



Función Pública

Sentencia 00065 de 2010 Consejo de Estado

RENUNCIA – Vicios. Constreñimiento

No puede aceptarse que un funcionario como el actor, que sin duda alguna ocupaba un cargo que requiere determinadas calidades profesionales, condiciones intelectuales y experiencia, como la acreditada en su hoja de vida, que hizo una clara manifestación voluntaria de renunciar, expresando gratitud al nominador por la oportunidad que le dio para desempeñar tan honroso cargo, alegue ahora razones y vicios que afectaron su voluntad por el constreñimiento planteado, que dentro del plenario no logró demostrar. La renuncia por contener una manifestación de la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse de su empleo produce efectos jurídicos, y sólo puede estar afectada por vicios en el consentimiento tales como error, fuerza (coacción física o moral) y dolo.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2400 DE 1968 – ARTICULO 27 / DECRETO 1950 DE 1973

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “A”

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá D.C., Junio tres (3) de dos mil diez (2010)

Rad. No.: 13001-23-31-000-2005-00065-01(1549-08)

Actor: RAMON AREVALO BAÑOS.

Demandado: CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR

-

Autoridades Territoriales

-

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 22 de noviembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar que denegó las pretensiones de la demanda.

-

ANTECEDENTES

RAMÓN HERNANDO ARÉVALO BAÑOS, en ejercicio de la acción consagrada en el art. 85 del C.C.A., demandó del Tribunal Administrativo de Bolívar, la nulidad de la Resolución No. 0309 del 5 de octubre de 2004, expedida por el Contralor Departamental de Bolívar, por medio de la cual le aceptó la renuncia al cargo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, código 115 grado 14 (fl. 13 C.P.).

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho pretende se ordene el reintegro al cargo que ocupaba sin solución de continuidad, y se condene a la demandada al pago de salarios y prestaciones, debidamente indexados con sus incrementos e intereses respectivos, y se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

HECHOS

Los hechos que sirven de fundamento al actor los hace consistir en que se encontraba desempeñando el cargo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Departamental del Bolívar, desde el 25 de marzo de 2004 hasta el 5 de octubre de ese mismo año (fls. 16 a 19 C P), cuando mediante el acto acusado el Contralor Departamental de Bolívar le aceptó la renuncia.

Relata que el 5 de octubre de 2004 el señor Contralor del Departamento de Bolívar le exigió que presentara renuncia al cargo que desempeñaba, argumentando presiones políticas ejercidas por el doctor Evelio Montes Torres presidente de la Asamblea Departamental, donde se adelantaba en ese momento un proceso de cambio en sus mesas directivas.

Los móviles políticos que implicaron la solicitud de su renuncia, se evidenciaron en el periódico “El Universal” de 6 de octubre de 2004, que reseñó: “Los primeros “golpes” vinieron de parte del grupo del presidente de la Duma, Evelio Montes, - al parecer la coalición minoritaria- al que señalan como responsable de las resoluciones de insubsistencia de varios cargos en la Contraloría como represalia por el rompimiento.”

El Contralor Departamental lo obligó a presentar la renuncia en contra de su libre y espontánea voluntad, es decir, considera que no fue libremente presentada como lo exige el artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, y que ello constituyó una declaratoria de insubsistencia.

Afirma que durante el tiempo que estuvo vinculado como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ente demandado, se desempeñó con decoro, responsabilidad, honestidad, eficiencia y seriedad, incluso encargado en cuatro oportunidades como Subcontralor y luego de su retiro del cargo, éste quedó sin proveer por más de un mes, tiempo durante el cual encargaron al doctor Albano Posada, en espera del resultado de la nueva designación en la presidencia de la Asamblea Departamental.

Finalmente el 4 de noviembre de 2004 fue designado el funcionario que lo reemplazó, el que no tiene la experiencia, destreza y habilidad para desempeñar el cargo.

Normas violadas y concepto de la violación:

- Constitución Política artículos 1, 2, 25, 53 y 125.

- Decreto 2400 de 1968, artículo 27.

Con la expedición del acto acusado se violaron las disposiciones Constitucionales aludidas, pues al quedar desvinculado y sin empleo, por virtud a la renuncia que presentó contra su libre voluntad, no se advirtieron los fines del Estado, de paso se le irrespetó su dignidad humana, y se le violaron derechos fundamentales, tales como el trabajo, la estabilidad en el empleo e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en

las normas laborales, dejándolo sin posibilidad económica para atender sus necesidades y las de su núcleo familiar.

Agrega, que en ejercicio del empleo entregó su capacidad creadora, su dedicación, sus conocimientos, su experiencia, y que la entidad lo reemplazó con una persona que no tiene condiciones superiores que pudieran hacer pensar que el servicio se mejoró, y en este sentido señala que la decisión no fue adecuada a los fines de la norma que lo autorizó ni proporcional a los hechos que le sirvieron de causa.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte demandada - Departamento de Bolívar manifestó su imposibilidad de responder por lo pretendido, dado que el actor no tuvo ni vínculo laboral ni contractual con dicha entidad.

Por su parte la Contraloría Departamental de Bolívar, se opuso a las pretensiones de la demanda, en síntesis, porque consideró que no incurrió en ninguna causal de anulación del acto acusado, como tampoco en violación de las normas superiores, habida cuenta que la renuncia que presentó el actor a su cargo fue voluntaria y que nunca le fue solicitada.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Bolívar, mediante la sentencia objeto del recurso de apelación, denegó las súplicas de la demanda, con base en las razones que a continuación se transcriben:

Del interrogatorio de parte y la testimonial surtida, se concluye que el actor mantuvo un buen desempeño en sus funciones como Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría Departamental de Bolívar, pero ninguno da cuenta directa acerca del constreñimiento ejercido por el Contralor sobre el actor para la presentación de la renuncia del empleo que desempeñaba.

Una vez examinado el texto de la renuncia, todo lo cual cotejó con las previsiones del artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, no encontró evidencia respecto de los actos de coacción denunciados en la demanda que hubieran podido provocar su decisión, ya que de su tenor sólo puede predicarse una manifestación espontánea.

El Tribunal advierte, de un lado, que las presiones y exigencias que el demandante alega lo llevaron a renunciar en sentido estricto, no se dieron o al menos dentro del proceso no se lograron probar, y de otro lado, que en tratándose de insinuaciones que contraríen la norma, no constituyen abuso de poder ni amenaza a la legalidad del acto acusado, por cuanto hacen parte del espectro facultativo del que disponen los funcionarios nominadores a la hora de nombrar o remover su personal.

Concluye que el acto acusado se dictó sin extralimitación de las facultades del ente nominador, toda vez que su proceder se enmarcó dentro del giro normal de sus atribuciones, cuando de nombrar, remover y “aceptar renunciaciones” de personal se trata.

FUNDAMENTOS DE LA APELACION

El recurso tiene como finalidad que la providencia recurrida sea revocada y en su lugar se acceda a las súplicas de la demanda, y para ello invoca las siguientes razones:

Estima el actor que el juzgador de primera instancia no analizó ni ponderó razonadamente las pruebas bajo los principios de la sana crítica, es decir, hizo una valoración ligera de las pruebas (testimonios, indicios, documentos y confesión por medio de apoderado judicial) al justificar que su renuncia fue libre y voluntaria, todo lo cual en su sentir surgió del análisis sesgado y valoración precaria de la prueba testimonial, además de

dejar de lado el análisis de los indicios y la documental allegada al expediente.

En ese sentido, critica la decisión del a-quo al no tener en cuenta la versión del diputado Carlos Becerra Álvarez quién señaló las verdaderas causas políticas de su retiro. Descalifica la valoración que se le dio al testimonio de Abel Guerrero Ramos quien depuso sobre las causas de su desvinculación. No comparte el valor probatorio objetivo que ameritó el texto rígido de su renuncia, y el no haberle dado valor al aspecto subjetivo. No es de recibo para el apelante, que sea un excelente trabajador para el nominador y que se le acepte la renuncia al instante. En relación a la noticia desplegada en el “Diario Universal” que en su sentir indica las causas de su retiro, extraña que no haya sido tenido en cuenta como plena prueba documental.

LA PROCURADURIA JUDICIAL.

-

Luego de analizar las pruebas practicadas legalmente dentro del proceso, coincidió con la valoración que a las mismas les dio el juzgador de la Primera Instancia, y concluyó que la renuncia presentada por el demandante fue voluntaria, libre y espontánea, razón por la cual solicita de esta Corporación se confirme la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Para resolver se,

CONSIDERA

Se plantea en la demanda que la Resolución No. 0309 de 5 de octubre de 2004 expedida por el Contralor Departamental de Bolívar por medio de la cual aceptó la renuncia a RAMÓN ARÉVALO BAÑOS del cargo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica código 115 grado 14, infringió las normas en que debía fundarse y adolece de desviación de poder, vicios que hace consistir en que la decisión no fue el resultado de la voluntad libre y espontánea de separarse del cargo, sino que fue producto de una indebida presión de índole política.

En orden a resolver el problema jurídico, previamente es indispensable hacer las siguientes precisiones:

El acto de renuncia ha sido concebido por la ley y la jurisprudencia como aquel en que se expresa libremente la voluntad de quien lo suscribe, de cesar en el ejercicio del empleo que viene desempeñando.

Respecto de la renuncia las normas estipulan lo siguiente:

Decreto 2400 de 1968, 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 acepta 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 cualquiera otras circunstancias pongan con anticipación en manos del jefe del organismo la suerte del empleado.

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

La renuncia es entonces una forma legítima de desvinculación de la administración pública prevista para los empleados tanto de libre nombramiento y remoción como de carrera administrativa.

Por su parte el Decreto 1950 de 1973, reglamentario del Decreto Ley 2400 de 1968, precisa las condiciones de validez de la renuncia de los servidores públicos, de la siguiente forma:

Decreto 1950 de 1973:

"ARTÍCULO 110.- Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente."

"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."

"ARTÍCULO 114. La competencia para aceptar renunciaciones corresponde a la autoridad nominadora."

"ARTÍCULO 115.- Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor las renunciaciones en blanco, o sin fecha determinada, o que mediante cualquiera otra circunstancia pongan con anticipación en manos de la autoridad nominadora la suerte del empleado."

"ARTÍCULO 116.- La presentación o la aceptación de una renuncia no constituye obstáculo para ejercer la acción disciplinaria en razón de hechos que no hubieren sido revelados a la Administración, sino con posterioridad a tales circunstancias.

Tampoco interrumpen la acción disciplinaria ni la fijación de la sanción."

El fundamento del acto de renuncia se halla en la libertad que tienen las personas de escoger profesión u oficio, tal como hoy por hoy lo garantiza el artículo 26 de nuestro ordenamiento superior.

De la normatividad expuesta se deduce que cuando el servidor público opta por retirarse del servicio mediante la renuncia, la dimisión ha de tener su origen en el libre y espontáneo impulso psíquico que descifre la plena voluntad del empleado, y que una vez ha sido aceptada por la administración se torna en una situación jurídica de carácter irrevocable.

Así mismo, la renuncia por contener una manifestación de la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse de su empleo produce efectos jurídicos, y sólo puede estar afectada por vicios en el consentimiento tales como error, fuerza (coacción física o moral) y dolo.

En este orden de ideas y tomando en consideración que la crítica al fallo de primera instancia va dirigida a la indebida valoración del acervo probatorio arrimado al expediente, estima la Sala lo siguiente:

Para la Sala es claro que de conformidad con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, a la parte demandante en el presente litigio le incumbe la carga procesal de incorporar al debate todos los elementos de convicción necesarios que acrediten la existencia de vicios en su consentimiento (error, fuerza o coacción física o moral y dolo) que determinen la falta de espontaneidad y voluntad en el acto de renuncia, para el buen suceso de sus pretensiones, esto es, para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado.

En el expediente obra el siguiente material probatorio:

Aparece acreditado que RAMÓN ARÉVALO BAÑOS fue nombrado con carácter ordinario en el cargo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica código 115 grado 14 de la Contraloría Departamental de Bolívar, mediante Resolución No. 0081 de 16 de marzo de 2004 (Fl 16 CP) y según el documento visible (fl 19 CP), tomó posesión del cargo el 25 de marzo de 2004.

También se estableció que el cargo de “Jefe Oficina Asesora Jurídica” de la Contraloría Departamental del Bolívar, es un cargo de nivel asesor, de libre nombramiento y remoción, pues de ello da cuenta la ordenanza No. 2 de febrero 19 de 2001 (Fls. 249 y s.s. CP).

Obra fotocopia autenticada, de la carta de renuncia suscrita por RAMÓN ARÉVALO BAÑOS el día 5 de octubre de 2002 (Fl.14 CP). En ella se lee:

“Respetado Contralor:

Por medio de la presente atentamente me dirijo a Ud. para manifestarle que presento RENUNCIA al cargo de Jefe Oficina Asesora Jurídica de ésta Contraloría Departamental, a partir de la fecha.

Le sabrá agradecer haberme dado la oportunidad de desempeñar tan honroso cargo.”

Se aportó copia auténtica de la Resolución No. 0309 calendada el día 05 de octubre de 2004 emitida por el Señor Contralor Departamental de Bolívar, que aceptó la renuncia al actor RAMÓN ARÉVALO BAÑOS del cargo de Jefe Oficina Asesora Jurídica código 115 grado 14, con efectos fiscales a partir del 5 de octubre de 2004 (Fl. 13 CP).

Se allegó el original de la hoja 6A correspondiente al diario “El Universal” de fecha 6 de octubre de 2004 (Fl. 15 CP), que reseña:

Rompimiento de la Coalición

“... en la Asamblea Departamental las presiones de quienes quedaron por fuera de la coalición mayoritaria se empezaron a sentir.

Según fuentes que pidieron la reserva de sus nombres, los primeros “golpes” vinieron de parte del grupo del presidente de la Duma, Evelio

Montes, - al parecer la coalición minoritaria – al que señalan como responsable de las resoluciones de insubsistencia de varios cargos en la Contraloría como represalia por el rompimiento. ...” (Se subraya)

En el interrogatorio de parte formulado por el actor al Contralor Departamental de Bolívar (Fls. 176 a 177 CP), además de reseñar que el actor fue un buen servidor público, se establece.

“Preguntado: 4.- Sírvase decir el declarante si o no, y yo afirmo que si, que usted en su condición de Contralor Departamental de Bolívar, le exigió al Dr. Ramón Arévalo Baños el día 5 de octubre de 2004, que renunciara al cargo que venía como Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Departamental de Bolívar, porque en su decir, estaba presionado por el Diputado Evelio Montes Torres, en ese entonces Presidente de la Asamblea Departamental de Bolívar. CONTESTADO:- En ningún momento he exigido la renuncia del Dr. Ramón Arévalo Baños y es total y absolutamente falso que haya estado presionado por el diputado Evelio Montes Torres, ni por ningún otro diputado o persona alguna. El Dr. Arévalo presentó espontáneamente y yo la acepté sin ningún tipo de presión.

En relación con la anterior declaración de parte, la Sala deja de presente que el actor desistió de interrogar sobre las preguntas 5ª a 15 del cuestionario (Fl. 113 Cp.) precisamente atinentes a la solicitud de la renuncia que dice le exigieron.

Así mismo rindieron declaración los señores Carlos Becerra Álvarez, Victorio García de Ávila, Orlando Cassiani Brochero y Abel Guerrero Ramos (Fls. 178 y s.s. C.P.). El primero de ellos para la época Diputado a la Asamblea Departamental de Bolívar, quien presume le solicitaron la renuncia al actor bajo la amenaza de ser declarado insubsistente por la lucha de poder en las directivas de esa Corporación. De su versión no se infiere un conocimiento directo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tuvo lugar la presentación de la renuncia por parte del demandante.

El dicho de los demás testigos, además de ratificar que RAMÓN ARÉVALO BAÑOS fue un buen funcionario público en la Contraloría Departamental de Bolívar, confirman lo dicho por el primer deponente, en el sentido de que el actor llegó a dicho empleo por recomendación política del Diputado Carlos Becerra Álvarez. En lo atinente a la renuncia presentada por el actor, nada nuevo aportan, pues no fueron testigos directos de los hechos y en sus versiones se remiten a que tuvieron conocimiento de los hechos por la noticia desplegada en el diario “El Universal” del día 6 de octubre de 2004, el que por cierto no menciona el nombre del actor ni tampoco hace referencia a su renuncia, pues en forma tangencial y genérica habla de “resoluciones de insubsistencia”. En conclusión, ninguna de las versiones dan cuenta de las circunstancias o la forma en que se quebrantó la voluntad del actor encaminada a la dimisión que le fue aceptada.

Se allegaron además copias de las hojas de vida del actor y de JAIME LUIS BEDOYA CARDENAS quien lo reemplazó en el empleo de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría de Bolívar, y de esta última se establece que llenó los requisitos del empleo. Documentos estos que nada aportan para desvirtuar la legalidad del acto administrativo con el que se le aceptó la renuncia.

En conclusión, el demandante alega que el Contralor Departamental de Bolívar lo obligó a presentar la renuncia en contra de su libre y espontánea voluntad bajo la amenaza de ser declarado insubsistente, y que la exigencia obedeció a móviles políticos por fricciones entre los diputados quienes se disputaban la presidencia de dicha Corporación.

Sin embargo, evaluado el acervo probatorio en su conjunto bajo las reglas de la sana crítica, la Sala encuentra demostrado que la dimisión de RAMÓN ARÉVALO BAÑOS fue libre y espontánea, lo que se deduce no sólo de su texto, sino del mismo acto acusado, así como de la diligencia de interrogatorio rendida bajo juramento por el Contralor Departamental y los testimonios recibidos.

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

“La renuncia va precedida de un motivo, expreso o no, no es esta circunstancia la que vicia la aceptación, sino el hecho de que ese motivo haya sido gestado por la entidad con el fin de quebrar el libre arbitrio y provocar el retiro del empleado. No es suficiente, ni siquiera, la simple insinuación que haga el nominador de presentar la dimisión; es necesario que se evidencie un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno del empleado fue invadido de tal manera que su capacidad de decisión se ve truncada, al punto que indefectiblemente se ve compelido a renunciar.”¹

Por lo demás, de un lado, no puede aceptarse que un funcionario como el actor, que sin duda alguna ocupaba un cargo que requiere determinadas calidades profesionales, condiciones intelectuales y experiencia, como la acreditada en su hoja de vida, que hizo una clara manifestación voluntaria de renunciar, expresando gratitud al nominador por la oportunidad que le dio para desempeñar tan honroso cargo, alegue ahora razones y vicios que afectaron su voluntad por el constreñimiento planteado, que dentro del plenario no logró demostrar, y de otro lado, el hecho de haber ejercido el cargo con lealtad y honestidad, sin llamados de atención, por sí solos no desvirtúan la legalidad del acto acusado, pues esos son atributos que deben observar todos los servidores del Estado.

Por las razones que anteceden, se confirmará la sentencia de primera instancia, denegatoria de las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, 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

-

CONFÍRMASE la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2007 por el Tribunal Administrativo de Bolívar que DENEGÓ las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y EJECUTORIADA, DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A. Expediente No. 2500023250002000-1405-01 (N.I.5182-01). Sentencia de 23 de enero de 2003. Magistrado Ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Actor: María Jadile Orozco contra - Superintendencia Nacional de Salud.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:33