagógica Nacional y Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo y Programación Técnica de la Secretaría de Gobierno, por consiguiente los resultados de esta controversia no traía para las mismas ninguna consecuencia en la relación laboral que en ese momento tenían con entidades distintas al DRI.

Por lo demás, sus declaraciones permiten obtener una idea clara de la forma en que se desempeñó la actora durante el período de prueba a que se contrae la calificación que dio origen a su remoción, pues ambas funcionarias manifiestan, la primera que por el empleo que ocupaba tenía conocimiento directo de las falencias del trabajo de aquella y la otra las conoció por el dicho de su jefe inmediato.

Así se expresaron en relación con estos tópicos:

María Inés Granados de Urrea:

"Sí la conozco, la conocí en el DRI hace más o menos 4 años, trabajando, yo entré a trabajar en el DRI en el año de 1994, inicialmente yo trabajaba en la División de Políticas y ella en la División de Sistemas, luego yo fui Subdirectora de Planeación del DRI entonces la División de Sistemas dependía de esa subdirección. PREGUNTA Diga la declarante todo lo que a usted le conste sobre el trabajo, el comportamiento y el desempeño laboral y profesional de la Dra. Esther Ligia Villarraga Cifuentes durante la época en que laboraron juntas en la entidad. CONTESTO: Eso fue durante el último año de trabajo, ella era una persona poco comunicativa, introvertida, de carácter difícil, ella manejaba una parte de los sistemas que tenía que ver con la contabilidad que era una parte delicada que tenía que apoyar sistemas y ahí había problemas de desempeño, de eficiencia, de oportunidad en la entrega de trabajo, para cumplir fechas, por ejemplo, de entrega de contabilidad al Gobierno Nacional y además en ese momento estábamos montando el nuevo sistema de información que estaba implementando el DRI y se necesitaba mucha creatividad en el desempeño y ahí teníamos problemas con ella..." (fls.132-133)

Marcela Rozo Rincón:

“Sí la conozco, la conocí a partir de enero de 1995, ella se desempeñaba como profesional de la División de Sistemas del Fondo DRI cuando yo entré como Subdirectora de Planeación del Fondo, el superior inmediato en ese momento era el Jefe de la División de Sistemas que era Arnulfo Mejía y yo era la Jefe del Jefe de la División. PREGUNTA: Diga la declarante qué sabe usted y qué le consta sobre el desempeño laboral y profesional de la Dra. Villarraga Ccifuentes. (sic) CONTESTO: constancia personal directa no la tengo, la información que yo tengo proviene de los reportes del Jefe de la División quien era el encargado de la supervisión directa de esta profesional. Al respecto una vez retirado de la institución el Dr. Mejía y encargado de la División de sistemas el Dr. Luis Alfredo Muñoz se inició el desarrollo en la institución de un proceso de modernización en el área de sistemas y en el proceso de involucrar a los funcionarios de la División en este proceso de modernización, los reportes permanentes que recibía eran en el sentido de la falta de voluntad de la Dra. Villarraga por involucrarse en este proceso de modernización organizacional...” (fl.134)

Finalmente la Sala observa que la actora no esgrimió argumento alguno ni aportó ninguna prueba tendiente a demostrar que los fundamentos en que se basó la calificación insatisfactoria que obtuvo no fueran ciertos, por ende, no hay razón para acoger la censura basada en la falsa motivación del acto por medio del cual se declaró la insubsistencia de su nombramiento.

De acuerdo con lo anterior, fuerza concluir que por los motivos invocados por la recurrente no hay lugar a infirmar la sentencia que puso término a la primera instancia del presente proceso, en cuanto a la denegatoria de nulidad del acto precedentemente citado.

En cambio ella se revocará en cuanto declaró la nulidad de los actos contentivos de la calificación que sirvió de fundamento a la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento, por cuanto los mismos no constituyen un acto demandable ante esta jurisdicción, pues no ponen término al proceso evaluativo que culminó, en este caso, con el acto de remoción del funcionario calificado.

En consecuencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFIRMASE parcialmente la sentencia proferida el 19 de febrero de 1999 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, denegatoria de las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por ESTHER LIGIA VILLARRAGA CIFUENTES contra el FONDO DE COFINANCIACION PARA LA INVERSION RURAL –DRI-. EXCEPTO en cuanto denegó la nulidad de los actos contentivos de la calificación de los servicios prestados por la demandante entre el 1° de abril y el 31 de julio de 1996 -Formulario de calificación de servicios fechado el 15 de agosto de 1996, oficio N° 254 del 4 de octubre de esa anualidad, suscritos por el Jefe de la División de Información y Sistemas del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI-, Resolución N° 0943 del 21 de noviembre de 1996, de la Dirección General de dicho Fondo- respecto de los cuales se declara la INHIBICION para emitir pronunciamiento de mérito.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión celebrada el día

ALBERTO ARANGO MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

EDELMIRA PAVA CORTES

Secretaria Ad-hoc

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:20:50