JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Sección Segunda

Carrera 57 Nº 43-91, Edificio Aidée Anzola Lineres CAN, Piso 4º

Correo electrónico: admin16bt@cendojramajudicial.gov.co

Teléfono: 5553939, ext. 1016

Bogotá D.C., Catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
Asunto:	Sentencia de primera instancia
Radicación:	Nº 11001 – 33 – 35 – 016 – 2017 – 00139 – 00
Demandante:	LUZ ADRIANA ZULUAGA SALAZAR
Demandado:	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE SALUD DEL DISTRITO - *Reintegro*

1. ASUNTO A DECIDIR

Procede el despacho a dictar sentencia para resolver en primera instancia la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por la señora LUZ ADRIANA ZULUAGA SALAZAR, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Salud del Distrito.

2.0.- ANTECEDENTES

2.1 Pretensiones[1]: La señora LUZ ADRIANA ZULUAGA SALAZAR, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral promovido contra de Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Salud del Distrito, pretende que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución no. 1796 de fecha 2 de noviembre de 2016, por medio de la cual se aceptó a partir del 3 de noviembre de 2016 la renuncia motivada presentada por la señora Luz Adriana Zuluaga Salazar en calidad profesional especializada código 222, grado 27 de la Secretaría Distrital de Salud – Dirección de Planeación Sectorial.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto acusado, la demandante solicitó el reintegro al cargo que desempeñaba y que le sean pagados todos los salarios,

[1] Folios 203 a 204

primas, bonificaciones, aumentos salariales y prestaciones sociales dejados de percibir desde el 3 de noviembre de 2016 hasta la fecha de su reintegro. Solicitó además (i) que dichas sumas sean indexadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA, (ii) que a la sentencia se dé cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 *ibídem* y (iii) que la entidad demandada sea condenada en costas.

2.2. Hechos Relevantes[2]

2.2.1. La señora Luz Zuluaga Salazar, ingresó a trabajar el día 17 de julio de 1995, a la Secretaria Distrital de Salud, en el cargo de Profesional Especializado, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, donde permaneció 18 meses en dicha condición y, fue nombrada mediante Resolución No. 146 del 19 de febrero de 1998[3], en la modalidad de provisional al empleo denominado profesional Especializado Código 3115 Grado 6 de la Dirección de Salud Pública - Vigilancia en Salud Pública, tomando posesión en el cargo el día 26 de febrero de 1998. Empleo que fue prorrogado por cuatro (4) meses más con Resolución No 0528 del 17 de junio de 1998[4].

2.2.2. Mediante Resolución no. 01274 del 30 de diciembre de 1998, fue reincorporada a la planta global de la Secretaría Distrital de Salud Pública, en el empleo denominado Profesional Especializado Código 335 Grado 06 de la Dirección de Salud Pública, cuya efectividad se dio el 30 de diciembre de 1998.

2.2.3. Con Resolución no. 0120 del 22 de enero de 1999[5], la actora fue nombrada en periodo de prueba en el empleo carrera denominado Profesional Especializado Código 335 Grado 06 de la Dirección de Salud Pública - Unidad de Laboratorio de Salud Pública, conforme a la lista de elegibles publicada mediante Resolución 000051 del 8 de enero de 1999[6] y debido a su buen desempeño, a través de Resolución no. 01328 del 22 de noviembre de 2001[7], fue encargada de las funciones del empleo denominado Jefe de Grupo Código 223 Grado 06 de la Unidad de Laboratorio de Salud Pública, mientras el titular se encontraba de vacaciones, a partir del 26 de noviembre de 2001.

2.2.4. Mediante memorando No. 112211 del 14 de febrero de 2003[8], por necesidades del servicio, le fue comunicado un traslado para desempeñar las funciones propias del empleo denominado Profesional Especializado Código 335 Grado 06 en la Dirección de Planeación y Sistemas. Posteriormente, con Resolución no. 0354 del 17 de Julio de 2006[9], fue incorporada a la Planta Global de la Secretaria de Salud en el empleo denominado Profesional Especializado Código 222 Grado 27 del laboratorio de Salud

---

[2] Folios 199 - 203
[3] Esta Resolución no fue anexada como prueba por las partes
[4] Acto administrativo que no fue allegado como prueba ni por la actora ni por la demandada
[5] Esta Resolución no fue allegada por la actora como prueba
[6] Esta Resolución no fue allegada por la actora como prueba
[7] Esta Resolución no fue allegada por la actora como prueba
[8] Este memorando no fue allegado por la actora como prueba
[9] Esta Resolución no fue allegada por la actora como prueba

Pública, y por necesidades del servicio las funciones del cargo las desempeñó en la Dirección de Planeación y Sistemas, cuya efectividad fue el 29 de mayo de 2006.

2.2.5. Posteriormente nuevamente por necesidad del servicio, mediante memorando No. 37096 del 12 de marzo de 2008[10], fue trasladada a la Dirección de Salud Pública, cargo Profesional Especializado Código 222 Grado 27. Seguidamente mediante memorando 156659 del 17 de octubre de 2012[11], fue reubicada en la Dirección de Planeación Sistemas a desempeñar las funciones del empleo Profesional Especializado Código 222 Grado 27. Más adelante, a través de Resolución No. 1783 del 21 de octubre de 2014 fue encargada del empleo de libre nombramiento y remoción denominado Subdirector Técnico Código 068 Grado 06 de la Subdirección de Vigilancia en Salud Pública, a partir del 21 de octubre de 2014 y por su buen desempeño laboral, con Resolución no. 0077 del 20 de enero de 2015, le fue concedida comisión[12].

2.2.6. De acuerdo con el hecho 15 de la demanda, la accionante regresó al empleo del cual era titular, Profesional Especializado Código 222 grado 27 de la dirección de Planeación Sectorial, mediante Resolución no. 237 del 31 de marzo de 2016 a partir del 1 de abril de 2016[13]. Acto seguido mediante Resolución No. 002726 del 13 de septiembre de 2016, la superintendencia Nacional de Salud nombró a la señora LUZ ADRIANA ZULUAGA SALAZAR, como Directora de Superintendencia Código 0105, Grado 20. asignado a la Dirección para Supervisión de Riesgos en salud adscrito al Despacho del Superintendente Delegado para la Supervisión de Riesgos[14].

2.2.7. A través de Resolución 1709 del 25 de octubre de 2016, el Secretario Distrital de Salud de Bogotá D.C., da por terminada la comisión concedida, argumentando que la Comisión Nacional del Servicio Civil, no conceptúo favorablemente a la situación particular expuesta para el caso de la Dra. Zuluaga Salazar, por lo anterior y comoquiera que para ese entonces se había trasladado a la ciudad de Medellín por las responsabilidades adquiridas en el nuevo empleo, le fue imposible reintegrarse al cargo en carrera y se vio abocada a presentar la renuncia al cargo de carrera mediante memorial de fecha 2 de noviembre de 2016[15]

---

[10] Este memorando no fue allegado por la actora como prueba
[11] Memorando que no fue allegado por la actora como prueba
[12] A través de Resolución No. 077 del 20 de enero de 2015, le fue concedida una comisión para desempeñar el empleo de libre nombramiento y remoción denominado Subdirector Técnico Código 068 Grado 06, comisión que fue prorrogada por varios periodos, siendo el último hasta el 30 de junio de 2016.
[13] El despacho se permite aclarar que si bien es cierto que la actora manifiesta en el hecho 12 que mediante Resolución 077 de 20 de enero de 2015 le fue concedida comisión para desempeñar el empleo de Sud director Técnico Código 068 Grado 06 el cual fue desempeñado hasta el 30 de junio de 2016, existe una incoherencia entre los allí plasmado y lo manifestado en el hecho 15 debido a que esta fue retornada a partir del 1° de abril de 2016 a su cargo en propiedad.
[14] Mediante Resolución No.1577 del 03 de octubre de 2016, la Secretaria Distrital de Salud, concedió comisión a LUZ ADRIANA ZULUAGA SALAZAR para ejercer empleo de libre nombramiento y remoción, en la Superintendencia Nacional de Salud, por el término de tres (3 meses). Ver fl.30 - 32
[15] Ver folio 6

2.3. Actuación procesal: La demanda fue presentada el día 2 de mayo de 2017[16] siendo admitida mediante auto de fecha 22 de junio de 2017[17] y fue notificado por correo electrónico a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el 22 de enero de 2018. La Secretaría Distrital de Salud, contestó la demanda el 17 de abril de 2018[18] encontrándose dentro del término legal establecido.

La audiencia inicial se celebró el 4 de octubre de 2018[19], en la cual se surtieron todas las etapas hasta decretar las pruebas solicitadas por las partes, se negaron las pruebas testimoniales solicitadas por la parte demandante por no cumplir con los requisitos dispuestos en el artículo 212 del C.G.P. La anterior decisión fue objeto de recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante providencia de fecha 15 de noviembre de 2018 confirmó el auto proferido por este juzgado.

Posteriormente, mediante proveído adiado 7 de febrero de 2020, se ordenó obedecer y cumplir lo resuelto por el superior y se fijó fecha para la celebración de la audiencia de pruebas para el 19 de febrero siguiente, diligencia en la que se recepcionó el interrogatorio de la demandante y se escucharon las alegaciones finales de las partes.

2.4. Pronunciamiento de la parte demandante sobre las normas violadas y el concepto de violación[20]. La parte demandante invoca como normas violadas de rango constitucional artículos 12, 13, 25, 29, 53, 58 y 83, de rango legal artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, artículo 110 del decreto reglamentario 1950 de 1973, artículo 26 y siguientes de la Ley 909 de 2004, Decreto 2809 de 2010, Decreto 1083 de 2015, reglamentario de la Ley 909 de 2004.

Adujo que las entidades demandadas, vulneraron las disposiciones invocadas de la actora, como es el derecho a tener un trabajo en condiciones dignas y justas, a los principios mínimos fundamentales de irrenunciabilidad a los beneficios establecidos en la ley laboral y de carrera administrativa. En este sentido indicó que, la renuncia presentada por la señora Luz Adriana Zuluaga Salazar, no fue un acto voluntario y unilateral, no refleja la voluntad inequívoca de retirarse de su empleo, se evidencia de manera clara, que no fue consciente, fue obligada, provocada, dadas las circunstancias de fuerza mayor que tuvo que afrontar ante la terminación abrupta de la comisión que le fuera otorgada inicialmente, por tanto en esta decisión influyó la actitud impropia de la administración al terminar la comisión que por ley le daba el derecho a la misma.

Indicó además que, en razón a que uno de los principios constitucionales en materia

---

[16] Tal como se desprende del acta individual de reparto y del sello colocado a la demanda en la oficina judicial de esta ciudad en el folio 221
[17] Fl. 223 C. No.1
[18] Fls. 237 - 252 C. N° 1
[19] Fls. 260 - 263 C. N° 1
[20] Fls. 4 a 61 del C. Ppal.

laboral, es la condición más beneficiosa a favor del trabajador, motivo por el que la entidad distrital ha debido conceder el derecho solicitado a la servidora pública, en razón a que dicha funcionaria venía desempeñando en comisión un cargo de libre nombramiento y remoción, y que va en contravía a exigirle la condición prevista en la Ley de Carrera.

2.5.- Pronunciamiento de la parte demandada: La Secretaría Distrital de Salud[21], por conducto de apoderado judicial, contestó en término la demanda y en cuanto a los hechos manifestó que los enunciados en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19, respecto del hecho 20 indicó que no les consta y de los mencionados en los numerales 21, 22, 23 y 24 indicó que no son hechos. así se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda aduciendo que no se encuentran respaldadas en la realidad de los hechos, ni se estructuran los presupuestos legales para determinar que la actora haya sido inducida a renunciar, máxime cuando la comisión de servicios le fue otorgada por el término de 3 meses y estaba sujeta a que si la Comisión del Servicio Civil, para el caso concreto conceptuaba que no era posible continuar en la comisión mientras no se tuviera la última evaluación de desempeño laboral, era su obligación regresar al empleo de carrera del cual era titular.

Indicó el apoderado judicial de la entidad enjuiciada que la renuncia de la demandante es pura y simple, no se ve la motivación a la que hace referencia, pues no se expresaron las posibles razones que motivaron su renuncia, se denota que lo hizo de manera espontánea e inequívoca manifestando su voluntad de retirarse definitivamente del servicio.

En su defensa, la entidad demandada propuso las excepciones de mérito de improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ir en contra de la teoría de los actos propios, presunción de legalidad del acto administrativo que aceptó la renuncia y las de oficio que encuentre probadas el juzgado.

Dentro de los argumentos de defensa adujo que la Comisión Nacional del Servicio Civil ha sido categórica al señalar que para que sea posible que un empleado con derechos de carrera acceda a una nueva comisión para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción o de periodo, el servidor debe contar con su última evaluación de desempeño laboral vigente y definitiva en el nivel sobresaliente, (anual, ordinaria o de periodo de prueba), la cual se obtiene al ser evaluado en empleo de carrera administrativa.

La entidad accionada, al no existir un criterio unificado al respecto frente a casos concretos, decidió otorgar la comisión para desempeñar el cargo de libre nombramiento y remoción o de periodo a la funcionaria, aplicando el principio *"in*

[21] Folios 237 - 252 C.No.1

dubio pro operario", por el término de 3 meses, condicionado al concepto que emitiere la Comisión Nacional del Servicio Civil, es decir que si dicha entidad conceptuaba favorable la solicitud, se procedería a prorrogar la comisión en los términos establecidos en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, y si por el contrario el concepto era desfavorable y a efectos de salvaguardar los derechos de carrera de la cual era titular la demandante se daría por terminada la comisión y ésta estaría en la obligación legal de reintegrarse al cargo del cual era titular en la Secretaria Distrital de Salud.

Indicó además que la demandante, previo a que le fuera concedida por el término de 3 meses la comisión de servicios para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, estuvo en el cargo del cual era titular de carrera siete (7) meses y dos (2) días, luego entonces, si la demandante pretendía en definitiva que se le concediera una nueva comisión, debía contar con la última evaluación de desempeño (ordinaria o en periodo de prueba de carácter definitivo propia de empleos de carrera, que esté vigente al momento de requerir el uso de la figura de comisión). Motivo por el que no resulta posible extender en el tiempo los efectos de una calificación definitiva del desempeño laboral acaecida en periodos anteriores a la última vigencia de evaluación, porque aquella ha perdido su vigor y por ende la efectividad de sus efectos y la última evaluación de desempeño que aparece en la hoja de vida de la funcionaria Zuluaga Salazar, es del 21 de octubre de 2014.

2.6.- Alegatos de conclusión:

2.6.1.- La parte demandante[22], La apoderada de la parte demandante adujo que conforme a las pruebas que han sido recaudadas, solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, toda vez que ha quedado probado que en el presente caso se han vulnerado los derechos de carrera de la demandante. Solicitó que el despacho acoja el concepto marco 05 de 2015 del departamento administrativo de la función pública y se protejan los derechos de carrera.

2.6.2.- La parte demandada[23], El apoderado de la entidad demandada hizo énfasis en que la última evaluación de desempeño de la actora fue en el año 2014, no puede pretender que esta se extienda en el tiempo, por cuanto en el caso concreto no hubo una continuidad en el encargo, en razón a que estuvo en comisión desde el 2011 hasta el 2016 en la Secretaría de Salud Distrital, pero cuando le fue concedida la última comisión fue para desempeñar un cargo en la Superintendencia Nacional de Salud – entidad de la Nación, situación que es claro rompió la con la continuidad que pretende alegar la parte demandante. En este sentido indicó que quedó plenamente demostrado que la accionante no tenía el derecho a la comisión por cuanto no cumplía con los

[22] Presentados de manera oral en la audiencia de pruebas celebrada por este Juzgado el 19 de febrero de 2020.
[23] Presentados de manera oral en la audiencia de pruebas celebrada por este Juzgado el 19 de febrero de 2020.

requisitos exigidos para ello, por lo anterior solicitó al despacho denegar las pretensiones de la demanda

2.6.3.- Concepto del Ministerio Público: El delegado del Ministerio Público ante este despacho no emitió concepto en esta oportunidad.

3.0.- CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en los artículos 155 y 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este despacho es competente para conocer en primera instancia de la demanda de la referencia.

3.1. Problema jurídico: El problema jurídico en este asunto consiste en determinar si el acto administrativo contenido en la resolución no. 1796 de 2 de noviembre de 2016[24], mediante la cual se aceptó la renuncia presentada por la señora Luz Adriana Zuluaga Salazar al cargo en carrera de profesional especializada código 222, grado 27 de la Secretaría Distrital de Salud – Dirección de Planeación Sectorial, se ajusta a la legalidad o si, por el contrario, la autoridad nominadora ejerció indebida presión sobre ella para que dimitiera del cargo que desempeñaba.

Resuelto lo anterior se debe establecer si la demandante, tiene derecho a ser reintegrada al cargo de carrera que ostentaba en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y le sean pagados todos los salarios, primas, bonificaciones, aumentos salariales y prestaciones sociales dejados de percibir desde el 3 de noviembre de 2016 hasta la fecha de su reintegro.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: **(i)** Marco normativo de la renuncia de empleados que ostentan un cargo de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, **(ii)** Desarrollo jurisprudencial del H. Consejo de Estado frente a la renuncia **(iii)** Concepto de renuncia y sus principales características – frente al marco normativo y jurisprudencial expuesto y **(iv)** Caso concreto.

3.2. Marco normativo de la renuncia de empleados que ostentan un cargo de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa

La génesis de la figura de la renuncia de empleados que ostentan un cargo de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, inició con el Decreto 2400 de 1968, que en su artículo 25 (modificado por el artículo 1 del decreto 3074 de 1968) dispone: La cesación definitiva de funciones se produce en los siguientes casos: *"(...) b).*

[24] Expedido por el Secretario Distrital de Salud de Bogotá

Por renuncia regularmente aceptada"; a su turno el artículo 27 preceptúa que, *"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..."*.

En el mismo sentido el Decreto 1950 de 1973, enuncia el tema de la renuncia en los artículos 110 y siguientes en estos términos: (i) *"Artículo 110: Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente"*, (ii) *"Artículo 111: "La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, en forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio"*, (iii) *"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"*, (iv) *"Artículo 114: La competencia para aceptar renuncias corresponde a la autoridad nominadora"*.

Siguiendo este hilo conductor, la Ley 909 de 2004, acerca del retiro de los empleados públicos en su artículo 41 dispone las causales de retiro así: *"El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos: (...) d) Por renuncia regularmente aceptada"*.

Finalmente, el Decreto 1083 de 2015, que es la compilación de la normativa en la materia, como el decreto único reglamentario del sector función pública, en el capítulo 2, artículo 2.2.5.2.1, dispone: Vacancia definitiva. *"El empleo queda vacante definitivamente, en los siguientes casos: 1. Por renuncia regularmente aceptada. (...)*, además en el artículo 2.2.11.1.1 (Modificado por el Decreto 648 de 2.017), enunció las causales de retiro así: *"El retiro del servicio implica la cesación en el ejercicio de funciones públicas y se produce por: 3) Renuncia regularmente aceptada*, y acerca de la renuncia, en el artículo 2.2.11.1.3 dispone: *"Toda persona que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente en cualquier tiempo. La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, de forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio... La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable... La competencia para aceptar renuncias corresponde al jefe del organismo o al empleado en quien éste haya delegado la función nominadora"*.

Ahora bien, una vez referenciada la normativa aplicada al caso concreto, procede el despacho a relacionar de manera sucinta los apartes jurisprudenciales del H. Consejo de estado que definen las principales características de la renuncia en los siguientes términos:

3.3. Desarrollo jurisprudencial de la renuncia en el H Consejo de Estado

1. La renuncia se presenta como la "*forma legítima de desvinculación de la administración pública prevista para empleados de libre nombramiento y remoción y para empleados de carrera administrativa y constituye un desarrollo del derecho de escogencia de profesión u oficio previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, según el cual, toda persona es libre de escoger o dejar de lado un oficio u profesión*". (Rad. 02605 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 07836 de 2013 del Consejo de Estado).

"*Concretamente este fundamento radica en la autonomía de cada uno para realizarse según sus valores, aspiraciones, aptitudes, expectativas, tendencias, gustos, ideas y criterios, trazando su propio proyecto de vida, siempre que éste no vulnere los derechos de los demás ni se oponga al orden jurídico. Como consecuencia, se presenta la posibilidad de la libre escogencia de profesión u oficio como materialización de escoger la actividad para dedicar la fuerza productiva y la libertad de darla por terminada, considerando la faceta positiva y negativa*". (Rad. 01268 de 2012 del Consejo de Estado).

2. "*Se constituye como la causal de retiro de la cual disponen, tanto los empleados de carrera administrativa como los empleados nombrados en provisionalidad y los de libre nombramiento y remoción en el momento en que así lo manifiesten. Por definición legal, "la renuncia es el resultado de la voluntad libre y espontánea de separarse del cargo*". (Rad. 00341 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 08337 de 2013 del Consejo de Estado).

3.4. Renuncia de acuerdo al marco normativo y jurisprudencia expuesto

"*De conformidad con lo consagrado en el artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, la renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio*". (Rad. 08378 de 2012 del Consejo de Estado; Rad. 04732 de 2012 del Consejo de Estado).

"Esta manifestación de voluntad, constituye además uno de los principales elementos que ha tenido en cuenta la jurisprudencia al momento de definirla, por lo que respecto de ésta, no debe existir duda acerca de la voluntad de quien la suscribe, de cesar el ejercicio del empleo desempeñado, por lo que debe tener origen o su fuente generatriz en el libre, franco y espontáneo impulso psíquico y querer del sujeto, que descifran su plena voluntad". (Rad. 00699 del 2012 del Consejo de Estado; Rad. 00090 de 2011 del Consejo de Estado).

3.4.1.- Elementos de la renuncia:

"Se señala que la renuncia requiere de la concurrencia de 5 elementos, que son: ***1.*** *facultad otorgada por la ley al empleado para manifestarle a la entidad su deseo de separarse del servicio y terminar su relación laboral;* ***2.*** *manifestación de retiro, que debe ser libre, voluntaria y espontánea por parte del funcionario;* ***3.*** *aceptación por la autoridad competente, a partir de la cual produce efectos jurídicos la solicitud;* ***4.*** *decisión de la administración al respecto, que debe producirse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la manifestación;* ***5.*** *aceptación de la renuncia, que la hace irrevocable".* (Rad. 30152 de 2007 del Consejo de Estado).

3.4.2.- Requisitos de la renuncia:

"Se consideran los requisitos de la renuncia, pues desde las consideraciones normativas, se enuncia la forma de presentarla, pues es un acto solemne por cuanto en contraposición a las fórmulas imprecisas que pueden dar lugar a confusiones". (Sentencia 00052 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 06911 de 2012 del Consejo de Estado). *"El acto de renuncia tiene requisitos formales y sustanciales para su validez, por lo cual no solo basta con que la manifestación sea libre, espontánea e inequívoca, sino que debe presentarse por escrito, pues a partir de ese momento la administración conoce la voluntad del empleado y puede aceptarla. Esta debe ser consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño del empleado que la presenta".* (Rad. 02605 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 00130 de 2013 del Consejo de Estado). *"Expresamente se ha dicho que están terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor, las renuncias en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualquieras otras circunstancias pongan con anticipación en manos del Jefe del organismo la suerte del empleado".* (Rad. 00341 de 2013 del Consejo de Estado).

3.4.3.- Voluntariedad de la renuncia

"Siendo este uno de los principales elementos que además conforman en núcleo de la definición de la renuncia, se califica como esencial, al ser la voluntariedad inescindible y connatural a esta figura jurídica, por cuanto sin ella, se desnaturaliza la misma. Debe tratarse, entonces, de una voluntad libre, vale decir, querida, deseada, exenta de cualquier tipo de presión o influjo, sometida sólo al libre albedrío de quien la presenta. A falta de estos elementos ésta está viciada y no puede producir los efectos que sufría una dimisión presentada sin coacciones de ninguna especie". (Rad. 00065 de 2010 del Consejo de Estado; Rad. 08378 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 07998 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 03202 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 02319 de 2012 del Consejo de Estado; Rad. 01061 de 2012 del Consejo de Estado; Rad. 04207 de 2011 del Consejo de Estado; Rad. 08272 de 2010 del Consejo de Estado).

3.4.4.- Aceptación de la renuncia:

"El Decreto 1950 de 1973 en su artículo 110, reitera la posibilidad con que cuenta un servidor público de dejar sus funciones mediante la renuncia regularmente aceptada, precisando para ello que una vez esta sea puesta en conocimiento de la administración, la autoridad nominadora deberá pronunciarse en relación con su aceptación, dentro de los 30 días siguientes a su presentación, en caso contrario, el servidor público podrá separarse de su empleo, sin incurrir en abandono del cargo o continuar prestando sus servicios, evento en el cual la renuncia presentada no producirá efecto alguno". (Rad. 03263 de 2014 del Consejo de Estado; Rad. 07836 de 2013 del Consejo de Estado; Rad. 00282 de 2007 del Consejo de Estado; Rad. 09576 de 2007 del Consejo de Estado; Rad. 00065 de 2010 del Consejo de Estado).

"Se indica además, que la providencia por medio de la cual se acepta la renuncia, deberá determinar la fecha de retiro y el empleado en ningún caso, podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado. Así mismo, el Consejo de Estado, ha indicado que aquella

renuncia que es regularmente aceptada, se toma como irrevocable". (Rad. 08500 de 2013 del Consejo de Estado).

3.4.5.- Efectos de la renuncia

"Habiéndose establecido que la presentación de la renuncia con la regularidad de los requisitos formales, empieza a producir efectos jurídicos, considerando los 30 días que tiene la autoridad nominadora para la aceptación de la misma, mediante providencia en la cual además se indica la fecha de retiro del empleado. Cuando se trata de empleados inscritos en el escalafón de carrera administrativa presenta renuncia al empleo que viene desempeñando y esta es regularmente aceptada pierde los derechos de carrera". (Rad. 00341 de 2013 del Consejo de Estado).

"Por último, y frente a la insinuación o solicitud de renuncia, ésta no constituye una coacción invencible que elimine el acto voluntario porque frente a dichas propuestas el empleado puede desechar la insinuación o solicitud". (Rad. 00347 de 2008 del Consejo de Estado).

3.5.- Caso concreto

Descendiendo al caso de estudio, si bien en cierto la parte actora no allegó las pruebas documentales de su vinculación en su totalidad, también lo es que la entidad demandada en su contestación no se opuso expresamente a lo manifestado por la actora en cuanto a los diferentes actos administrativos mediante los cuales se vinculó al servicio de la Secretaría de Salud de Distrito Capital, razón por la cual para el despacho se encuentra probado que con a través de la Resolución no. 0120 del 22 de enero de 1999, la actora fue nombrada en periodo de prueba en el empleo carrera denominado Profesional Especializada Código 335 Grado 06 de la Dirección de Salud Pública - Unidad de Laboratorio de Salud Pública, de la planta de personal de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, y por haber tenido excelente desempeño en su trayectoria profesional estuvo en encargo en la misma entidad ejerciendo otros cargos.

Tal y como quedó probado en el expediente, la actora desde el año 2014, fue encargada en la misma Secretaría para ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción, que se prorrogó varios periodos hasta que la demandante regresó al empleo del cual era titular, en calidad de Profesional Especializado Código 222 grado 27 de la dirección de Planeación Sectorial, a partir del 1° de abril de 2016[25].

Posteriormente mediante Resolución No. 002726 del 13 de septiembre de 2016, está vez la Superintendencia Nacional de Salud nombró a la actora, como Directora de Superintendencia Código 0105, Grado 20 asignado a la Dirección para Supervisión de Riesgos en salud adscrito al Despacho del Superintendente Delegado para la

[25] Cargo en el cual mediante Resolución no. 0354 del 17 de Julio de 2006[25], fue incorporada a la Planta Global de la Secretaria de Salud y por necesidades del servicio las funciones del cargo las desempeñó en la Dirección de Planeación y Sistemas, cuya efectividad fue el 29 de mayo de 2006.

Supervisión de Riesgos, motivo por el que mediante Resolución No.1577 del 03 de octubre de 2016, la Secretaria Distrital de Salud, le concedió comisión por tres meses, dicha comisión fue condicionada al concepto que emitiere la Comisión Nacional del Servicio Civil, es decir que si dicha entidad conceptuaba favorable la solicitud, se procedería a prorrogar la comisión en los términos establecidos en el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, y si por el contrario el concepto era desfavorable y a efectos de salvaguardar los derechos de carrera de la cual era titular la demandante se daría por terminada la comisión y ésta estaría en la obligación legal de reintegrarse al cargo del cual era titular en la Secretaria Distrital de Salud.

De acuerdo con lo expuesto, en los folios 36 al 43 se observa que la Comisión Nacional del Servicio Civil, no conceptúo favorablemente a la situación particular expuesta para el caso de la Dra. Zuluaga, motivo por el que a través de Resolución 1709 del 25 de octubre de 2016 visible a folios 33 y 34 del plenario, el Secretario Distrital de Salud de Bogotá D.C., dio por terminada la comisión concedida.

Ante este escenario y comoquiera que para ese entonces la accionante se había trasladado a la ciudad de Medellín por las responsabilidades adquiridas en el nuevo empleo, presentó la renuncia al cargo de carrera lo que generó la expedición de la Resolución no. 1796 de fecha 2 de noviembre de 2016 expedida por el Secretario Distrital de Salud de Bogotá, por medio de la cual aceptó la renuncia al extremo pasivo, que es en este caso el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

No pasa por alto el despacho que el apoderado de la demandante adujo que *"la renuncia presentada por la Luz Adriana Zuluaga Salazar, no fue un acto voluntario y unilateral, no refleja la voluntad inequívoca de retirarse de su empleo, se evidencia de manera clara, que no fue consciente, fue obligada, provocada, dadas las circunstancias de fuerza mayor que tuvo que afrontar ante la terminación abrupta de la comisión que le fuera otorgada inicialmente, por tanto en esta decisión influyó la actitud impropia de la administración al terminar la comisión que por ley le daba el derecho a la misma"*.

De conformidad con lo anterior, corresponde a esta judicatura hacer el análisis de la normatividad, la jurisprudencia y las pruebas que fueron allegadas durante el trámite de este medio de control, para determinar si la expedición de la resolución por medio de la cual se aceptó la renuncia a la demandante está viciada de nulidad[26].

Atendiendo a la normativa y a la jurisprudencia que ha quedado expuesta líneas arriba, el acto de renuncia a un cargo público, debe ser el resultado de una manifestación escrita e inequívoca del funcionario de cesar en el ejercicio del empleo que desempeña; de tal suerte, que dicho acto debe reflejar la voluntad indiscutible del funcionario de

[26] Por haber sido expedida con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, según lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA.

retirarse de su empleo, esto es, una expresión de la voluntad consciente y ajena a todo vicio de fuerza o engaño. En este sentido, el Consejo de Estado, en sentencia de 14 de junio de 2007, expediente 6681-05, con ponencia de la doctora Ana Margarita Olaya Forero, discurrió así: "*La controversia se centra en dilucidar si la autoridad nominadora ejerció indebida presión contra el actor para que presentara renuncia al cargo que desempeñaba y si la renuncia fue aceptada irregularmente*".

Expuesto ya los móviles por los que la accionante presentó su renuncia, se avizora a folio 178, copia de la dimisión de fecha 2 de noviembre de 2016, en los siguientes términos: *"Cordial saludo, de manera respetuosa me permito presentar renuncia al cargo de planta en carrera administrativa de profesional especializado grado 27 código 222 a partir de 3 de noviembre, en virtud de la terminación de la comisión de servicios mediante Resolución no. 1709 de 25 de octubre de 2016 y notificada mediante memorando 2016EE68275 el día 1° de noviembre de 2016".*

De la lectura del escrito cuyo tenor se transcribió se evidencia claramente que la actora no esgrimió ninguna causa que ejerciera presión sobre su decisión de renunciar. Ciertamente el acto de renuncia presupone la decisión libre de la servidora de dimitir al cargo que se encontraba desempeñando. Por lo menos así lo ha concebido la legislación al consagrarla como una forma espontánea e inequívoca de separarse del servicio de un empleo de voluntaria aceptación.

Lo que se puede advertir en el escrito de la renuncia, es la decisión inequívoca de la demandante de optar por un mejor cargo y consecuencialmente renunciar a sus derechos de carrera, máxime si se tiene en cuenta en este punto específico, que la demandante por la jerarquía y rol desempeñado al interior de la entidad, a la que había servido por más de 17 años, presuponía un nivel de preparación y experiencia que le permitían discernir sobre la conveniencia de renunciar o abstenerse de hacerlo, si estimaba que por su capacidad y experiencia debía permanecer en el cargo de carrera administrativa, pero no lo hizo así, y optó, en su lugar, por renunciar a los derechos de carrera para conservar el cargo de libre nombramiento que en ese momento ostentaba y para el que le había sido concedida la comisión.

En este punto vale la pena transcribir textualmente lo expuesto por la demandante en la audiencia de pruebas celebrada por este juzgado con fecha 19 de febrero de 2020, cuando la titular del juzgado le preguntó:

> *"**Preguntado:** Usted renunció o la obligaron a renunciar. **Responde:** Yo renuncié... en el otro empleo que estaba desempeñado ya había iniciado a desarrollar una serie de procesos de alta responsabilidad. **Preguntado:** Cuando usted decidió renunciar al cargo, usted sabia las consecuencias legales de esa renuncia, la que había tomado, por eso ahorita le pregunte si usted estaba presionada por una persona para tomar la decisión porque cuando uno ingresa a la carrera administrativa uno sabe cuáles son las consecuencias de la renuncia, usted estaba consciente de eso al momento de renunciar? **Responde:** Si señora Juez, estaba consciente sin embargo insisto, fue un*

momento de mucha mucha presión y fue una decisión que, si bien no fue presionada por una persona de manera directa, fue una decisión con mucha presión, además que para mí en particular se salió de todo contexto porque nunca lo espere... entonces si sabía de las consecuencias efectivamente señora Juez, pero insisto nunca me lo esperé, a mí me tomó absolutamente por sorpresa la situación y fue una situación de mucho estrés, pues dadas las circunstancias, lo inesperado y los procesos que tenía en la otra institución..."

Siguiendo las propias palabras de la actora en el interrogatorio, corrobora el despacho lo argumentado en el párrafo anterior, pues reconoce la parte activa de la *litis* (i) que presentó la renuncia de manera voluntaria, (ii) que su decisión no fue presionada por ninguna persona, (iii) que lo hizo en razón a los compromisos de alta responsabilidad que había adquirido en su nuevo empleo y además de lo anterior (iv) que conocía de las consecuencias de la renuncia.

En este entendido, considera el despacho que la demandante no puede alegar que haya sido inducida a renunciar, máxime cuando la comisión de servicios le fue otorgada por el término de 3 meses y estaba sujeta al concepto favorable de la Comisión del Servicio Civil, circunstancia que era plenamente conocida por la demandante y que para el caso concreto se emitió concepto que no fue favorable y la consecuencia de ello la materializó la entidad demandada con la Resolución no. 1709 de fecha 25 de octubre de 2016 visible a folios 33 y 34, por medio de la cual se dio por terminada la comisión a la demandante y se ordenó que la misma regresara al empleo de carrera del cual era titular. Por lo anterior lo que ocurrió era totalmente previsible, era una de las posibilidades a las que estaba sujeta la actora.

En este contexto, fuerza concluir que la administración durante el trámite de la vía administrativa, todo el tiempo actuó basada en conceptos y protegiendo los derechos de carrera de la aquí demandante, le concedió las comisiones solicitadas y cuando tuvo dudas de la procedencia, hizo lo propio, la concedió e hizo uso del principio *"in dubio pro operario"*, condicionando dicha comisión al concepto de la Comisión Nacional y finalmente cuando el concepto fue desfavorable a la actora, dio por terminada la comisión, esto no significa que la entidad accionada la haya inducido a renunciar, pues todo el tiempo actuó tanto con fundamentos tanto legales como jurisprudenciales al tomar las decisiones en el caso concreto, motivo por el que considera el despacho que la resolución por medio de la cual se aceptó la renuncia de la señora Zuluaga Salazar, goza de legalidad, pues no fue probado durante el trámite de este medio de control que haya sido expedida con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien la profirió.

En el mismo sentido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección F, mediante sentencia del 19 de diciembre de 2016[4], se pronunció negando las pretensiones del libelo, fundamentando su decisión en las siguientes

consideraciones: *"Es claro que la esencia de la renuncia es la libertad para disponer de algo que nos pertenece; que esta debe corresponder a una decisión de quien la presenta, motivada por distintos factores, pero libre de coacción, pues una cosa es convencer a alguien para que actúe de determinada forma y otra compeler por la fuerza, viciando el consentimiento".*

Visto desde este contexto, advierte el juzgado que, resulta evidente que formalmente sí se estructuraron los requisitos indispensables para que la renuncia de la actora surtiera todos sus efectos y fuera aceptada por parte del nominador. Fue un acto propio, con un sólo fin y espontáneo. No obra prueba de que el Secretario de Salud del Distrito de Bogotá o algún otro funcionario de dicha entidad hubiera ejercido una fuerza o coacción en su contra para lograr tal propósito.

En conclusión, en el presente caso no fue desvirtuada en el curso del proceso, la legalidad del acto administrativo acusado, razón por la que se han de negar las pretensiones de la demanda.

4.0.- Costas

Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018[27], tenemos que:

> **" a)** El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" –CCA- a un "objetivo valorativo" – CPACA-
>
> **b)** Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
>
> **c)** Sin embargo se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
>
> **d)** La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)
>
> **e)** 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

[27] Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia."

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, encuentra este Despacho que no se observó ninguna actitud temeraria por parte del extremo activo, aunado a que las actuaciones adelantadas por la accionante son las que normalmente se esperan al interior de un proceso.

Por ello y en razón a las actuaciones realizadas en esta instancia y en aplicación del criterio valorativo ya enunciado, se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante conforme las previsiones del artículo 365 del CGP.

De modo que realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial, las normas y los supuestos fácticos de la demanda, el despacho arriba a la convicción que las pretensiones de la demanda deben ser negadas en la forma indicada, en cuanto no se logró demostrar que el acto administrativo demandado haya sido expedido con desconocimiento de las normas superiores invocadas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial De Bogotá D.C. en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

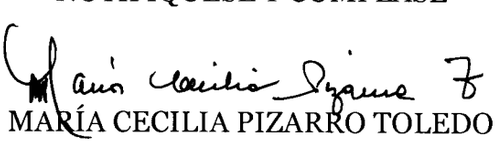
RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas la parte motiva de presente providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones indicadas en esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARÍA CECILIA PIZARRO TOLEDO
JUEZ

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA
CONSTANCIA DE NOTIFICACION

BOGOTA, D.C. 14 MAYO 2020

DADO EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA MUNDIAL Y DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO PCSJA20-11549 DEL 7 DE MAYO DE 2020 PROCEDO A REGISTRAR Y NOTIFICAR POR ESTE MEDIO LA ANTERIOR SENTENCIA, ADVIRTIENDO QUE EL TERMINO DE EJECUTORIA COMENZARÀ A CORRER A PARTIR DEL DÌA QUE SE REANUDEN LOS TERMINOS JUDICIALES QUE HOY SE HALLAN SUSPENDIDOS.

Secretaria