



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 15001-23-33-000-2015-00643-01 (61.175)  
**Actor:** Municipio de Toca  
**Demandados:** Camilo Fernando Caicedo Fonseca  
**Referencia:** Medio de control de repetición

Temas: MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN - *presupuestos para su procedencia / DOLO – Presupuestos. No se acreditaron en la conducta del agente del Estado demandado.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

El municipio de Toca fue condenado en un proceso de nulidad y restablecimiento. Estima la entidad demandante que esa decisión obedeció a una conducta dolosa y gravemente culposa del entonces alcalde del municipio; como consecuencia, solicita que se le declare patrimonialmente responsable y se le ordene reembolsar el valor total pagado por la condena impuesta.

**I. SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que decidió la demanda presentada el 11 de septiembre de 2015 por el Municipio de Toca<sup>1</sup> en contra del señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, cuyas pretensiones, hechos y fundamentos de derecho son los siguientes:

**Pretensiones**

2. Solicitó que se declarara patrimonialmente responsable al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca por su actuar doloso que dio lugar a una condena en contra del ente territorial en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Como consecuencia, pidió que se le condenara a reembolsar la suma de trescientos noventa y nueve millones ciento cincuenta mil doscientos cincuenta pesos m/cte. (\$399'150.250), equivalente al valor pagado por la demandante.

**Hechos**

---

<sup>1</sup> Folios 2-11 c. 1.

3. Como fundamento fáctico de la demanda se narró, en síntesis, que el señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, en su calidad de Alcalde del municipio de Toca, expidió el decreto 007 del 2 de febrero de 1998, mediante el cual aceptó la renuncia motivada presentada por la señora Blanca Inés Monroy Garzón al cargo de Secretaria Código 3230 Grado 2, que ejercía en período de prueba y, en el que había sido nombrada en diciembre del año inmediatamente anterior, luego de ganar el concurso de méritos que para los efectos se había adelantado.

4. Según la demanda, desde la posesión del señor Caicedo Fonseca como alcalde del municipio, se presentaron inconvenientes laborales entre el representante legal de la entidad territorial y la funcionaria, que llevaron a esta última a renunciar. Por este hecho, la señora Monroy Garzón promovió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue decidida mediante providencia proferida el 14 de junio de 2006 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que declaró la nulidad del acto administrativo referido, por haberse expedido con desviación de poder y falsa motivación, al tiempo que ordenó el reintegro de la actora y el pago a su favor de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta cuando fuera efectivamente reintegrada. Dicho fallo fue confirmado por el Consejo de Estado, mediante providencia del 26 de abril de 2012.

5. Como consecuencia, el municipio de Toca debió pagar la suma de trescientos noventa y nueve millones ciento cincuenta mil doscientos cincuenta pesos m/cte. (\$399'150.250) a favor de la señora Blanca Inés Monroy Garzón.

### **Fundamentos de derecho**

6. La parte actora sostuvo que el actuar del demandado fue doloso y gravemente culposo, por cuanto su motivación resultó ajeno a las finalidades del servicio, amén de que obró con desviación del poder, de manera abusiva, negligente, imprudente e irresponsable, todo lo cual, dio lugar a la declaratoria de nulidad del mentado Decreto 007. Para estos efectos, citó los argumentos plasmados en las sentencias del proceso de nulidad y restablecimiento.

### **La defensa**

7. El demandado se opuso a las pretensiones de la demanda. Para estos efectos, propuso las siguientes excepciones: (i) *“indebida atribución de la conducta del demandado a título de dolo y culpa grave”*, en tanto la entidad territorial endilga indistintamente una conducta dolosa y gravemente culposa, concurrencia que en la imputación resulta violatoria de los derechos a la defensa, debido proceso y contradicción; (ii) *“la responsabilidad del Estado es objetiva, no se transmuta de manera automática en responsabilidad patrimonial personal al demandado”*; (iii) *“falta de coherencia jurídica y deficiente defensa técnica de la administración municipal”*, debido a que en el proceso de nulidad y restablecimiento, el municipio aceptó los hechos de la demanda impetrada por la funcionaria y no presentó alegatos de conclusión, lo que condujo a la prosperidad de las pretensiones de la

señora Monroy Garzón; (iv) “*inaplicabilidad de las presunciones de los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001*”, por cuanto el hecho objeto de estudio ocurrió antes de la entrada en vigencia de dicha norma e (v) “*inexistencia del dolo o la culpa grave*”<sup>2</sup>.

## Los alegatos de conclusión de primera instancia

8. Surtida la etapa probatoria<sup>3</sup>, el demandado adujo que las pruebas allegadas no acreditaban su responsabilidad personal y que el interrogatorio de parte demostraba que el entonces alcalde del municipio de Toca actuó en ejercicio de las facultades que constitucional y legalmente le atañen, mientras que las apreciaciones subjetivas del testimonio rendido por la señora Monroy Garzón no fueron corroboradas, ni constituían pruebas suficientes e idóneas para atribuir responsabilidad al demandado<sup>4</sup>.

9. Por su parte, el municipio de Toca alegó que la conducta desplegada por el demandado fue dolosa, comoquiera que incumplió los fines de la función pública, inobservó las funciones que le asistían en lo referente a la administración del personal y su actuación se encontraba dirigida a constreñir la renuncia de la señora Monroy Garzón, pues de manera consciente y voluntaria dirigió su conducta a conseguir ese fin a través del hostigamiento que impulsó a la funcionaria a retirarse

<sup>2</sup> Folios 96-104 c. 1.

<sup>3</sup> En audiencia inicial celebrada el 23 de marzo de 2016, se tomaron las siguientes decisiones en cuanto al decreto de pruebas: “*PARTE DEMANDANTE. Documentales: Téngase como tales las documentales allegadas con la demanda, con el valor probatorio que les corresponda. Oficios: - No se decreta la prueba solicitada por la parte actora, tendiente a que sea expedida copia auténtica de las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas en la acción de nulidad y restablecimiento de derecho radicada bajo el No.15001233100019980069900 de Blanca Inés Monroy Garzón contra el Municipio de Toca, toda vez que se trata de documentos que deben reposar en la entidad accionante, y en caso de no contar con ellos, debe acreditar que los solicitó al respectivo despacho judicial y que no le fueron expedidos. Se precisa además que obra copia auténtica de las sentencias en el expediente. PARTE DEMANDADA. Documentales: No aportó documentos. Oficios: - No se decreta la prueba solicitada por la parte demandada, tendiente a que sea expedida copia del acta del Comité de Conciliación correspondiente a la sesión ordinaria de 5 de agosto de 2015, por cuanto no acreditó que los hubiera solicitado al Municipio de Toca y que no le fueron expedidos. MINISTERIO PÚBLICO: El señor Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicitó la práctica de pruebas, por lo que se dispone: - Se decreta el interrogatorio de parte del señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, quien deberá comparecer a absolverlo en la fecha y hora que se fije para llevar a cabo audiencia de pruebas. – Se ordena recibir el testimonio de la señora Blanca Inés Monroy Garzón quien deberá comparecer por conducto del señor Agente del Ministerio Público, y por facilidad del Municipio de Toca, en la fecha y hora fijada para la audiencia de pruebas. – Se ordena que por la Secretaría de esta Corporación se desarchive el expediente radicado bajo el No. 15001233100019980069900, para que éste obre como prueba documental, más no con la calidad de prueba trasladada como fue solicitado*”. Folios 122-125 c. 1.

En el proceso se practicaron las siguientes pruebas:

1. Sentencia de 14 de junio de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 1998-0699.
2. Sentencia del 26 de abril de 2012 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 1811-2008.
3. Resolución No. 032 “*Por medio de la cual se reconoce la existencia de una obligación y se ordena su pago*” proferida por el alcalde del municipio de Toca el 7 de marzo de 2014.
4. Certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, orden de pago No. 132 y comprobante de egreso expedidos por la Alcaldía Municipal de Toca, por el valor de \$399'150.250.
5. Acta de posesión del señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca como alcalde del municipio de Toca ante la Notaría Única de Toca, Boyacá
6. Constancia expedida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación del municipio de Toca.
7. Expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 150002331000199800699-00.
8. Interrogatorio de parte realizado al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca.
9. Testimonio rendido por la señora Blanca Inés Monroy Garzón.

<sup>4</sup>Folios 141-144 c. 1.

del servicio, hecho que resultó determinante para que se profiriera condena en contra del municipio<sup>5</sup>.

10. El Ministerio Público presentó concepto en el que solicitó que se accediera a las súplicas de la demanda, en tanto se acreditó la responsabilidad del señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca por su obrar doloso al adelantar una “*persecución laboral*” en contra de la entonces funcionaria, que la obligó, finalmente, a presentar su renuncia<sup>6</sup>.

### La sentencia de primera instancia

11. Al resolver el conflicto, el Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (se transcribe de manera literal):

**“PRIMERO: CONDENAR** al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca a pagar al Municipio de Toca la suma de **CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$476’282.732)**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

**SEGUNDO:** Para efecto de lo anterior, se concede al demandado Camilo Fernando Caicedo Fonseca, un término de 6 meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, conforme lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 678 de 2001.

12. Para arribar a la anterior decisión, consideró que se acreditaron los elementos de la repetición, incluida la calificación de la conducta del exalcalde del municipio de Toca. Al respecto, concluyó que se demostró la conducta dolosa del señor Caicedo Fonseca que conllevó al reconocimiento prestacional en que se vio incurso la entidad territorial, al haber constreñido a la funcionaria Blanca Inés Monroy Garzón para que presentara la renuncia al cargo que desempeñaba en la planta de personal del Municipio en período de prueba en carrera administrativa.

13. Como prueba de la conducta dolosa, el Tribunal se fundamentó principalmente en el testimonio rendido por la propia exfuncionaria Blanca Monroy Garzón sobre los hechos, a partir de los cuales el entonces alcalde del municipio habría desarrollado animadversión hacia ella y ejercido presión en su contra para provocar su renuncia; dentro de los cuales se encuentran: (i) la denuncia presentada por la señora Monroy Garzón por conductas contrarias a la ley electoral ejecutadas por el señor Camilo Caicedo Fonseca, antes de que fuera elegido alcalde del municipio de Toca; (ii) la negativa del aquí demandado a recibir las llaves del despacho que le intentó entregar la señora Monroy Garzón; (iii) el hecho de haber relegado a la servidora de sus funciones como secretaria del despacho del alcalde; (iv) la apertura de un proceso disciplinario en contra de la funcionaria; y, (v) la presentación, por parte del demandado, de un proyecto de acuerdo para suprimir el cargo de la señora Monroy Garzón. Así las cosas, concluyó que el demandado

---

<sup>5</sup> Folios 145-150 c. 1.

<sup>6</sup> Folios 151-159 c. 1.

obró con dolo al constreñir la renuncia de la señora Blanca Inés Monroy Garzón al cargo de secretaria código 3230-02 de la planta de personal del municipio de Toca<sup>7</sup>.

## II. EL RECURSO INTERPUESTO

### **Sustentación del recurso de apelación**

14. El apoderado del demandado señaló que la conducta del señor Caicedo Fonseca en la actuación que rodeó la expedición del referido acto administrativo se ciñó a sus competencias constitucionales y legales y que ninguna de las medidas adoptadas fue arbitraria o extralimitada en sus funciones, lo que se evidencia en el hecho de que no fue investigado disciplinaria ni penalmente por estos sucesos. Indicó que entre el testimonio de la señora Monroy y el del aquí demandado, existen divergencias que plantean duda sobre la veracidad de las narraciones de la primera.

15. Agregó que el Tribunal valoró como prueba de la conducta dolosa, las consideraciones y el análisis probatorio realizados en la sentencia dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento, medios que no son suficientes para considerar acreditado el elemento subjetivo del medio de control reversivo, además de que los testimonios practicados en ese proceso primigenio no contaron con la audiencia de la parte demandada, por manera que su valoración vulneró los derechos al debido proceso, defensa y contradicción. Finalmente, adujo que la condena patrimonial al municipio de Toca se debió a la deficiente defensa técnica de la entidad territorial en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>8</sup>.

### **Alegatos de conclusión de segunda instancia y concepto del Ministerio Público**

16. El demandado reiteró los argumentos planteados en el recurso y adujo que le correspondía a la parte actora acreditar la conducta dolosa imputada al señor Caicedo Fonseca, obligación probatoria que no fue asumida con diligencia<sup>9</sup>.

17. El Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, pues consideró que se acreditaron en su totalidad los requisitos de la acción de repetición, en tanto, se probó que el exalcalde del municipio demandante ejerció una serie de presiones indebidas y malos tratos que tenían como fin lograr la renuncia al cargo de la funcionaria, que finalmente consiguió<sup>10</sup>.

18. La parte demandante guardó silencio<sup>11</sup>.

## III. CONSIDERACIONES

<sup>7</sup> Folios 161-172 c. del Consejo de Estado.

<sup>8</sup> Folios 174-183 c. del Consejo de Estado.

<sup>9</sup> Folios 206-217 c. del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> Folios 218-231 c. del Consejo de Estado.

<sup>11</sup> Folio 232 c. del Consejo de Estado.

19. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado.

### **El objeto del recurso de apelación**

20. El punto argumentativo de la apelación se centra en controvertir la decisión del Tribunal frente a la inexistencia de prueba que demuestre la conducta dolosa del demandado y que la sentencia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y el testimonio de la funcionaria demandante en ese proceso, no resultan suficientes para acreditar el elemento subjetivo de la acción reversiva.

21. Advierte la Sala que en el libelo inicial, el municipio de Toca sostuvo indistintamente que el señor Caicedo Fonseca obró de manera dolosa y gravemente culposa al expedir el acto administrativo mediante el cual aceptó la renuncia presentada por la funcionaria de la Alcaldía y, para fundamentarlo, se limitó a transcribir los apartados de la sentencia que declaró la nulidad del acto administrativo y ordenó el restablecimiento del derecho, para alegar, finalmente, que el demandado quería la realización del hecho ajeno a las finalidades del servicio y que, al expedir el Decreto 007, obró con desviación de poder y de manera abusiva.

22. Con base en los argumentos planteados a lo largo del proceso, el Tribunal de primera instancia encausó el análisis únicamente a la imputación de dolo en el obrar del demandado, pues determinó que *“en este caso, la entidad demandante aduce que la conducta del demandado Caicedo Fonseca que dio origen al reconocimiento patrimonial, puede ser catalogada a título de dolo, pues quería la realización del hecho el cual es ajeno a las finalidades del servicio, por cuanto obró con desviación de poder al emitir el acto administrativo”*. Por manera que, al haber sido estudiada la conducta del agente como dolosa, y a pesar de que en el libelo inicial se hubiere mencionado la imputación de culpa grave, el estándar de conducta por el que se condenó al señor Caicedo Fonseca no fue motivo de apelación por ninguna de las partes, razón por la cual, la Sala estudiará, únicamente, la imputación bajo este título para determinar si el aquí demandado, obró o no, de manera dolosa.

23. Sobre los anteriores aciertos, la Subsección debe llamar la atención, como ya lo ha hecho en otros casos, sobre que la acusación genérica de haber obrado el agente del Estado bajo ambos estándares de conducta, con una misma descripción, desconoce los postulados del debido proceso y derecho de defensa, en tanto cada uno de ellos supone la verificación de elementos conductuales de diferente naturaleza y con contenidos distintos, mediando en uno de ellos la determinación volitiva y deliberada de acceder al resultado pretendido, y en otro, la falta de diligencia y cuidado que le corresponde al servidor público en el cumplimiento de sus funciones; lo que por supuesto supone diferentes estándares de análisis para esta judicatura, a la que le corresponde decidir con pleno respeto por la posición del servidor público, quien tiene derecho a un estricto juicio de atribución de responsabilidad que le permita ejercer su garantía de defensa.

### **Análisis probatorio**

24. En el presente asunto, el Procurador 46 Judicial II Administrativo solicitó que se allegaran a este proceso, como prueba trasladada, copias de las pruebas practicadas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicación No. 1998-0699 incoado por la señora Monroy Garzón<sup>12</sup>. En audiencia inicial, el *a quo* ordenó el desarchivo del expediente radicado bajo el No. 15001233100019980069900 para que obrara como prueba documental<sup>13</sup>. Así las cosas, la Sala valorará las pruebas documentales que obran en la actuación trasladada, dado que las partes tuvieron la oportunidad de conocer el contenido y contaron con la oportunidad procesal para que, si así lo consideraban, formularan algún reparo, lo que no ocurrió, por lo que serán objeto de análisis.

25. En cuanto concierne a la prueba testimonial, la jurisprudencia reiterada de la Sala sostiene que no habrá lugar a valorarla cuando las declaraciones no hayan sido ratificadas en el proceso al que se trasladan, salvo que la parte contra la que se aducen coadyuve la petición del traslado de la prueba o mencione dichos testimonios en la contestación de la demanda, los alegatos conclusión o cualquier otro acto procesal<sup>14</sup>.

26. En el presente caso, se observa que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se recibieron varios testimonios de exfuncionarios del municipio de Toca, los cuales no fueron ratificados en este proceso, y sobre los que la parte demandada no hizo referencia alguna en la contestación de la demanda y, muy por el contrario, en el recurso de alzada fue enfática en aducir que los testimonios practicados en ese proceso primigenio no contaron con la audiencia de la parte demandada, por manera que su valoración por parte del *a quo* -que los citó en su decisión-, vulneró los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

27. Así las cosas, en concordancia con lo que se ha dispuesto por esta Corporación, dichas pruebas testimoniales que no se practicaron en audiencia del hoy demandado, en un proceso del cual no era parte y que no fueron ratificadas en el que nos ocupa, no serán valoradas en la presente acción reversiva<sup>15</sup>.

28. Con las anteriores precisiones, pasa la Sala a definir los hechos probados, a partir de los medios de convencimiento válidamente recaudados en este proceso:

29. El 1 de diciembre de 1997 la señora Blanca Inés Monroy Garzón fue nombrada en período de prueba en el cargo de secretaria Código 3220, grado 02 de la Alcaldía del municipio de Toca, Boyacá, luego de ser la ganadora del respectivo concurso realizado para la vacante<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Folio 95 c. 1.

<sup>13</sup> Audiencia inicial celebrada el 23 de marzo de 2016. Folios 122-125 c. 1.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Exp. 35.444. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>15</sup> Es importante precisar que, si bien el aquí demandado, señor Caicedo Fonseca, se desempeñaba como alcalde del municipio de Toca mientras se adelantaba el proceso de nulidad y restablecimiento -cargo en virtud del cual, otorgó el poder para la defensa del ente territorial como su representante legal-, por tratarse de un proceso de distinta naturaleza, los testimonios allí practicados sin audiencia del referido Camilo Fernando Caicedo Fonseca como parte procesal, no pueden valorarse en el presente medio reversivo.

<sup>16</sup> Folios 18 y 148 c. 5.

30. El 28 de enero de 1998 la funcionaria presentó escrito de renuncia irrevocable al cargo que desempeñaba en período de prueba ante el entonces alcalde del municipio, Camilo Fernando Caicedo Fonseca, motivada en las siguientes razones (se transcribe de manera literal):

*“1. Usted empezó su mandato el 1 de enero del año en curso. En esa misma fecha le entregué las llaves de la oficina donde funciona el Despacho de la Alcaldía, negándose a recibírmelas.*

*No obstante lo anterior, en forma por demás sorprendente, el día 6 de enero usted ordenó el cambio de guardas de la chapa de la oficina, sin que se me entregara una copia de las llaves.*

*A partir de entonces, es la señora Edith Villate Guio, Auxiliar de la Alcaldía, la que tiene las llaves, sin que me hagan falta afortunadamente, pero no deja de ser una falta de respeto hacia mí.*

*2. El día 15 de enero de 1998 (...) se presentó en la Secretaría de la Alcaldía la señora GLORIA DE CORREALES a reclamar, para su perfeccionamiento, un ejemplar del contrato de arrendamiento que había sido suscrito con el Alcalde anterior (...) desde noviembre de 1997. No le vi inconveniente alguno en entregar el mencionado contrato a la señora quien lo firmó y lo devolvió de inmediato, por tratarse de un trámite secretarial.*

*Este fue el punto que usted aprovechó para que en ese mismo día empezara su actitud de persecución al llamarme a su Despacho en horas de la tarde en presencia de la señora PATRICIA HERNÁNDEZ, su Asesora, para confirmar que yo había facilitado el contrato a la señora DE CORREALES.*

*Nuevamente me faltó al respeto al mandarme a llamar por teléfono a la señora en mención para confirmar mi dicho (...) y diciéndole a la asesora que presentara una queja a la Procuraduría.*

*(...) textualmente usted me dijo: ‘Ahora sí le voy a joder la vida’. Estos términos, además de indecentes en un profesional de Odontología, son un irrespeto a mí que siempre he dado muestras de profesionalismo, que naturalmente usted ha desconocido.*

*Seguí insistiendo para encontrar a la señora de CORREALES, como no la encontré al entrar a su despacho, en la puerta y sin que sus testigos oyeran me dijo en tono altivo: ‘Páseme la renuncia’, ordenándome que me retirara del despacho.*

*3. Continuando con su labor de deshacerse de mis servicios, en forma ajena a la función pública, al interés general, el mismo día 15 de enero de 1998, a las 4:55 p.m. me envió un oficio en donde está haciendo afirmaciones ajenas a la verdad, temerarias y especulativas, sin ningún respaldo de hecho ni de derecho, más que su poder herido dizque por haberme extralimitado en mis funciones propias de la Secretaria, tachando mi eficiencia y supuestas solicitudes inexistentes, lo que dio lugar a que le diera la respuesta correspondiente en forma escrita entregada el 16 de los corrientes con copia a la Comisión Seccional del Servicio Civil de Boyacá y de la Contraloría Departamental.*

*4. Posteriormente en reunión que usted presidió en la Escuela Policarpa Salavarrieta, se atrevió a afirmar que tenía una Secretaria que no le inspiraba confianza, que era desleal y que le había hecho firmar unos contratos diciéndole que eran cuénticas, cuando eran contratos con cuentas exorbitantes, gestión esta que no hice en los desafortunados 15 o 20 días que había*

*trabajado con usted, ni he realizado hasta la fecha. Estas afirmaciones no tienen otro nombre que calumnia poniendo mi nombre y mi capacidad profesional, en entredicho a la luz pública, aunque no soy Odontóloga, soy profesional en ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS.*

*5. El 21 de enero de 1998 (...) calumniándome al decirme a las 2 p.m. (...) ‘Siga haciendo esas carticas y sacando papeles de la Oficina; eso me va a tocar que usted atiende de puertas para afuera’; sin que yo tuviera idea a qué se refería.*

*6. Con fecha 24 de enero de 1998 recibí un oficio en el que usted me solicita se citara a varios representantes y funcionarios a una reunión para el día 26 de los corrientes.*

*Por no haber hecho todas las citaciones en forma personalizada, fue aprovechada esa minucia para que usted me enviara un memorando (...) en el que refleja el tiempo que le quita a la función pública, al interés general al que se comprometió cuando salió electo como Alcalde, para atender insignificancias, que no vale la pena transcribir, pues sería una lamentable pérdida de tiempo.*

*7. Prueba de su interés en prescindir de mis servicios y consiente de que no es cierta mi deficiencia en el trabajo, acudió usted a un facilismo propio de la falta de experiencia administrativa: presentar un proyecto de Acuerdo ante el Concejo Municipal para que éste suprimiera el cargo de Secretaria código 3230, grado 02, con el ‘admirable’ argumento que no necesitaba de una persona profesional sino de un auxiliar administrativo.*

*Señor Alcalde, como puede usted apreciar, porque provengo de una familia de gran solvencia moral, oriunda de Toca a quien le presté mis servicios no solo por patriotismo sino por poner a su servicio mis conocimiento y experiencia, en tales condiciones me es imposible seguir laborando con usted, porque no puedo permitir que me siga irrespetando y que se lleguen a presentar enfrentamientos o situaciones que sólo van en desmedro de mis calidades intelectuales y morales y de la Función Pública a la que está obligado y comprometido con el Municipio.*

*Mis deseos porque reflexione en aras de la buena Administración Pública, dejando de lado sus intereses personales, admitiendo que el trabajo en equipo, eliminado la intransigencia, prepotencia, se logran con mayor éxito las metas propuestas, máxime si sus conocimientos no son afines con la Administración Pública, lo que hace necesario la concurrencia de interdisciplinas para ello”<sup>17</sup>.*

31. El 2 de febrero de 1998, el entonces alcalde municipal de Toca, Boyacá, Camilo Fernando Caicedo Fonseca, suscribió el Decreto No. 007 “*Por medio del cual se acepta una renuncia irrevocable*”, en el que considerando que, mediante oficio del 28 de enero de 1998, la mentada funcionaria presentó renuncia irrevocable al nombramiento efectuado; se aceptó dicha renuncia a partir del 3 de febrero de 1998<sup>18</sup>.

32. Por la expedición del referido Decreto, la señora Blanca Inés Monroy Garzón formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, para cuyo efecto alegó que se vio presionada para renunciar, ante la actuación del alcalde en su contra y que el acto administrativo mediante el cual se le aceptó la renuncia fue expedido con desviación de poder y falsa motivación.

<sup>17</sup> Folios 6-9 c. 5.

<sup>18</sup> Folio 2 c. 5.

33. De las pruebas documentales que reposan en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con base en el cual se pretende condenar al demandado en la presente acción reversiva, se tienen por acreditados los siguientes hechos:

34. El 15 de enero de 1998 el entonces alcalde municipal, Caicedo Fonseca, suscribió un oficio dirigido a la señora Monroy Garzón en el que se dejó constancia de lo siguiente: *“En vista de que en varias oportunidades se le ha solicitado la entrega del archivo del Despacho de la Alcaldía organizado como debe ser y no se ha visto eficiencia durante trece (13) días de este período se le da como plazo hasta el 16 de enero del presente año”*<sup>19</sup>.

35. La señora Blanca Inés Monroy Garzón dio respuesta al oficio anterior, en el que indicó que apenas hasta ese día había recibido por primera vez la instrucción de la entrega oficial del archivo de los documentos del despacho del alcalde y que desde el 6 de enero del mismo año, no poseía llaves de ninguna dependencia de la entidad, por manera que no tenía sustento el reclamo realizado en contra de la funcionaria<sup>20</sup>.

36. El 29 de enero de 1998 el Presidente del Concejo Municipal de Toca suscribió un oficio en el que le informa a la señora Blanca Inés Monroy Garzón que no se grabó ninguna cinta magnetofónica de la sesión de ese órgano colegiado del día 19 de enero de 1998.

37. Contra la señora Monroy Garzón se adelantó proceso disciplinario No. 001 a solicitud del entonces alcalde, Caicedo Fonseca, quien adujo que obró de manera irregular y contraviniendo sus deberes y obligaciones como funcionaria pública, con fundamento en los siguientes hechos:

*“1. El día 15 de enero de 1998, siendo las 10:40 am en ausencia mía y sin estar autorizada por este Despacho la señorita Monroy Garzón extralimitándose en ejercicio de sus funciones puso a disposición un contrato de arrendamiento a la Señora Gloria Martínez de Correales, quien para efectos del mismo se trataba de la contratista o arrendataria, con el fin de que lo firmara.*

*2. Es del caso señalar que el contrato en mención se elaboró en la Administración anterior y con fecha 30 de noviembre de 1997. Pero por circunstancias que desconozco este no se perfeccionó de conformidad a lo señalado en la Ley 80 de 1993”*<sup>21</sup>.

38. Este hecho fue ratificado mediante constancia firmada por la señora Gloria Martínez de Correales quien coincidió en indicar que ese día se acercó a la Alcaldía Municipal con el objeto de firmar el contrato de arrendamiento celebrado el 30 de noviembre de 1997 con el anterior alcalde, sin el debido conocimiento del señor Camilo Caicedo Fonseca<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Folio 3 c. 5.

<sup>20</sup> Folios 4-5 c. 5.

<sup>21</sup> Folio 198 c. 5.

<sup>22</sup> Folio 199 c. 5.

39. Dentro del referido proceso, el Personero Municipal de Toca, Boyacá, profirió decisión el 28 de febrero de 1998 en la que concluyó que no había mérito para abrir una investigación disciplinaria ya que la conducta adelantada por la señora Monroy Garzón no constituía falta de ningún tipo, pues la funcionaria tenía dentro de sus funciones la de *“organizar y manejar el archivo de la Administración Central”* y que, además, *“tuvo la entereza de carácter y en ningún momento negó la conducta asumida con respecto a lo sucedido”*; por manera que se ordenó el archivo definitivo del expediente<sup>23</sup>.

40. El 24 de enero de 1998 el entonces alcalde del municipio de Toca le presentó un memorando a la funcionaria Monroy Garzón en el que le inquirió por el incumplimiento de sus funciones, por no saber los nombres de los representantes de las obras que se estaban adelantando en el municipio y encabezar de manera genérica unos oficios dirigidos a ellos. Sobre el asunto, reprochó que como secretaria, la funcionaria debía *“saber qué obras se adelantan en el municipio ya que está dentro del manual de funciones revisar contratos y órdenes de trabajos y otros y al saber los contratos se conoce los representantes e interventores de cada obra que fue lo solicitado en el oficio”*<sup>24</sup>.

41. Obra copia del Acta No. 001 de 1998 de la reunión adelantada el 17 de febrero de 1998 en la Escuela Policarpa Salavarrieta, en la que consta la intervención del señor alcalde del municipio sin que se advierta que exista alguna mención a algún asunto relacionado con la funcionaria Monroy Garzón<sup>25</sup>.

42. Igualmente, se allegó a ese proceso el Acta No. 003 de la sesión del Consejo Municipal de Toca del 19 de enero de 1998, en la que se advierte que no consta ninguna anotación relacionada con la entonces secretaria del alcalde<sup>26</sup>.

43. El 22 de enero de 1998 el señor Caicedo Fonseca suscribió el Proyecto de Acuerdo No. 002 del 22 de enero de 1998 en el que se propuso *“suprimir de la planta de personal de la Administración central el Municipio de Toca, el cargo de Secretaria Alcaldía, Código 3230, Grado 02 dependiente del Despacho del Alcalde”*<sup>27</sup>.

44. En sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Toca del 26 de enero de 1998 se discutió el proyecto de acuerdo No. 002 presentado por el señor Caicedo Fonseca, y se plasmaron las siguientes consideraciones:

*“Posteriormente se dio lectura al Proyecto de Acuerdo No. 002 del 22 de Enero de 1998 por medio del cual se suprime un cargo de la planta de Personal en el Municipio de Toca. El Señor Presidente manifiesta que se debe estudiar concienzudamente este Proyecto de Acuerdo porque nos puede causar una demanda laboral al suprimir este cargo. El H.C. LUIS CORREA dice que este cargo está en periodo de prueba, sacar una persona que está en carrera administrativa debe ser por causa justa, antes de suprimir este cargo se debe*

<sup>23</sup> Folios 13-14 c. 5.

<sup>24</sup> Folio 81 c. 5.

<sup>25</sup> Folios 88-93 c. 5.

<sup>26</sup> Folios 70-73 c. 2.

<sup>27</sup> Folio 59 c. 2.

*hacer un estudio muy detallado y concienzudo. La H.C. LILIA ALBA dice que el cargo se suprime en razón a que hay irregularidades se encontró a dicha funcionaria firmando documentos no autorizados por el señor Alcalde. (...) el H.C. CAMILO MORENO dice que el señor Alcalde es autónomo de crear y suprimir los cargos de los empleados de sus Dependencias. El H.C. CELESTINO GARZÓN opina que es un caso muy sencillo si se encontró un empleado que no rinde lo puede suspender y ver la viabilidad de suspender el cargo. El Señor Presidente manifiesta que el Señor Alcalde puede nombrar pero no destituir sin previa autorización del Concejo. (...) Se dio lectura al Proyecto de Acuerdo No. 002 de enero 22 de 1998, por medio del cual se suprime un cargo de la Planta de personal de la Administración Central del Municipio de Toca. El H.C. LUIS CORREA dice que si va en beneficio de la Administración pero tiene sus pro y sus contras en la parte laboral. El Señor Alcalde dice que el control interno no pueden ser funciones de la Secretaría, es un cargo que necesita una responsabilidad muy grande, en el caso que se está tratando donde la Secretaria saca documentos públicos hay deshonestidad y falta de lealtad con su jefe y demás compañeros, no cumple con sus funciones como Secretaria, también hay pruebas de inasistencia al trabajo. El señor PRESIDENTE opina que hay que anexar irregularidades y declarar el cargo insubsistente, se debe nombrar una comisión e ir a hablar en la Oficina de Trabajo en caso de indemnización. El señor Alcalde dice que hay un proceso disciplinario contra la mencionada secretaria. El H.C. CELESTINO GARZÓN manifiesta que el Concejo anterior consideró el cargo de Secretaria Profesional, debería tener categoría que fuera de confianza para tomar decisiones, si ese cargo no se necesita no tengo objeción en que sea suprimido de la planta de personal. La H.C. LILIA ALBA dice que es erróneo indemnizar. El señor Alcalde dice que el cargo fue creado por Acuerdo y no es erróneo indemnizarlo, además se debe descentralizar el Centro de Salud y nombrar un subdirector en el Hospital, se requiere con carácter urgente un profesor de informática en el Colegio Plinio Mendoza Neira y el Instituto Agrícola de Toca. El H.C. CAMILO MORENO dice que así como se aprobó por un Acuerdo se debe suprimir por otro Acuerdo. Esbozado el Acuerdo No. 002 se somete a votación en la primera vuelta o primer debate, Se aprobó por 7 votos<sup>28</sup>.*

45. Mediante oficio del 26 de julio del 2000 suscrito por la Secretaria del Concejo Municipal, se puso en conocimiento que el Consejo no le dio ningún trámite al Proyecto de Acuerdo No. 002 del 22 de enero de 1998<sup>29</sup>.

46. A solicitud de la parte demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, la Fiscalía General de la Nación elaboró el informe criminalístico No. 133298 sobre un casete allegado como prueba en ese proceso por la señora Monroy Garzón en el que supuestamente se verificaba al hoy demandado hablando en contra de la funcionaria en una sesión del Concejo Municipal, con la finalidad de realizar la transcripción del audio contenido en el mismo y el cotejo para la identificación de la voz del señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca. Sin embargo, al finalizar la transcripción se dejó constancia de lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que esta misión de trabajo se encuentra sujeta a los términos establecidos por la autoridad y que a la fecha no ha sido posible arreglar el Equipo (VOICE IDENTIFICATION SERIE 700), indispensable para continuar con el desarrollo de la solicitud, pongo a su disposición el casete motivo de estudio para los fines que estime pertinentes<sup>30</sup>”*.

<sup>28</sup> Folios 60-64 c. 2.

<sup>29</sup> Folio 74 c. 2.

<sup>30</sup> Folios 87-105 c. 2.

47. Sobre esta prueba, la Sala advierte que en la transcripción se observan referencias a lo dicho por “el señor Alcalde” sobre una secretaria y su conducta negativa; sin embargo, hasta donde consta en el expediente, no fue posible la realización del cotejo para la identificación de la voz del aquí demandado en esa grabación. Igualmente, debe precisarse que de la transcripción que del casete hizo la Fiscalía General de la Nación, tampoco consta el contexto en el que ocurrió dicha reunión, en tanto no se advierten las circunstancias modales, temporales y espaciales en las que habría ocurrido dicha conversación, ni la identidad de los participantes, incertezas que ponen en duda la autenticidad de la grabación, en la medida en que tampoco se conoce la autoridad que la emitió.

48. Al lado de lo anterior, se resalta el hecho de que conste que en el acta de la sesión del Concejo Municipal del 19 de enero de 1998 no se trató ningún asunto relacionado con el cargo de la Secretaria de la Alcaldía, ni se grabó ninguna cinta magnetofónica de esa sesión, según obra en oficio del 29 de enero de 1998, suscrito por el Presidente de ese órgano colegiado. Por fuerza de las razones reseñadas, la Sala no valorará el referido medio de convicción.

49. El 14 de junio de 2006 el Tribunal Administrativo de Boyacá profirió sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la señora Blanca Inés Monroy Garzón en la que declaró la nulidad del Decreto 007 de 2 de febrero de 1998 mediante el cual el entonces alcalde del municipio de Toca declaró insubsistente el nombramiento de la señora Monroy Garzón en el cargo de secretaria grado 02 y condenó al municipio a reintegrar a la demandante en el cargo que ocupaba o en otro de igual o superior categoría y a pagar los sueldos y demás emolumentos dejados de percibir por éste, desde su desvinculación hasta su reintegro efectivo<sup>31</sup>.

50. Para estos efectos, el Tribunal concluyó que contra la demandante sí se llevó a cabo una persecución y acorralamiento por parte del entonces alcalde que se vio reflejada en diversas actuaciones adelantadas por el representante legal de la entidad territorial, lo que produjo su renuncia al empleo, razón por la cual consideró (se transcribe literal):

*“No hace falta, entonces abundar en razonamiento adicionales, para llegar a establecer que la presunción de legalidad que cobijaba el acto acusado logró ser desvirtuada, toda vez que se acreditó, mediante documentales y por la aceptación que de los hechos se hizo al contestar la demanda, que el alcalde constriñó a la actora en orden a apremiarla a presentar la renuncia del cargo que desempeñaba luego de haber superado un concurso, sin darle la oportunidad de ser calificada como lo preveía la ley. Desde el inicio asumió que la actora quería retirarse de empleo y al no obtener su renuncia desató conductas y procedimiento tendientes a su retiro.*

*Así pues mal puede afirmarse que fue la voluntad libre y expresa de la actora la que la llevó a presentar su renuncia que, no por su condición de irrevocable, deja de exigir que ella tenga su origen únicamente en el deseo del dimitente. Se declara pues la nulidad del acto demandado.*

---

<sup>31</sup> Folios 17-32 c. 1.

*Como lo prevé la ley las renunciaciones motivadas no pueden ser aceptadas, mucho menos cuando, como en este caso, las motivaciones resultan ajenas a la voluntad de la empleada, claramente expresadas en el texto de la dimisión, y probadas en el proceso. Huelga si, examinar el material probatorio testimonial por la sencilla razón de que, en este proceso, no se trataba de probar si la actora era una empleada calificada o si se desmejoró el servicio, sino establecer si las razones que motivaron la renuncia provenían del deseo íntimo y personal de la empleada de retirarse del empleo, lo cual se demuestra con el material probatorio antes analizado o si, por el contrario, esta manifestación fue presionada por el nominador<sup>32</sup>.*

51. El 29 de abril de 2012 la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Toca contra la sentencia del 14 de junio de 2006 y resolvió confirmarla. En el fallo consideró que sí existía suficiente material probatorio –testimonial y documental- que acreditaba la animadversión que sentía el entonces alcalde del municipio de Toca, Camilo Caicedo Fonseca, hacia la demandante Blanca Inés Monroy Garzón, motivo por el cual, adelantó varias actuaciones tendientes a lograr la renuncia de la funcionaria. Para fallar, consideró lo siguiente (se transcribe literal):

*“Desde que se posesionó el señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, como Alcalde del Municipio de Toca (Boyacá), éste emprendió una persecución laboral en contra de la actora, la cual se evidencia en el maltrato y en el aislamiento progresivo de que fue objeto (i) no le fueron entregadas las llaves del despacho (...); (ii) le llamaron la atención y le iniciaron investigación disciplinaria sin fundamento (iii) la mayoría de sus funciones fueron trasladadas a una auxiliar (Luz Edith Villate Guio) que no tenía la misma preparación y que era pariente política del burgomaestre (...) (iv) fue relegada a tareas menores, como llevar y traer tintos y (v) se propuso, ante el Concejo Municipal, la supresión de su empleo, porque no era una servidora de confianza.*

(...)

*Los indicios graves que se evidencian con el material probatorio recaudado ponen de relieve que la actora, quien se hallaba en periodo de prueba, fue avocada a renunciar a su empleo y a la expectativa próxima que tenía de inscripción en el registro público de carrera administrativa.*

*La actividad desplegada en este caso por la administración va en contra de los postulados superiores que ella debe atender y de los derechos de la demandante. Para la Sala, no es posible prohiar un comportamiento como el evidenciado, que se vale de medios extraños a los legales para buscar la remoción de un empleado público.*

*Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que en este juicio la renuncia presentada por la actora, a instancias de su superior jerárquico, constituye un abuso y desvío de poder, sancionado con la nulidad del acto correspondiente<sup>33</sup>.*

52. Por solicitud del Procurador 46 Judicial II Administrativo ante el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>34</sup>, en audiencia de pruebas celebrada el 18 de abril de

<sup>32</sup> Folios 17-32 c. 1.

<sup>33</sup> Folios 35-52 c. 1.

<sup>34</sup> Folio 95 c. 1.

2017<sup>35</sup>, se recibió el testimonio de la señora Blanca Inés Monroy Garzón, quien, sobre los hechos objeto de investigación, narró lo siguiente:

*“Para mí todo empezó en la época de elecciones para el nuevo alcalde en el año de 1997 octubre, en ese año, el alcalde que ejercía su mandato doctor Alonso Becerra me designó para que estuviera pendiente en el recinto de votación, yo llegue al recinto de votación alrededor del mediodía (...) en la escuela Policarpa Salavarrieta del municipio de Toca (...) entonces yo llegué me di una vuelta para que todo estuviera funcionando correctamente y me encontré con la sorpresa de que el doctor Fernando Camilo Caicedo que era aspirante a la alcaldía estaba con una olla llevándoles comida a los diferentes testigos electorales. Entonces yo no le hice ninguna reclamación a él, sino que me dirigí al comandante de la Policía, comenté el hecho, no me parecía lo correcto y lo adecuado, él le llamo la atención y el doctor Caicedo salió, pero más tarde en la parte de afuera todo el mundo gritaba que me sacaran de ahí de adentro del recinto, era impresionante la bulla de los electores afuera que se escuchaba hasta adentro, entonces el Personero (...) llegó y me dijo no vaya a salir porque usted puede correr peligro porque la gente estaba muy ofendida, ofuscada, ese diría yo ese sería el hecho número uno de la dificultad con el doctor Caicedo.*

*El segundo hecho, ya cuando al momento de la posesión ya salió electo de alcalde, entonces el 1 de enero de 1998 se dirigió al despacho después que se celebró una misa, llegó al despacho de la alcaldía yo le abrí las puertas y ellos entraron con la comitiva de los concejales que lo apoyaron a él y yo esperando a que él me recibiera las llaves, entro como muy déspota y arrogante en ese momento, como él era la máxima autoridad del municipio, pues yo con calma llevando la situación, en ese instante él no recibió las llaves, porque lo correcto pienso que lo mío era darle la bienvenida como nuevo burgomaestre a su oficina a su despacho y darle sus llaves para que él se sintiera con buena acogida en ese momento, pero entonces no las recibió, al otro día me encontré con la sorpresa de que ellos mandaron cambiar las guardas del despacho.*

*Bueno las cosas pasaron así, después de eso entonces ya a mí no me dejo ejercer ninguna de las actividades que yo ejercía como anterior secretaria del alcalde, sino ya me empezaron a relegar, no me tuvieron en cuenta absolutamente para nada, bueno, siguieron los días así (..) entonces yo madrugaba temprano, ya tomo el mando del despacho la auxiliar la señora Edith Villate que se convirtió en la mano derecha del doctor Camilo Fernando Caicedo entonces en ella depositó toda la confianza y a mí me veían como algo desechable que estorbaba desde ese momento pero sin embargo mi interés era pues yo puedo, me sentía con las capacidades de colaborar, pues el hecho de que yo le llamé la atención de pronto ese día sin esperar hacer ningún mal en lo de las elecciones, pues yo dije ya es el alcalde de todos, no es el alcalde de un partido sino va a ser el alcalde de todas las personas y yo no le di mayor importancia de que el fuera a llevar en su corazón ese rencor y ese resentimiento en el momento de la posesión. Después de eso, bueno como ya me aislaron de las funciones más totalmente, me relegaron, me mandaron hacia una esquina, yo ya no ocupaba el escritorio que tenía como secretaria de la alcaldía, sino todas las funciones las empezó a ejecutar la auxiliar administrativa, doña Edith Villate, ella era la que hacía absolutamente todo desde el momento en que entró el doctor Camilo ella era la que hacía toda la gestión documental, entonces a mí me aislaron y me colocaron a atender lo del carné del Sisben porque en esa época entraban los niños al colegio y era requisito para ingresar que tuvieran el carné. (...) Yo cumplía lo que él me*

<sup>35</sup> Para la revisión del testimonio y el interrogatorio de parte que se practicaron en audiencia de pruebas celebrada el 18 de abril de 2017, el Despacho acudió al link de la grabación de audiencia judicial compartido por el Tribunal Administrativo de Boyacá que fue requerido por vía telefónica, puesto que el CD obrante en el expediente, contentivo de la mentada grabación, no pudo reproducirse por error en el archivo.

*decía, pues a expedir los carnets del Sisben junto a la señora Hilda Fonseca, que era pues familiar del Doctor Caicedo, tienen su parentesco.*

*(...)*

*Un día de esos alrededor del 15 de enero llegó la señora Gloria de Correales a solicitar un contrato de arrendamiento que el municipio tenía unos potreros y los arrendaba y entonces ese contrato el doctor Alonso Becerra lo había dejado perfeccionado desde el año anterior pero ella no había ido a sentar su firma, faltaba la firma de ella, él lo había dejado firmado y ella me preguntó de los contratos y yo le dije que sí que ahí estaban los contratos porque cuando uno llega, una persona particular a un puesto a una entidad del Estado, pues uno tiene que servirle colaborar y darle la información oportuna en su momento, yo le dije sí señora aquí están los contratos, se lo mostré, le alcancé el contrato, ella lo firmó y lo devolvió, cuando llegó el señor Alcalde Caicedo se puso furiosísimo porque él prácticamente me tenía unos vigilantes afuera, mirando si yo iba baño, si me levantaba, con quién hablaba, era un acoso impresionante, ya entonces cuando él llegó me llamó y me dijo 'usted que se la pasa sacando documentos y haciendo firmar cosas que no son' y me gritó que ahora sí me iba a joder la vida (...) yo en ningún momento negué el hecho (...) en ese momento llamo a la secretaria de la UMATA, a la tesorera, estaba la señora Patricia Hernández que era la asesora jurídica, entonces me dijo que me iba a iniciar un proceso disciplinario, por yo haber alcanzado, suministrado ese contrato para la legalización de la firma del arriendo, entonces me sacaron de la oficina un momento, mandaron llamar al doctor Henry Fonseca que era el personero en ese momento y le dijo que él tenía que iniciarme un proceso disciplinario que iba a pasar nota o constancia a la procuraduría (...) después salió el doctor Henry y entonces él me preguntó si yo en algún momento había negado el hecho, le dije no, yo le conté lo que pasó (...) después llamaron a la señora Gloria de Correales y entonces ella le preguntó al doctor Caicedo que donde estaba yo y él le dijo que yo ya no trabaja ahí que yo estaba por fuera del municipio que ya me había despachado.*

*(...)*

*Después vino lo del archivo, la esposa del doctor Caicedo, doña Clemencia Acevedo, me pasaron un oficio diciendo que en varias oportunidades me habían pedido la entrega del archivo, entonces yo contesté ese oficio diciendo que hasta la fecha no me habían pasado ningún documento solicitándome la entrega del archivo, que el archivo estaba ahí, porque yo pasé una nota como el 6 de enero diciendo que cualquier documento que se perdiera pues ya no estaba bajo mi responsabilidad por lo que ellos ya habían quitado las guardas y a mí no me habían dado nada, yo ya no estaba manejando eso (...) el archivo estaba archivado pero no estaba foliado (...).*

*(...)*

*Después hubo unas reuniones en la Escuela Policarpa donde el doctor Caicedo empezó a hablar terriblemente de mí, que yo era una persona desleal, deshonesto que yo le había hecho firmar unos contratos exorbitantes y pues yo hasta ese momento no le había elaborado ningún contrato a él, entonces no podía haberle hecho yo firmar contratos (...). Después él me pasó unos oficios para hacer unas citaciones, yo se las hice, pero no me acordaba si habían cambiado por esos días a unas personas (...) yo le hice unos oficios para el grupo Revivir, se los hice abiertos porque no me acordaba de los nombres de unas personas, salí un momento a preguntar a la tesorería pero me encontré con la gran sorpresa que los que eran mis compañeros de trabajo ya no me dirigían la palabra era como si él les hubiese puesto a esta señora no la determinen porque sino a ustedes les va mal, entonces yo empecé a sentir la soledad más grande (...) porque ya no podía hablar absolutamente con nadie, ni contestar el teléfono, estaba yo allá sentada en esa máquina dura para expedir los carnets del SISBEN.*

*Después de eso, el doctor Caicedo presentó un proyecto de acuerdo para sustituir mi cargo (...) en el cual le dieron un debate y en esa sesión del Concejo el doctor Caicedo habló terriblemente del cargo mío (...) que en este momento*

*a pesar de los años eso lo lleva uno ahí en el corazón, esa deshonestidad que él hizo de mí hablar que yo salía y todo el mundo me miraba como lo peor, entonces en virtud de eso yo decidí renunciar (...) yo no sabía que en esa sesión del concejo, como ya no podía hablar con nadie de la administración porque todo el mundo me veía como algo terrible, entonces yo presenté mi renuncia (...) yo esa presión que tenía de él, ese maltrato verbal que cuando llegaba me gritaba, cuando no quería que estuviera ahí me mandaba que le trajera los tintos para sacarme de la oficina (...) una vez que estuvo el ingeniero Rafael Ochoa le dijo que yo debería estar trabajando fuera de ahí (...) pero ya cuando se metió con esa parte personal de disminuirlo a uno en la persona dije yo, aquí renuncio (...) El proyecto de acuerdo yo me enteré ya cuando había presentado mi renuncia (...) el doctor Jaime Correa (...) él se enteró que yo había presentado la renuncia, y cuando yo ya salía de la administración, me dijo ‘Blanca, a usted esto le va a servir algún día’ (...) me dijo escúchelo (...) el gesto que él tuvo es que era la grabación de la sesión en la que el doctor Caicedo hablaba mal de mí, del sueldo, de lo desleal, de lo deshonesto, que él no necesitaba una persona profesional (...) una copia está acá en el Tribunal, de la cinta (...)”.*

53. En la audiencia de pruebas también se practicó interrogatorio de parte al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, quien sobre la entrega de las llaves del despacho, indicó que nunca le fueron entregadas por la señora Monroy Garzón *“por eso fue que se procedió a cambiar las guardas para que yo pudiera obtener las llaves de la oficina. Yo me posesioné y me tocó posesionarme en la notaría porque no pude tener acceso a la oficina. Nos tocó estar en la calle y no pudimos recibir a los invitados para atenderlos. Eso fue el 1 de enero que me posesioné, al día siguiente llegué a las siete de la mañana, el despacho no estaba abierto, abrieron como a las ocho y cinco, ocho y diez, y así sucesivamente (...) la persona que sacó las copias de las llaves, sacó varias copias, una me la entregaron a mí, otra, sino estoy mal a la señora Edith Villate y otra a la señora Monroy”*. Además, indicó que antes del cambio de guardas, él no requirió a la señora Monroy Garzón para que se las entregara porque no sabía quién estaba encargado de la secretaría de la alcaldía.

54. Por otra parte, cuando se le inquirió sobre si relegó a la señora Monroy Garzón al cumplimiento de funciones distintas a las que su cargo le suponía y que las más relevantes le fueron asignadas a la auxiliar del despacho, afirmó que *“no es cierto, porque en el municipio carecíamos de una estructura administrativa y no teníamos ni siquiera una planta del personal, ninguno de los funcionarios tenía funciones establecidas, para tal efecto, con la ayuda de mis asesores jurídicos se presentó una reforma administrativa y en junio de ese mismo año, se hizo una estructura (...) se codificó a todo el personal (...)”*. Agregó que para el 1 de enero de 1998 no existía un manual de funciones para los empleados del municipio de Toca y que esa fue precisamente una de las reformas que hizo con posterioridad durante su mandato.

55. Igualmente, confirmó que presentó un proyecto de acuerdo para suprimir el cargo que desempeñaba la señora Monroy Garzón, respecto de lo cual, manifestó que: *“mi asesora jurídica Patricia Hernández en ese entonces, me dijo que yo tenía el derecho constitucional de crear, suprimir cargos y en efecto se hizo, no sólo el de ella, sino que como le estoy diciendo, se hizo una reforma administrativa y ahí se crearon, suprimieron se modificaron y se creó la planta de personal*

*administrativo que no existía. (...) Simplemente se hizo por recomendación de mi asesor jurídico, inicialmente solamente fue ese, pero ya después se hizo toda la reforma administrativa (...) ante tal desorden administrativo (...) algunos se suprimieron, pero se reacomodó a la gente (...) no fue solamente para una persona (...) fueron todos, ahí está la prueba (...) se reestructuró completamente la estructura municipal, y todavía sigue vigente”.*

56. Finalmente, cuando se le leyeron frases textuales del acta de la sesión del Concejo Municipal de Toca del 26 de enero de 1998 en las que supuestamente se refirió de manera negativa a la funcionaria que desempeñaba el cargo de secretaria de la alcaldía, el señor Caicedo Fonseca negó la veracidad de dichas aseveraciones y adujo que no podía recordar textualmente, qué dijo en hecho acaecidos hace 19 años. Igualmente, indicó que no era cierto que se le hubiera llamado la atención el día de las elecciones por una queja presentada por la señora Monroy Garzón por la supuesta entrega de almuerzos a testigos electorales en la jornada en la que resultó electo como alcalde del municipio de Toca.

### **De la existencia de una conducta dolosa del agente estatal**

57. La evaluación y determinación de la existencia de dolo o culpa grave hace parte del objeto del medio de control de repetición, y se funda en un análisis comparativo de una conducta concreta frente a un estándar o modelo de conducta que está dispuesto en la ley.

58. En el *sub examine*, la conducta que se revisa corresponde a la desplegada el 2 de febrero de 1998 cuando el demandado suscribió el Decreto No. 007 por el cual se aceptó la renuncia motivada presentada por la funcionaria Blanca Inés Monroy Garzón al cargo de secretaria de la alcaldía. Por lo tanto, el estándar de conducta con el cual se debe evaluar el actuar del señor Caicedo Fonseca es el contenido en las normas del Código Civil, ya que, si bien la demanda se presentó el 11 de septiembre de 2015, cuando la Ley 678 de 2001 ya se encontraba en rigor, las nociones de dolo y culpa grave, esto es, el modelo de conducta que prevé este último marco normativo, no estaba vigente para la época de los hechos.

59. El artículo 63 del Código Civil señala que el *“dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”*. A este respecto, se ha sostenido, que el dolo hace referencia a la intención del agente estatal de realizar la conducta generadora del daño<sup>36</sup>.

60. Dada la evidente naturaleza privada del precepto civil, cuando se pretende valorar la conducta de un sujeto cualificado como son los agentes estatales, es pertinente confrontarla con los mandatos que la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales le imponían al respectivo agente, a fin de establecer su apego a las normas que lo regían<sup>37</sup> y, de este modo, concluir si se estructuró el dolo en su actuar.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. Exp. 16.887. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 27 de noviembre de 2006. Exp. 16.171: *“Así frente a estos conceptos, el Consejo de Estado dijo que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el*

61. Se trata, entonces, de la determinación de una responsabilidad subjetiva en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente, lo que implica que no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, ni cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y debe comprobarse la gravedad de la falla en su conducta. Es precisamente en este sentido que la norma (inciso segundo del artículo 90 constitucional) dispuso que la repetición por parte de las entidades estatales respecto de sus funcionarios o exfuncionarios, solo opera en la medida en que se les pueda imputar dolo o culpa grave en su actuar, lo que ofrece garantías a los servidores públicos, ya que se reconoce que no cualquier error en los que estos puedan incurrir, podrá ser fuente suficiente para imputarles responsabilidad patrimonial<sup>38</sup>.

62. Así las cosas, la determinación de si una conducta es dolosa reviste un evidente carácter probatorio, debido a que el actor debe demostrar que resulta probada tal circunstancia, solo en tal caso habrá lugar a endilgarle responsabilidad patrimonial al demandado.

### **Caso concreto**

63. En criterio de la entidad actora en el escrito de la demanda, el señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca es responsable a título de dolo por la condena que le fue impuesta, en la medida en que el acto administrativo que aceptó la renuncia presentada por la funcionaria Monroy Garzón, fue expedido con desviación y abuso de poder, de conformidad con las conclusiones a las que arribó el juez del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

64. Precisado lo anterior, la Sala observa que, del material probatorio obrante en el proceso, no es posible inferir la comisión de una conducta dolosa por parte del demandado, frente al supuesto hecho de forzar la renuncia de la funcionaria, como lo pretende hacer ver la parte demandante. De hecho, como se ha dicho, la parte actora pretendió fundamentar la atribución de desviación y abuso de poder al demandado, únicamente, en la decisión adoptada en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sin allegar en este caso, ningún otro medio de prueba que pudiera ser valorado por esta Subsección. Este desinterés en el cumplimiento de la carga procesal que le impone demandar en repetición fue saneado por la solicitud probatoria realizada por el Ministerio Público para que se arrimaran a este expediente, suficientes medios de prueba para el análisis de la responsabilidad patrimonial del señor Caicedo Fonseca; a pesar de lo cual, no resulta posible endilgarle una conducta dolosa al aquí demandado.

---

*juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos.*

*Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones como, por ejemplo, contratos, bienes y familia”.*

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2006. Exp. 30.113. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

65. La desviación de poder, conducta que el extremo activo de la *litis* le endilga al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca, consiste en aquel motivo de ilegalidad en el que pueden recaer los actos administrativos, luego de que la autoridad competente en el contexto de la legalidad que orienta el procedimiento de expedición decide apartarse de los fines que se pretenden satisfacer con la facultad nominadora que ha sido asignada a los funcionarios públicos que cuentan con dicha competencia.

66. Así, bajo el ropaje de la legalidad, el servidor persigue un propósito ajeno al establecido por el ordenamiento y de esta manera, el vicio de la desviación de poder se relaciona con la fiscalización del elemento intencional del acto de vinculación o desvinculación, de ahí que este motivo de ilegalidad implica primeramente para el demandante demostrar con total certidumbre el “*iter*” de desviación seguido por la autoridad administrativa que despliega sus prerrogativas en beneficio propio, de un tercero o, en general, de un fin que no consulta el sistema jurídico, debiéndose adentrar entonces en el campo volitivo de los funcionarios que disponen de la titularidad del poder. De lo anterior se colige que la prosperidad de este cargo pende de la refrendación probatoria de la finalidad encubierta u “*oscura*” que fue concretada mediante la expedición de los actos administrativos.

67. Sin embargo, para el presente caso, a pesar de que se intentó develar –con las pruebas practicadas a solicitud del Ministerio Público- el desarrollo de una conducta desviada que se concretó con la expedición del acto administrativo que aceptó una renuncia motivada en la que se fundamentó la dimisión en hechos abusivos realizados por el aquí demandado, lo cierto es que los elementos probatorios arrojados no permiten determinar con certeza el *iter* de desviación seguido por el alcalde con la intención de la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

68. A este respecto, la Sala advierte que para conocer de este caso, únicamente cuenta con los siguientes elementos de convicción relevantes para el análisis de responsabilidad patrimonial por dolo, recabados, se itera, por la intervención y solicitud en el proceso por parte del Ministerio Público:

(i) Escrito de renuncia al cargo de secretaria de la Alcaldía de Toca presentado por Blanca Inés Monroy Garzón con fundamento en hechos que consideró atentatorios contra el correcto desempeño de sus funciones cometidos por el entonces alcalde del municipio.

(ii) Sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Consejo de Estado que dan cuenta de que el municipio de Toca fue condenado en primera y segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la señora Monroy Garzón, pues el acto administrativo mediante el cual se aceptó su renuncia fue expedido con desviación del poder por parte del señor Caicedo Fonseca.

(iii) Dos memorandos suscritos por el alcalde Caicedo Fonseca, en los que llamó la atención de la funcionaria Monroy Garzón por el incumplimiento de sus funciones;

uno relacionado con la entrega del archivo del despacho organizado en el que se le estableció un plazo para la realización de la actividad –respecto del cual la empleada rindió respuesta escrita en la que adujo que no se le había pedido formalmente el cumplimiento de dicha función- y otro, relacionado con un error cometido en los encabezados de varios oficios redactados por la funcionaria.

(iv) Expediente del proceso disciplinario seguido por el Personero Municipal contra la señora Monroy Garzón por hechos puestos en conocimiento por el Alcalde del municipio, relacionados con la entrega para firma de un contrato a una contratista de la entidad territorial en vigencia del mandato del aquí demandado, sin el conocimiento y autorización del representante legal de la entidad territorial. Dicho proceso culminó con el archivo definitivo del expediente, pues a consideración de la autoridad, la señora Monroy Garzón no incumplió sus funciones y reconoció los hechos investigados.

(v) Copia del proyecto de acuerdo No. 022 del 22 de enero de 1998 en el que se propone suprimir el cargo que desempeñaba la señora Monroy Garzón, el cual fue discutido en sesión del 26 de enero de 1998 en la que consta que el señor Alcalde arguyó que las funciones de control interno no podían atribuirse a la secretaria del despacho por tratarse de asuntos de gran responsabilidad y además, refirió conductas problemáticas de su entonces secretaria, en contra de la cual se adelantaba un proceso disciplinario.

(vi) Testimonio rendido por la señora Blanca Inés Monroy Garzón, en el que ratifica los hechos con base en los cuales fundamentó su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

(vii) Interrogatorio de parte practicado al señor Camilo Fernando Caicedo Fonseca en el que contradice varios de los puntos sostenidos por la exfuncionaria sobre las circunstancias en las que ésta presentó la renuncia a su cargo.

69. De lo que dan cuenta los medios de convicción acabados de reseñar, no es posible determinar que verdaderamente existía una intención del aquí demandado de procurar la renuncia al cargo de una funcionaria respecto de la cual existía una marcada animosidad, pues ni siquiera es factible identificar con certeza las condiciones en las que se desarrolló la relación laboral entre ambos servidores públicos y si es que la funcionaria Monroy Garzón en verdad incurrió en faltas que dieron lugar a los llamados de atención del aquí demandado; sin que éste tuviera como propósito claro, forzar su renuncia.

70. De hecho, lo primero que advierte la Sala es que no se acreditó en este proceso la ocurrencia del hecho que supuestamente habría generado la animadversión del burgomaestre hacia la funcionaria Monroy Garzón y que, en últimas, motivaría su posterior intención de forzar su renuncia a través de una conducta marcada por los tratos humillantes y arbitrarios en su contra.

71. Así, se observa que la ocurrencia de una supuesta denuncia realizada por la funcionaria el día de las elecciones por una infracción electoral por parte del señor

Caicedo Fonseca cuando apenas era candidato a la Alcaldía, no tiene ningún sustento probatorio más allá del testimonio de la señora Monroy Garzón en este proceso, sin que exista ningún otro medio de prueba que lo acredite –ni siquiera fue un hecho mencionado en el escrito de renuncia-; por el contrario, el demandado, en el interrogatorio, negó que hubiera ocurrido un incidente de este tipo, así como fue enfático en indicar que sólo conoció a la señora Blanca Inés Monroy Garzón cuando se posesionó como Alcalde del municipio de Toca, y no antes. Por lo tanto, el hecho que daría lugar a estudiar una serie de conductas desviadas por parte del demandado que se concretaron en la expedición del acto administrativo declarado nulo, no tiene asidero en los medios de convicción que ha conocido esta Subsección, lo que impide construir, desde un primer momento, el elemento volitivo en cabeza del señor Caicedo Fonseca con base en el cual se pretende su condena.

72. Las mismas consideraciones han de hacerse, en su mayoría, respecto de todos los hechos narrados por la señora Monroy Garzón en su testimonio rendido en este proceso y que, en términos generales, se compadecen con lo que sustentó en su escrito de renuncia, en la medida en que no existen –o al menos no se allegaron debidamente a este proceso- elementos de prueba que sustenten su dicho y que certifiquen la ocurrencia de los hechos que denuncia. En este sentido, se tiene que el señor Caicedo Fonseca contradujo varios de los hechos relatados por la exfuncionaria, lo que impide darle total credibilidad a sus manifestaciones.

73. Así, en cuanto respecta a la entrega de las llaves del despacho por parte de la señora Monroy Garzón al entonces Alcalde electo del municipio de Toca y el cambio de guardas de la oficina, el señor Caicedo Fonseca adujo que nunca recibió las llaves y que eso implicó la necesidad de hacer los correspondientes cambios, pero que sí entregó una copia del nuevo juego de llaves a la señora Blanca Elena Monroy Garzón. Además, se observa que no es posible determinar con certeza la fecha en la que habría ocurrido dicho cambio de guardas, pues la señora Monroy Garzón indicó en su testimonio que este suceso ocurrió un día después de la posesión del Alcalde –mientras que en su escrito de renuncia y en el oficio del 15 de enero de 1998, indicó que desde el 6 de enero de ese año, no contaba con copia de las llaves para el ingreso a la oficina de su jefe-, y el señor Caicedo Fonseca refirió no recordar la fecha exacta de ese hecho.

74. Por otra parte, en lo que concierne al supuesto cambio en las funciones delegadas a la señora Monroy Garzón, pues según el dicho de la funcionaria, fue relegada y aislada a pesar de su cargo como secretaria del despacho, tampoco existe ningún sustento que acredite que en efecto se le otorgaron competencias de menor jerarquía respecto de las que venía desempeñando y que le correspondían por su cargo, en tanto ni siquiera se comprobó la existencia de un manual de funciones de los servidores del municipio de Toca que pudiera demostrar la variación arbitraria de las ocupaciones que se le asignaron –que no se compadecieran con lo que reglamentariamente le correspondía- y, mucho menos, se acreditó que en efecto se hubiere realizado tal modificación de funciones en razón de la animosidad existente entre ella y su superior.

75. En lo que respecta al acoso que dice la funcionaria en su testimonio que sufría por parte del señor Caicedo Fonseca, quien le “*tenía unos vigilantes*” para verificar cada acción que ejecutaba, es importante precisar que tampoco se acreditó este hecho mediante algún otro elemento de convicción allegado, además de que ni siquiera fue uno de los sucesos relatados en el escrito de renuncia.

76. Sobre el incidente ocurrido el 15 de enero de 1998 que dio lugar a que el señor Caicedo Fonseca solicitara al Personero Municipal que se iniciara una investigación en contra de la señora Monroy Garzón, la Sala advierte que efectivamente, la funcionaria reconoció haber entregado un contrato negociado y suscrito por el anterior mandatario del municipio para que, en vigencia de la nueva administración y sin la autorización del señor Caicedo Fonseca, la contratista procediera a firmarlo. Así, de los elementos de prueba obrantes es posible verificar que la conducta asumida por el entonces alcalde, correspondió a la que, en ejercicio de sus funciones como máxima autoridad del municipio, debía asumir para que se dirimiera el conflicto sobre una conducta irregular -además reconocida por la misma Monroy Garzón- pasible de una investigación disciplinaria y de la eventual determinación de sanciones para la funcionaria. Así, por virtud de lo dispuesto, el demandado se limitó a seguir el conducto que para estos efectos dispone la ley y asumió y acató la decisión adoptada por la autoridad disciplinaria en cabeza del Personero Municipal, en el marco de las funciones que, como servidor público, le exigen que garantice el cumplimiento de los fines de la contratación, vigile la correcta ejecución del objeto contratado y proteja los derechos de la entidad<sup>39</sup>.

77. Por otra parte, se observa que el hecho relatado por Blanca Inés Monroy Garzón sobre la ocurrencia de una reunión en la Escuela Policarpa Salavarrieta en la que el entonces Alcalde, Caicedo Fonseca, se refirió de manera negativa hacia su secretaria, tampoco tiene asidero en ningún medio de prueba allegado. De hecho, en el acta que consta en el expediente, que deja constancia sobre la primera reunión de directivos, profesores del plantel, junta directiva de la asociación y padres de familia de la Escuela, que se llevó a cabo en 1998, no obra ninguna referencia, en la intervención del Alcalde, relacionada con su secretaria Blanca Monroy.

78. En cuanto concierne al Proyecto de Acuerdo No. 022 presentado por el Alcalde Caicedo Fonseca, se advierte que en el interrogatorio de parte, manifestó que se trató de uno de los varios proyectos presentados para reestructurar la planta de personal del municipio y que, en ejercicio de sus funciones y con el consejo de la asesora jurídica de municipio, propuso al Concejo Municipal la adopción de medidas para suprimir, modificar y crear cargos en la Alcaldía de Toca; decisión que, en todo caso, debía pasar por el estudio, discusión y aprobación del ente colegiado. A este respecto, el artículo 315 numeral 7 de la Constitución dispone que son atribuciones del Alcalde, entre otras, “*crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes*” y fue en aplicación de dicha disposición normativa que el aquí demandado decidió presentar proyectos de acuerdo al Concejo del municipio de Toca para reformar la estructura administrativa de la

<sup>39</sup> Artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Alcaldía en función de la necesidad y pertinencia de los cargos; o al menos no consta en este expediente ninguna prueba que contradiga el dicho del señor Caicedo Fonseca al respecto.

79. En la sesión del Consejo Municipal del 26 de enero de 1998 en la que se discutió el proyecto en mención, se advierte que el señor Caicedo Fonseca se refirió a las fallas disciplinarias en las que habría incurrido su entonces secretaria del despacho, comentarios que sólo demuestran la desconfianza del representante legal de la entidad territorial respecto del cumplimiento de las funciones por parte de su secretaria, a quien ya le había hecho llegar dos memorandos relacionados con su gestión, además de que había conocido de la actuación de la mentada funcionaria que permitió la suscripción de un contrato sin la autorización del aquí demandado. Sin embargo, de lo que consta en el acta de la referida sesión, no es posible determinar con certeza que el señor Caicedo Fonseca hubiere ejercido una presión injustificada y arbitraria sobre la empleada de municipio y, del análisis de esta prueba en consonancia con los demás elementos de convicción, no es posible construir, ni siquiera por vía indiciaria, una imputación de responsabilidad por desviación de poder, al expedir el acto administrativo con el que aceptó la renuncia de Blanca Inés Monroy Garzón.

80. Para abundar en razones sobre la falta de prueba que acredite que los comentarios realizados en la sesión del 26 de enero de 1998 fueron parte de una cadena de sucesos mediante los cuales el señor Caicedo Fonseca pretendió forzar la renuncia de Monroy Garzón, la Sala advierte que en su declaración rendida ante el Tribunal Administrativo de Boyacá en este proceso, la exfuncionaria indicó que sólo se enteró del proyecto de acuerdo cuando ya había presentado su renuncia y que sólo hasta ese momento conoció de la existencia de un casete que le entregó un Concejal, en el que constaba una grabación de audio de una sesión del Concejo en la que supuestamente el Alcalde se refería de manera despectiva hacia ella y su cargo. Sin embargo, como se ha visto, dicho casete allegado al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no constituye prueba de lo que en él se dijo ni del contexto en que habrían ocurrido dichas afirmaciones ni, mucho menos, de la identidad de los interlocutores. Así las cosas, si verdaderamente se trató de un hecho que sólo conoció luego de haber presentado su renuncia, tampoco configura lo discutido en esa sesión, uno de los hechos que forzaron su dimisión al cargo que desempeñaba.

81. Por manera que, como se señaló en precedencia, las pruebas arrimadas a este expediente, sólo dan cuenta de algunos sucesos problemáticos ocurridos en vigencia de la relación laboral existente entre la señora Monroy Garzón y el Alcalde Caicedo Fonseca, que le valieron los llamados de atención a través de memorandos a la funcionaria y la iniciación de un proceso disciplinario ante la verificación de la ocurrencia de un hecho que el Alcalde identificó como irregular; pero más allá de esto, no se acreditó que existiera una animadversión de parte de la máxima autoridad municipal hacia su empleada que motivara una persecución laboral en su contra.

82. Esta ausencia de certeza sobre la configuración del elemento subjetivo del presente medio de control, se debe, insiste la Sala, al deficiente ejercicio probatorio adelantado por la parte interesada en la condena del ex servidor público, pues fue sólo por virtud de la solicitud del Ministerio Público que se practicaron pruebas relevantes para el estudio de la eventual responsabilidad patrimonial del demandado, pero otras de las recabadas –como los testimonios rendidos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>40</sup> - no fueron incorporadas debidamente a este expediente, lo que imposibilita a la Sala conocer con suficiente claridad, si los acontecimientos estudiados se originaron verdaderamente en una finalidad encubierta del demandado de forzar la renuncia de la señora Monroy Garzón debido a su enemistad.

83. De manera que, en este proceso obran versiones contradictorias sobre la manera en que ocurrieron los hechos, siendo una de ellas la relatada por la señora Blanca Inés Monroy Garzón, quien, si bien no tiene un interés particular en las resultas de este proceso, por obvias razones, su dicho se limitó a reproducir los argumentos que sirvieron de sustento en su momento para la declaratoria de nulidad del acto administrativo mediante el cual se aceptó su renuncia y la condena del municipio de Toca, en su favor. No obstante, su narración sobre las condiciones de acoso y persecución laboral que habría sufrido de parte de su superior, no se encuentra debidamente sustentada en otros medios de prueba que la acompañen, sino que únicamente se hallan elementos que ponen de presente las vicisitudes de su relación laboral; más no la existencia de una finalidad desviada del aquí demandado para lograr la renuncia de la funcionaria.

84. Debe ponerse de presente que esta Corporación ha señalado que la sentencia judicial que condena al Estado no es prueba suficiente de la conducta del agente, pues al tratarse de un proceso contencioso y declarativo de responsabilidad, debe acreditarse plenamente la existencia de los elementos que constituyen la culpa grave o el dolo<sup>41</sup>. Así, la decisión del juez contencioso administrativo en el fallo de responsabilidad patrimonial o en sede de legalidad no ata al juez de la repetición, ya que, en esta sede pueden hacerse valoraciones y calificaciones distintas, en la medida en que la decisión ya no versa sobre la responsabilidad del Estado o la legalidad de sus actuaciones administrativas, sino sobre la conducta del agente<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> La Sala advierte que el *a quo* citó textualmente en su decisión algunos de los testimonios recabados en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (como por ejemplo, el de la secretaria de la Personería y el Alcalde saliente de la época de los hechos), los cuales fueron transcritos en las providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Consejo de Estado. Sin embargo, observa la Sala que dichos testimonios, si bien obran en el expediente de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como se ha dejado dicho, no pueden ser valorados en este proceso, en la medida en que no se practicaron con audiencia del hoy demandado y, la valoración que de dichas pruebas hicieron las distintas autoridades, incluso las transcripciones que del contenido de las mismas hicieron, no pueden ser apreciadas como demostrativas de los hechos que se le atribuyen al demandado. Deducir dolo del demandado a partir de la valoración y transcripción de las pruebas que hicieron los jueces administrativos de la nulidad y restablecimiento, implicaría hacer una aproximación indirecta a los hechos que fundamentan la atribución de responsabilidad al señor Caicedo Fonseca en este proceso de repetición.

En pocos términos, los testimonios y demás pruebas recaudadas en el curso de dicho proceso no pueden ser apreciados por la Sala, porque además de que no fueron practicados con audiencia de la parte demandada, no es posible valorarlos indirectamente, a partir de los fundamentos de las decisiones, para proceder a declarar la responsabilidad del señor Caicedo Fonseca.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 22 de julio de 2009. Exp. 27.779. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Exp. 29.222.

85. Tal como fue referido previamente, la configuración de una desviación de poder exige del juzgador alcanzar un alto grado de convicción de que el elemento volitivo de quien profirió el acto no estuvo regido por la finalidad del buen servicio, sino que se usó con fines distintos a los previstos por la norma<sup>43</sup>. Sin embargo, en el *sub judice*, los medios de prueba que obran no le permiten a esta Sala concluir que existió, en efecto, la desviación de poder alegada.

86. Al lado de las anteriores precisiones, es importante recabar que la prosperidad de las pretensiones que se formulan en la demanda de repetición no pueden soportarse en la simple exposición argumental para satisfacer de palabra la exigencia contenida en la segunda parte del artículo 90 constitucional, pues para esto se requiere una verdadera convicción probatoria de que medió una conducta dolosa o gravemente culposa, esto es, el cumplimiento del *onus probandi* que al interesado le asiste a fin de que se acceda a su *petitum*, de ahí que, quien persigue de otro el reembolso de una suma que ha pagado, le asiste la carga de acreditar los elementos de la responsabilidad que reclama, cuya probanza ahora se extraña, pues no de otra manera el artículo 167 del C.G.P.<sup>44</sup>, determina que la carga de la prueba compete a la parte que alega un hecho o a quien lo excepciona o lo controvierte.

87. Con base en las razones expuestas, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 17 de noviembre de 2017 y, en su lugar, se denegarán las súplicas de la demanda.

## Costas

88. El artículo 188 del C.P.A.C.A. establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. **Salvo en los procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”* (negrilla por fuera del texto).

89. De la lectura de la norma, se desprende que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, excepto en los procesos en que se ventilan intereses públicos.

90. Claramente, el proceso que se adelanta en ejercicio de la pretensión de repetición es uno de aquellos en los que se ventila un interés público, pues con este se busca la protección del patrimonio público. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que *“la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política”*<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 23 de febrero de 2011, rad. 0734-10, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>44</sup> *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-832-01 de 8 de agosto de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

91. Así, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. y en razón a que en el proceso de la referencia se persigue un interés público, en este caso no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, es decir, a la parte actora.

### **PARTE RESOLUTIVA**

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia apelada, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 17 de noviembre de 2017.

**SEGUNDO:** En su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE      FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**              **JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

VF