



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	: 76001-23-33-000-2016-01092-01
Nº Interno	: 4069-2022
Demandante	: Diego Padilla Zuluaga
Demandado	: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Acción	: Nulidad y restablecimiento del derecho – Ley 1437/2011
Tema	: Insubsistencia de un cargo de libre nombramiento y remoción; ausencia de acreditación del desmejoramiento del servicio.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 30 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda presentada por el señor **Diego Padilla Zuluaga** en contra de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca**.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El demandante, por conducto de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, demandó a la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca**, con el fin de obtener las declaraciones y condenas, que en resumen son las siguientes:

1.1 Pretensiones



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Que se declare la nulidad de la Resolución 0100 No. 0320-0035 de enero 22 de 2016 *"Por la cual se declara insubsistente un nombramiento ordinario"*.

Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, a: i) el reintegro del señor DIEGO PADILLA ZULUAGA al cargo de Director Territorial Grado 18 en la Dirección Ambiental Centro Sur de la C.V.C. ubicado en el municipio de Buga o a un cargo igual o de superior categoría, de funciones y requisitos afines para su ejercicio con retroactividad al 25 de enero de 2016, fecha de retiro efectivo del mismo; ii) reconocer y pagar al actor, todas las sumas de dinero correspondientes a sueldos, primas, prestaciones sociales, vacaciones, beneficios educativos y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes al cargo que ocupaba, con efectividad a la fecha de retiro y hasta cuando sea reincorporado a su servicio, incluyendo los aumentos que se hubieran decretado con posterioridad a la desvinculación; iii) reconocer y pagar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en salud y pensiones durante el mismo tiempo; iv) reconocer a título de indemnización por los perjuicios morales ocasionados la suma de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a la suma de doscientos seis mil ochocientos treinta y seis mil doscientos pesos MCTE (\$206.836.200); v) se disponga que para todos los efectos legales y prestacionales no hubo solución de continuidad en la prestación de los servicios por parte del demandante desde su retiro hasta la fecha en que efectivamente sea revinculado; vi) que los pagos se hagan en pesos colombianos debidamente indexados teniendo en cuenta la variación porcentual del I.P.C; vii) que se dé cumplimiento a la sentencia que le ponga fin a la presente demanda conforme al artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y, viii)



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

se condene en costas a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - C.V.C.¹.

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

Manifiesta que, el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga fue nombrado mediante Resolución 0100 No. 0320-0019 de enero 10 de 2014 Director Territorial Grado 18 en la Dirección Ambiental Centro Sur de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - C.V.C., empleo de libre nombramiento y remoción del cual tomó posesión según acta de la misma fecha.

Expone que, a raíz de la intervención hecha sin autorización ambiental por particulares en la Laguna de Sonso ubicada en la jurisdicción de la Dirección Ambiental Regional Centro - Sur de la C.V.C. a finales de diciembre del año 2015, el Director General de la C.V.C. Doctor Rubén Darío Materón decidió declarar insubsistente al demandante mediante Resolución 0100 No. 320-0035 de enero 22 de 2016.

Señala que en el mes septiembre de 2014 funcionarios de la Dirección Ambiental Regional de la C.V.C. - CENTRO SUR (DCS) ubicada en Buga, bajo la dirección del Ingeniero Diego Padilla Zuluaga, incluyeron en el presupuesto del año 2015, una partida para el alinderamiento y amojonamiento de la Laguna de Sonso y trabajos de mantenimiento en el Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga ubicado en la finca de la C.V.C. denominada la Isabela (colindante con la Laguna de Sonso); partida que fue aprobada por el Comité Directivo de la C.V.C. dentro del presupuesto para la vigencia fiscal 2015.

¹ Folios 125 al 126 del cuaderno principal



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Indica que, en los meses de julio y agosto de 2015, la Doctora Carolina Córdoba Profesional Especializada 14, adscrita a la DCS, elaboró el proyecto definitivo cuyo objetivo era "*Mejoramiento del Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga y el alinderamiento del Humedal Laguna de Sonso*", igualmente elaboró los estudios previos para la contratación por selección abreviada de menor cuantía y los presentó ante el Director de Gestión Ambiental (DGA) de la C.V.C,

El día 12 de agosto de 2015 el Ingeniero Duque realizó varias solicitudes a diferentes Directores de la C.V.C. así: Al Director General de la C.V.C., Ingeniero Rubén Darío Materón Muñoz, mediante el memorando 07000-038403-1-2015 autorización para iniciar los trámites para adelantar un contrato mediante la modalidad SAMC No.35 el cual tenía por objeto "*Mejoramiento del Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga y el alinderamiento del Humedal Laguna de Sonso*" por un valor estimado de \$193.000.000.00 y un plazo de ejecución de dos meses; a la Directora Financiera de la CVC, Doctora Martha Elena Arboleda, por medio del memorando 07000-038403-02-2015, que proporcionara los requisitos financieros a tener en cuenta para solicitar a los posibles oferentes de la contratación; a la Directora de la oficina Jurídica de la CVC, Doctora Diana Sandoval Aramburo, a través del memorando 07000-038403-3-2015 la revisión jurídica para adelantar trámite de la modalidad SAMC No.35 que tiene por objeto "*Mejoramiento del Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga y el alinderamiento del Humedal Laguna de Sonso*".

El día 25 de agosto de 2015, el Director de Gestión Ambiental, Ingeniero Carlos Augusto Duque Cruz radicó ante la Ventanilla Única de Dar Centro Sur el Memorando No.0700-42956-01-2015 devolviéndole al Director de la DCS, Ingeniero Diego Padilla Zuluaga el proceso de selección abreviada de mínima cuantía No. 35 cuyo objeto era "*Mejoramiento del Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga y el Alinderamiento del Humedal Laguna de Sonso*" por qué en él se contempló realizar una intervención tanto en la casa principal como en el



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

área de baños, y en estas áreas existía un contrato con Ecoambiental que se encuentra en proceso de declaratoria de incumplimiento, por lo tanto, el área jurídica recomendó no realizar ninguna intervención pues borraría la evidencia para dicho proceso.

Afirma que en el Comité de Dirección ampliado realizado en la sala de Juntas de la C.V.C. de Cali en el mes de septiembre de 2015, el Director de la DCS-Ingeniero Diego Padilla Zuluaga, manifestó que las intervenciones propuestas en el proyecto para el Centro de Educación Ambiental no se encontraban en áreas del conflicto jurídico con Ecoambiental y mucho menos el alinderamiento de la Laguna de Sonso, por lo que solicitó al Director General que autorizara al menos el alinderamiento de la Laguna de Sonso, a lo que el Director General dio la autorización verbal; asegura que el ingeniero Duque le informó vía celular al Ingeniero Padilla, que las obras en el Centro de Educación Ambiental Buitre de Ciénaga y en la Laguna de Sonso no fueron autorizadas, y por lo tanto, no podían ser ejecutadas para esa vigencia fiscal, existe un memo ratificando esta orden del cual se aporta copia.

Relata que el sábado 24 de octubre de 2015, el funcionario Efraín Mata Técnico Operativo 9 de la Dirección Centro Sur, adscrito a la UGC Guadalajara San Pedro donde el demandante era el director, en recorrido de control y vigilancia realizado a la Laguna de Sonso, encontró que personal particular estaba erradicando maleza con tres buldóceres en un área que pertenecía a la Hacienda La Isabela sin permiso de la autoridad ambiental. El funcionario hizo suspender la actividad y lo reportó utilizando el Formato Control de Visitas No. 023228.

Señala que, los funcionarios de la Dirección Centro Sur, el coordinador de La UGC Guadalajara - San Pedro, el Ingeniero Diego Fernando Rivera Crespo y los señores Fredy Prado Cartagena profesional 1, Efraín Mata - Técnico Operativo 9 y Adolfo Vélez Técnico Operativo 9, adscritos a la UGC Guadalajara San Pedro, en



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

visita de seguimiento a la Laguna de Sonso, encontraron que a pesar de la suspensión de actividades del 24 de octubre de 2015, el personal particular nuevamente seguía erradicando rastrojo bajo con tres buldócer en un área que pertenece a la Hacienda La Isabela, sin permiso de la autoridad ambiental. Por lo tanto, los funcionarios, reiteraron la suspensión inmediata de estas actividades, utilizando el formato Control de Visitas No. 023230 e informando vía celular a la Policía Ambiental de Guadalajara de Buga.

Manifiesta que ese mismo día los funcionarios a cargo de realizar el control y vigilancia, al encontrar irregularidades y una vez informado a la Policía Ambiental los hechos que se estaban presentando, estos conjuntamente procedieron a decomisar tres buldóceres y la Policía captura a los tres operadores de estos equipos. Los buldóceres fueron entregados en custodia a la C.V.C. y dejados en la finca La Isabela.

Añade que el 26 de octubre de 2015, los funcionarios de la Dirección Centro Sur - DCS, el técnico Operativo 9 Efraín Mata y el Técnico Operativo 9 Adolfo Vélez, radicaron en la ventanilla única de la DCS informe sobre lo ocurrido el 24 de octubre de 2015; ese mismo día se emitió concepto técnico requiriendo la imposición de una multa; y el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga solicitó a la Doctora Luz Marina Triana, vigilancia privada para los tres buldóceres que se dejaron decomisados.

Agrega que el día 9 de noviembre de 2015, en el Comité de Dirección Ampliado (donde participan el Director General de la C.V.C. los Directores de Área, los Asesores y los Directores de cada una de las ocho DAR, el Director de la DAR Centro - Sur, el demandante Ingeniero Diego Padilla Zuluaga), en su informe de actividades relevantes de la segunda quincena de octubre y la primera de noviembre, dio a conocer la situación que se presentó en la Finca la Isabela (propiedad de la CVC), donde sin permiso alguno de la autoridad ambiental



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

personas particulares realizaron mecánicamente erradicación de rastrojo bajo y adecuación de terreno; se informó sobre el decomiso de tres buldócer, sobre la captura de los tres operadores de esta maquinaria pesada por parte de la policía y sobre los trámites administrativos y jurídicos que se estaban adelantando.

El día 24 de diciembre de 2015 el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga director de la DAR CENTRO SUR, emitió la Resolución No. 0740-000807 de 2015, por la cual se impone una medida preventiva, se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio y se formulan cargos a un presunto infractor, por la intervención con maquinaria pesada en un área de la finca la Isabela.

Destaca que en el período comprendido entre el 26 de octubre de 2015 y el 13 de diciembre de 2014, ni los moradores de la zona, ni los pescadores de la Laguna de Sonso, ni los propietarios de los predios colindantes con la Laguna de Sonso en la zona del Porvenir, ni los integrantes del Comité Interinstitucional de la Laguna de Sonso (que se reúnen al menos una vez por mes en las instalaciones de la finca la Isabela), ni los funcionarios de la DAR CENTRO SUR adscritos a esta zona reportaron intervención alguna en la Laguna de Sonso. Durante este tiempo ni en la ventanilla única de C.V.C. - Cali, ni en la de la DAR Centro Sur se recibieron quejas o denuncias por trabajos de erradicación de rastrojo bajo, adecuación de terrenos o construcción de canales.

Expresa que, en los recorridos de control y vigilancia realizados los días 13 y 15 de diciembre de 2015 por los funcionarios de la DAR Centro Sur Efraín Matta y Adolfo Vélez observaron que en el interior de la finca Rancho Grande se estaban haciendo trabajos de erradicación de rastrojo bajo y adecuación de terreno sin autorización alguna; presentando informe escrito de las anomalías que estaban ocurriendo. Y verbalmente informaron que en la zona encontraron personas extrañas que hacían recorridos en moto y dejaban ver armas en su



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

poder y cuando ellos iban en el vehículo en su recorrido de control y vigilancia los seguían de forma intimidatoria.

El día 22 de diciembre de 2015 el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga radicó en la Ventanilla Única de la C.V.C. el Memorando Interno 0740-67266-01-2015 de fecha diciembre 21 de 2015, solicitando al Ingeniero Héctor Fabio Aristizábal - Director Técnico Ambiental de la C.V.C., con copia al Director General de la C.V.C., Doctor Rubén Darío Materón Muñoz y al Director de Gestión Ambiental, Ingeniero Carlos Augusto Duque Cruz, todos en la ciudad de Cali, acciones corporativas con carácter urgente sobre la revisión y análisis de las intervenciones con propósito de protección en las áreas aledañas al Distrito Regional de Manejo integrado (DRMI) Laguna de Sonso y dentro del contexto del Proyecto Corredor de Conservación Rio Cauca.

El día 22 de diciembre de 2012 se recibió en la Ventanilla Única de la Sede principal de la C.V.C en Cali una denuncia anónima donde se pone en conocimiento algunas intervenciones e irregularidades en el área amortiguadora de la Laguna de Sonso, en las fincas Rancho Grande y La Miel, adecuación de terrenos y construcción de diques en la zona aledaña a la Laguna de Sonso.

Señala que las intervenciones iniciadas se realizaron en áreas de propiedad de particulares y de acuerdo con moradores de la zona entre el día 23 y 24 de diciembre ingresaron a la finca Rancho Grande más de treinta (30) buldóceres y durante los últimos días del mes de diciembre de 2015 y principios de enero del año 2016 se realizaron los trabajos de adecuación del terreno, la construcción de un dique y del canal de tierra la mayoría de estos paralelos a la vía de acceso a la finca La Isabela, trabajos no autorizados por la autoridad ambiental C.V.C.

Afirma que durante dicho período específicamente entre el día 25 de diciembre de 2015 y el 03 de enero de 2016, el demandante no se encontraba laborando, al



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

estar gozando de un permiso y la compensación por haber sido jurado en las elecciones de octubre 25 de 2015.

Narra que, al Ingeniero Diego Padilla Zuluaga entre el día 30 de diciembre de 2014 y el 02 de enero de 2015 le fue autorizado permiso por el señor Director de la C.V.C. viajando a la ciudad de Cartagena el día 30 de diciembre de 2014 a las 21:50 y regresando el día 03 de enero de 2015 a las 19:30.

Menciona que, en el mes de noviembre de 2015, la Técnica Administrativa 18 de la DAR CENTRO SUR, Nelly Orfany Ríos Gómez, elaboró y envió al Director de Gestión Ambiental, Ingeniero Carlos Augusto Duque Cruz, el borrador de la Resolución por la cual se autoriza la reanudación del disfrute de las vacaciones del Ingeniero Diego Padilla Zuluaga. El Ingeniero Duque le da el visto bueno y la envía al Director General, Ingeniero Rubén Darío Materón para la firma; este devolvió la Resolución con una nota donde manifiesta que no es procedente salir a vacaciones hasta no tener todo culminado y atendido.

El día 03 de diciembre de 2015, el Director General de la C.V.C. mediante el memorando No.0320-64620-01-2015, dirigido a la Secretaria General, Directores de Área, Directores Territoriales, Jefes de Oficina y Asesores, les comunicó que, por necesidades del servicio, no se autorizarían vacaciones para los meses de diciembre de 2015 y enero de 2016.

Ante el hecho de tener comprado los pasajes para viajar a Cartagena con la familia, igual que el año inmediatamente anterior, el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga le solicitó al Director General, le concediera un permiso remunerado de dos (2) días y le diera el día compensatorio por haber sido jurado de votación en las elecciones llevadas a cabo el día 25 de octubre de 2015.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

El Director General y la Directora Administrativa, en el formato de Registro de novedades de personal sin fecha, conceden el permiso remunerado de tres (3) días, es decir, los días 28, 29 y 30 de diciembre de 2015.

Indica que, mediante el Memorando 0740-6778-01-2015 del 23 de diciembre de 2015, el Ingeniero Diego Padilla solicitó al Director General encargar de la Dirección Territorial de la DAR CENTRO - SUR a uno de los Coordinadores de UGC; el día 24 de diciembre de 2015, el Director General mediante el memorando encarga de la dirección Territorial de la Dirección Centro – Sur al Ingeniero Diego Fernando Rivera Crespo, Coordinador de la UGC Guadalajara San Pedro.

Sostiene que el demandante se reintegró a laborar el día lunes 04 de enero de 2016 enterándose de todo lo sucedido durante su ausencia y poniéndose al frente de esa situación, informando inmediatamente mediante Memorando 0740- 67266-01-2016 de enero 04 de 2016 a los Ingenieros Héctor Fabio Aristizábal - Director Técnico Ambiental, Carlos Augusto Duque Cruz Director de Gestión Ambiental, con copia al Director General, Ing. Rubén Darío Materón, en el que se solicita CON CARÁCTER URGENTE una visita y concepto técnico corporativo para definir las acciones a seguir.

El día 13 de enero de 2016, el Director General de la C.V.C., Ingeniero Rubén Darío Materón Muñoz, mediante Memorando No.0100-2729016 dirigido al Ingeniero Diego Padilla, le manifiesta que solo tuvo conocimiento de los hechos ocurridos en los alrededores de la Laguna de Sonso el día 08 de enero de 2016 por información de la Fundación Aguas de Sonso, y no por los funcionarios de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur, pretendiendo desconocer que el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga si había informado oportunamente sobre hechos irregulares por parte de particulares en propiedades aledañas a la Laguna de Sonso.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

El día 25 de enero de 2016, le fue comunicada la insubsistencia en el cargo de Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur al demandante, hecho que se efectuó mediante Resolución 0100 No.320-0035 de enero 22 de 2016. Indica que, si bien dicho acto administrativo no tiene motivación en su contenido, el señor Director General de la C.V.C. Ingeniero Rubén Darío Materón Muñoz en declaración ante los medios hablados, escritos y televisivos manifestó que su insubsistencia se daba por los hechos ocurridos en la Laguna de Sonso.

Manifiesta que el demandante al momento de su insubsistencia tenía asignado un salario de básico de \$5.498.247 y una Prima Técnica Salarial de \$1.649.474. devengando mensualmente la suma de \$7.147.721.911.

Resalta que durante los dos (2) años que estuvo vinculado el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga como Director Territorial Centro Sur en la C.V.C., su equipo de trabajo ganó en el año 2014 el concurso a *"mejor equipo de trabajo 2014"*, igualmente en el año 2015 recibieron el segundo puesto como mejor Equipo de Trabajo, lo que demuestra la calidad de funcionarios que laboran o laboraban en la Dirección Territorial Centro Sur, incluido su Director el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga².

1.2 Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas el accionante citó las siguientes:

Constitución Nacional: los artículos 1, 2, 21, 25, 29, 53 y 209.

Ley 1437 de 2011: los artículos 1, 3 y 44.

² Folios 126 al 134 del cuaderno principal



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Argumenta que, el demandante siempre estuvo proporcionando y realizando acciones preventivas y sancionatorias en cumplimiento de sus funciones y deberes, contra aquellas personas que en algún momento con sus actuaciones podían afectar ese ecosistema de la Laguna de Sonso, las que procede a enumerar. De igual forma resalta la labor preventiva desplegada por los funcionarios de la Dirección Centro Sur de la C.V.C. a cargo del actor.

Asegura que ante el hecho notorio ocurrido por la intervención sin autorización ambiental por particulares en la Laguna de Sonso y debido a las voces de protestas, el Director General de la C.V.C., decidió compulsar copias a la oficina de control interno de la entidad para la apertura de un proceso disciplinario contra algunos funcionarios de la dirección centro sur, entre ellos el actor, supuestamente por no haber actuado oportunamente, sin embargo ante la presión surtida tomó la decisión de declarar insubsistente al ingeniero Diego Padilla Zuluaga, convirtiéndose en chivo expiatorio de los hechos y con ello configurándose la desviación de poder, pues no fue para mejorar el servicio sino para acallar las voces que en contra de su omisión de actuar seguían solicitando la renuncia del Director General de la Corporación.

Señala que, si bien es cierto el acto administrativo acusado no tiene dentro de su contenido las motivaciones del mismo, no es menos cierto que el propio Director de la C.V.C. Doctor Rubén Darío Materón, en entrevista entregada a los medios de comunicación expresó que los hechos presentados en la Laguna de Sonso fueron las razones por las cuales retiró del servicio al actor, tal como puede verse en copia de la noticia emitida por el noticiero NOTICINCO, el día 11 de febrero de 2016 y en la cual dijo: *"La dirección General declaró insubsistente, ya hace un par de semanas al director de la dirección regional con sede en Buga; ciertamente eso ha sido y es motivo de investigación disciplinaria y de exigir a la dirección territorial con sede en Buga de un reporte y una justificación de esta situación"*.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Lo anterior fue corroborado por la Directora Administrativa de la C.V.C., en escrito de impugnación de la tutela presentada por el ingeniero Diego Fernando Rivera Crespo empleado de carrera administrativa, que reemplazó al ingeniero Padilla Zuluaga durante la última semana de diciembre como Director regional centro sur cuando ocurrieron los hechos y a quien el Director de la C.V.C. pretendió trasladar a la ciudad de Tuluá como retaliación por los pluricitados hechos de la Laguna de Sonso, desconociendo que ese fue un derecho ganado por haber sido parte del mejor equipo de trabajo de la entidad durante el año 2014.

Sostiene que es evidente que en este caso se ha configurado la causal de desviación de poder, lo cual debe conllevar a la nulidad del acto administrativo acusado y el correspondiente restablecimiento del derecho a favor del demandante³.

2. La contestación de la demanda

Como argumentos de defensa indica: I) inexistencia de desviación de poder, como quiera que el Director General de la CVC, al declarar la insubsistencia del nombramiento del actor, se ajustó a la facultad discrecional que le confiere la ley, en cuanto fue adecuada a la necesidad de mejorar el servicio de la corporación, y proporcional a los hechos que le sirven de causa; II) la desvinculación del demandante, era necesaria para mejorar el servicio de la entidad, toda vez que este no reunía las competencias comportamentales necesarias relacionadas con el nivel jerárquico, como quiera que no supo asumir con eficacia, liderazgo y una correcta toma de decisiones, para efectos de eliminar o minimizar el riesgo de daño ambiental que se estaba presentando en su momento en la Laguna de Sonso, hasta el punto que el riesgo se concretó al generarse el gran daño ambiental que hoy se conoce, como tampoco para tomar las medidas pertinentes

³ Folios 134 al 140 del cuaderno principal



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

una vez ocurrido el daño; iii) la desvinculación del demandante era necesaria para reemplazarlo por alguien que reuniese totalmente las calidades y cualidades exigidas en el manual de funciones, teniendo en cuenta los importantes recursos ambientales que tenía bajo su cuidado, entre ellos el de la Laguna de Sonso, la necesidad de mejorar la eficiencia de las funciones de la dirección ambiental regional centro sur, así como mejorar la prestación del servicio de toda la corporación, implicó la urgencia de declarar la insubsistencia del nombramiento del demandante y vincular en su reemplazo, alguien como la ingeniera Uribe Jaramillo, quien cumple con los requisitos gerenciales del sector público y privado, y las competencias comportamentales requeridas; iv) La desvinculación del demandante era necesaria para poder afrontar en forma inmediata el daño ambiental producido en la Laguna de Sonso, dada la ineficacia mostrada por el actor en lograr la protección de la laguna en el cumplimiento de sus funciones como Director Ambiental Regional de la CVC; v) en ningún momento hubo suspensión o desmejoramiento en la prestación del servicio de la corporación por la desvinculación del demandante en el cargo de director territorial de la Dirección Ambiental Regional centro sur, sino todo lo contrario; vi) La pérdida de confianza del director general de la CVS en el accionante, hizo inminente su desvinculación, por lo tanto cuando el nominador pierde totalmente la confianza en uno de sus colaboradores inmediatos, puede ejercer libremente la facultad discrecional de remoción; refiere que el demandante nunca reconoció ni ha reconocido aún, el gran daño ambiental que se produjo en la Laguna de Sonso, sino que ha tratado a toda costa de minimizar el problema y evadir su responsabilidad en el daño ambiental producido, justificando la omisión del cumplimiento de sus funciones en excusas vagas y superfluas trasladando la responsabilidad a otros funcionarios de la corporación; vii) señala que la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, han sido reiterativas en el hecho de que la pérdida de confianza del nominador en el funcionario que desempeña cargo de libre nombramiento y remoción, justifica su desvinculación.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Concluye que el acto administrativo acusado no se encuentra viciado por la causal de nulidad, conservando por ende la presunción de legalidad que le asiste, especialmente cuando fue expedido por el nominador con base en la facultad discrecional que le confiere la ley⁴.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia del 30 de abril de 2021, negó pretensiones de la demanda (con condena en costas), de conformidad con las siguientes consideraciones⁵:

Sostuvo la tesis de la Sala, que se negaran las pretensiones de la demanda, dando aplicación al artículo 125 de la Constitución Nacional, Ley 909 de 2004 y precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado en lo que al retiro de empleados de cargos de libre nombramiento y remoción se refiere, adicionalmente no encontró prueba alguna de que se haya incurrido en un desmejoramiento del servicio con ocasión del retiro del demandante y mucho menos de que la declaratoria de insubsistencia oculte fines distintos a los del mejoramiento del servicio prestado por la entidad, máxime cuando la demandada allegó pruebas documentales de las calidades profesionales de la empleada que reemplazó al retirado y de las acciones inmediatas relacionadas con la prestación del servicio.

Asegura que el acto administrativo que desvinculó al demandante de la Corporación no contiene exposición de los motivos o argumentos de hecho y de derecho que llevaron al nominador, en este caso Director General de la CVC, a tomar la decisión de declarar la insubsistencia del actor, solo se consignó que era en uso de las atribuciones legales y estatutarias que lo revestían.

⁴ Folio 163 al 180 del cuaderno principal

⁵ Índice 27 plataforma SAMAI, tribunales.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Por lo tanto, al ser un cargo de libre nombramiento y remoción, tal y como se precisó en el marco normativo y jurisprudencial anteriormente esbozado, conlleva que el acto de insubsistencia no debe contener una motivación expresa porque se presume fundamentado en el mejoramiento del servicio y el interés general. Acto que, por otra parte, se presume legal.

Aduce que, para desvirtuar dicha presunción, es a la parte demandante a quien le corresponde allegar todos los elementos probatorios tendientes a acreditar que la medida adoptada no tuvo las finalidades anotadas, dicha carga probatoria se aplica en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 167 del Código General del Proceso. Encuentra que la parte demandante no presentó prueba que el acto no haya perseguido el buen servicio, y menos que se hubiera incurrido en un desmejoramiento del mismo, máxime cuando la demandada allegó pruebas documentales de las cualidades profesionales de la Ingeniera Iris Eugenia Uribe Jaramillo, quien reemplazó al demandante en el cargo de Dirección de la DAR Centro Sur, en cumplimiento de los requisitos para ostentar el referido cargo, y de las acciones inmediatas que tomó cuando se posesionó en el cargo para corregir los impactos ambientales que las construcciones sin autorización le causaron a los terrenos aledaños de la Laguna de Sonso.

En cuanto a los argumentos expuestos por el demandante respecto de su buen desempeño en la entidad, señala que las condiciones profesionales y correcto desempeño de la función no le da al servidor de libre nombramiento y remoción fuero de estabilidad alguno, pues aquellas, son calidades que son exigibles de cualquier persona que preste un servicio público.

Por lo anterior, no encuentra probado el cargo de desviación de poder del acto administrativo que declaró la insubsistencia del demandante como Director de la DAR Centro Sur de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en consecuencia, niega las pretensiones de la demanda.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

4. El recurso de apelación

Refiere el apelante que, si bien es cierto la insubsistencia en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y no requieren motivación porque gozan de presunción de legalidad, es claro que esta presunción puede ser desvirtuada como se hizo con las pruebas aportadas en la demanda.

Afirma que desconoce el Tribunal el contenido de las numerosas pruebas que se aportaron, pero que al parecer no se les dio el valor probatorio tales como: i) acta de reunión interna del 09 de noviembre de 2015, ii) informe de visita o actividad realizada el 13 de diciembre de 2015 al área de interés ambiental, humedal Laguna de Sonso, iii) memorando No. 0740-67266-01-2015 del 21 de diciembre de 2015, iv) resolución 0740 No.000807 del 24 de diciembre de 2015, v) proyecto para realizar el alinderamiento y amojonamiento de la Laguna de Sonso, y vi) memorando 0740-67266-01-2016 de enero 04 de 2016, concluyendo que actuó oportunamente ante la gravedad de los hechos y no como dice el Tribunal que lo hizo *“habiendo transcurrido un lapso importante”*.

Insiste en que es evidente que la desvinculación del actor se llevó a cabo ante las presiones de la comunidad y políticos de la región que pedían la renuncia del Director de la C.V.C., constituyéndose en un chivo expiatorio este proceso equivocado de las directivas de la C.V.C. que nunca le pusieron cuidado a las advertencias hechas no sólo por el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga sino en los periódicos de amplia circulación y que fueron aportados al proceso sobre la situación de la Laguna de Sonso.

Considera la parte demandante que de los documentos aportados al expediente se infieren dos circunstancias consistentes, la primera es la diligencia con que actuó frente al caso de la invasión de la Laguna de Sonso; y la segunda, es la



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

existencia del acto administrativo que declara insubsistente el nombramiento del demandante conforme a la facultad discrecional de libre remoción, pero que lleva implícito la necesidad de buscar un culpable, para que no se presione la renuncia del director de la entidad demandada.

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicita se revoque el fallo de primera instancia y en su lugar se expida sentencia accediendo a las pretensiones de la demanda⁶.

5. Trámite del recurso según la Ley 2080 de 2021

Mediante auto de 1 de febrero de 2024, se admitió el recurso de apelación conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 247 del CPACA, y al no existir pruebas que decretar en segunda instancia, se prescindió del periodo para correr traslado a las partes⁷.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El presente asunto es competencia de esta Corporación de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

2. Problema jurídico

⁶ Índice 01 plataforma SAMAI

⁷ Índice 14 plataforma SAMAI



De acuerdo con los motivos de inconformidad expuestos en el recurso de apelación elevado por el actor, el problema jurídico en esta instancia se contrae a establecer si se debe revocar la sentencia de primera instancia al probarse la desviación de poder, en razón a que con la insubsistencia del nombramiento del señor Diego Padilla Zuluaga en el empleo de Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC, no se persiguió la mejora del servicio público.

Con el fin de desatar el problema jurídico propuesto se abordarán los siguientes aspectos: 2.1. Acto Administrativo demandado; 2.2. La declaratoria de insubsistencia de los nombramientos a empleados públicos de libre nombramiento y remoción; 2.3. Hechos probados y 2.4. Caso concreto.

2.1 Acto Administrativo demandado

Resolución 0100 No 0320-0035 de 22 de enero de 2016 suscrito por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, mediante la cual se declara insubsistente el nombramiento del actor en el cargo de Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC⁸.

2.2. La declaratoria de insubsistencia de los nombramientos a empleados públicos de libre nombramiento y remoción

Por mandato del artículo 125 de la Constitución Política, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y aquellos que determine la ley.

⁸ Folio 2 del cuaderno principal



La declaratoria de insubsistencia, como lo ha sostenido la Sala, obedece a la facultad discrecional de la cual está revestido el nominador para declarar sin efecto un nombramiento; esta discrecionalidad, por ser ejercida respecto de empleos que no pertenecen a carrera administrativa, no puede producir ningún fuero de estabilidad. Además, la declaratoria de insubsistencia, sea expresa o tácita, ésta última prevista en el inciso segundo de la norma que se acaba de transcribir, no debe corresponder al capricho o arbitrariedad de la Administración⁹.

El artículo 41 de la Ley 909 de 2004, literal a) y parágrafo 2º, establece la facultad discrecional de remover libremente a los empleados que ocupen un cargo de libre nombramiento y remoción en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 41. CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;

(...)

PARÁGRAFO 2o. Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.”.

Aunque, de acuerdo con la norma, la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y no requiere motivación, cabe precisar que la regla y medida de la discrecionalidad de un instrumento como la declaratoria de insubsistencia es la razonabilidad, en otras palabras, la discrecionalidad es un poder en el derecho y conforme a derecho, que implica el ejercicio de los atributos de decisión dentro de límites justos y ponderados. El poder jurídico de la

⁹ Sentencia del 17 de abril de 2008, Radicación número: 25000-23-25-000-2001-01426-01(2404-04). Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.



competencia para decidir equivale a la satisfacción del interés general y, por ende, a partir de la observación de los elementos fácticos se mueve la adopción de la decisión que mejor convenga a la comunidad¹⁰.

2.3. Hechos probados

-A través de la Resolución No. 0100 0320-0035 del 22 de enero de 2016 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se declaró insubsistente el nombramiento ordinario del señor Diego Padilla Zuluaga¹¹.

-Con la Resolución No. 0100 0320-0019 del 10 de enero de 2014, se realizó nombramiento ordinario al señor Diego Padilla Zuluaga en el cargo de Director Territorial, Nivel Directivo, Grado 18 de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur, posesionada en la misma fecha¹².

-Se arrimó Acta de reunión interna del 09 de noviembre de 2015 cuyo objetivo era realizar seguimiento a la gestión corporativa del demandante, donde consta la suspensión de adecuación de terreno por sacar rastrojo, decomisándose tres buldóceres¹³.

-Obra acta de reunión externa realizada el 10 de diciembre 2015 cuyo objetivo era realizar seguimiento al plan de manejo de Laguna de Sonso, en ella se formalizó el comité de Laguna de Sonso, se dialogó sobre el avance del estudio y diseño de los pasos de las aguas de la laguna y se socializaron los resultados del convenio CVC – Aguas de Sonso y el contrato de extracción de malezas acuáticas¹⁴.

-Con el informe de visita o actividad realizada el 13 de diciembre de 2015 al área de interés ambiental, humedal laguna de Sonso ubicada en el corregimiento El Porvenir del municipio de Guadalajara de Buga, se reportó la actividad irregular que se estaba presentando con frecuencia en el interior de los predios de la

¹⁰ Sentencia de 20 de agosto de 2015, Expediente No. 250002325000201000254-01, No. INTERNO: 1847-2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

¹¹ Folio 2 del cuaderno principal

¹² Folios 4 al 5 del cuaderno principal

¹³ Folios 6 al 11 del cuaderno principal

¹⁴ Folios 12 al 19 del cuaderno principal



laguna, dada la imprecisión con respecto al amojonamiento, que indica las coordenadas que delimitan el área del estado o humedal con respecto a los predios colindantes, señalan que ordenaron la suspensión inmediata de las labores irregulares y que hicieron llamado a los operadores de las máquinas para que firmaran el control de visitas pero ellos hicieron caso omiso y se retiraron del lugar¹⁵.

-A través del memorando No. 0740-67266-01-2015 del 21 de diciembre de 2015, el señor Diego Padilla Zuluaga, puso de presente inconformidades sobre la visita y concepto técnico con enfoque corporativo sobre alcances de intervenciones en las áreas aledañas de la laguna de Sonso dentro del contexto del proyecto de corredor de conservación del Río Cauca¹⁶.

-aparece constancia de radicación virtual de requerimientos del 22 de diciembre de 2015, asunto denuncia ambiental por afectaciones a la recuperación de la Laguna de Sonso¹⁷.

-Por medio de la Resolución 0740 No. 000807 del 24 de diciembre de 2015 *“Por la cual se impone una medida preventiva, se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio y se formulan cargos a un presunto infractor”*, se ordena la suspensión inmediata del descapote y movimiento de tierra de los predios que componen la Laguna de Sonso, e igualmente se inició un procedimiento sancionatorio ambiental en contra de los operarios de las máquinas que se encontraban en el predio La Isabela¹⁸.

-Memorando No. 0740-67266-01-2015 del 04 de enero de 2016, remitido a los Ingenieros Héctor Fabio Aristizábal –Director Técnico Ambiental (C)- y Carlos Augusto Duque Cruz –Director de Gestión Ambiental-, mediante el cual, el señor Diego Padilla Zuluaga, les solicitaba realizar una visita y concepto técnico

¹⁵ Folios 20 al 23 del cuaderno principal

¹⁶ Folios 24 al 25 del cuaderno principal

¹⁷ Folios 26 al 27 del cuaderno principal

¹⁸ Folios 28 al 32 del cuaderno principal



corporativo para verificar denuncia ciudadana sobre intervenciones a los predios que conformaban la Laguna de Sonso¹⁹.

-Informe de visita o actividad realizada el 08 de enero de 2016 por los funcionarios de la CVC, en la que reportaron: *“En visita realizada de control y vigilancia por los funcionarios de la Dirección Ambiental Regional DAR Centro Sur de la CVC, al área de interés ambiental, laguna de Sonso se observa que se continúa laborando con maquinaria pesada en el predio Rancho Grande. En el predio Rancho Grande área contiguo al predio La Isabella se desarrollan labores consistentes en adecuación de terreno, movilizand o tierra con buldócer y retroexcavadoras, conformando diques perimetrales, y seguidamente se da forma en toda su extensión a una zanja con sección aproximada de 150 de profundidad por 250, de ancho aproximadamente, estas obras tienen una extensión de 1,4 Kilómetros aproximadamente. Por lo cual hasta el momento no existen los permisos ambientales de la autoridad ambiental. (...) Esta actividad se viene desarrollando desde comienzos del mes de diciembre a pesar de los continuos llamados de atención e informes, haciendo caso omiso e incrementando el número de maquinaria pesada”*²⁰.

-En el informe de visita realizado el 12 de enero de 2016 por ingenieros de la CVC, se pone conocimiento del recorrido de control y vigilancia sobre áreas de interés ambiental, y hacen unas recomendaciones²¹.

-Memorando No. 0100 – 27292016 del 13 de enero de 2016, mediante el cual, el Director General de la CVC, solicitó al Ingeniero Diego Padilla en calidad de Director DAR Centro Sur, que realizara una visita y un concepto técnico corporativo sobre el alcance de las intervenciones en áreas aledañas a la Laguna de Sonso²².

-Oficio No. 0740-31732016-1-2016 del 15 de enero de 2016, mediante el cual, el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga solicitó al Alcalde Municipal de Guadalajara de

¹⁹ Folios 33 al 34 del cuaderno principal

²⁰ Folios 35 al 37 del cuaderno principal

²¹ Folios 38 al 41 del cuaderno principal

²² Folios 42 al 43 del cuaderno principal



Buga apoyo con maquinaria y de la Policía para realizar actividades de restauración de las condiciones iniciales de los predios que componen la Laguna de Sonso²³.

-Mediante Formato único de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación del 19 de enero de 2016, el Ingeniero Diego Padilla Zuluaga interpuso denuncia por aprovechamiento de los recursos naturales renovables²⁴.

-A través del Memorando No. 0320-64620-01-2015 del 03 de diciembre de 201, el Director General de la CVC comunicó que, por necesidades del servicio, no se autorizarían vacaciones para los meses de diciembre 2015 y enero 2016²⁵.

-Con el Memorando No. 0740-6768-01-2015 del 23 de diciembre de 2015, el señor Diego Padilla Zuluaga solicitó al Director General encargar a uno de los funcionarios en su cargo, durante los días 28, 29 30 y 31 de diciembre de 2015 ya que iba a estar ausente por motivo de días de permiso y compensación previamente autorizados²⁶.

-A parece la certificación suscrita por la Directora Administrativa de la CVC, en la que consta que el señor Diego Padilla Zuluaga prestó sus servicios a esa Corporación desde el 14 de enero de 2014 hasta el 25 de enero de 2016 y que a la fecha de su retiro desempeñaba el cargo de Director Territorial – Grado 18 en la DAR Centro Sur²⁷.

-Mediante Resolución 0740 No. 0742-000062 de 04 de febrero de 2016 *“la cual se ordenan medidas para el restablecimiento de las condiciones hidráulicas de la laguna de sonso en la prevención de desastres y se toman otras decisiones”*, la nueva Directora Territorial Centro Sur (C) de la CVC tomó medidas para la recuperación de los predios que comprenden la laguna de Sonso²⁸.

-Por medio de la Resolución 0740 No. 000066 del 08 de febrero de 2016 *“por la cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio y se formulan cargos a*

²³ Folios 45 al 46 del cuaderno principal

²⁴ Folios 48 al 51 del cuaderno principal

²⁵ Folio 64 del cuaderno principal

²⁶ Folio 66 del cuaderno principal

²⁷ Folios 75 al 76 del cuaderno principal

²⁸ Folios 187 al 212 del cuaderno principal



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

un presunto infractor” se dispuso medidas para sancionar a lo que estuvieron implicados en la grave afectación a Laguna de Sonso²⁹.

-Historia laboral de la Ingeniera Iris Eugenia Uribe Jaramillo, nueva Directora Territorial Centro Sur de la CVC, en donde se acreditan los requisitos profesionales para desempeñar el cargo y el desempeño laboral en la Corporación³⁰.

-Se arrimaron lo antecedentes administrativos donde constan los documentos que acreditan la calidad profesional del demandante, su hoja de vida y los informes técnicos y de visita presentados ante la CVC en el cargo de Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC³¹.

-Acta de audiencia de pruebas del 28 de junio de 2017³², en la cual se rindieron los siguientes testimonios: Efraín Matta Castillo y Adolfo León Vélez Ocampo.

En la continuación de la audiencia de pruebas de fecha 2 de agosto de 2017³³ se practicaron los testimonios de los señores Diego Rivera Crespo y Harvey Nazario Escarria.

2.4. Caso concreto

En el asunto bajo examen el señor Diego Padilla Zuluaga desempeñaba el cargo de Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC, cuyo nombramiento fue declarado insubsistente por medio del acto acusado.

Con la sentencia de primera instancia se negó las súplicas de la demanda, dando aplicación al artículo 125 de la Constitución Nacional, Ley 909 de 2004 y precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado en lo que al retiro de empleados de cargos de libre nombramiento y remoción se refiere, adicionalmente no encontró prueba alguna de que se haya incurrido en un desmejoramiento del

²⁹ Folios 213 al 239 del cuaderno principal

³⁰ Folios 243 al 443 del cuaderno principal

³¹ Cuaderno de Antecedentes Administrativos

³² Folios 483 al 486 del cuaderno principal

³³ Folios 498 al 511 del cuaderno principal



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

servicio con ocasión del retiro del demandante y mucho menos de que la declaratoria de insubsistencia oculte fines distintos a los del mejoramiento del servicio prestado por la entidad, máxime cuando la demandada allegó pruebas documentales de las calidades profesionales de la empleada que reemplazó al retirado y de las acciones inmediatas relacionadas con la prestación del servicio.

Para resolver el fondo del asunto observa la Sala que el cargo desempeñado por el demandante es de libre nombramiento y remoción, acorde con lo anterior dicho empleo se encuentra clasificado en el nivel directivo, por tanto, las funciones llevadas a cabo por parte del señor Diego Padilla Zuluaga son de aquellas del nivel jerárquico cuyo ejercicio implica cierta confianza y manejo, en consideración a la administración y coordinación propias de la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC.

A través de la Resolución 0100 No 0320-0035 de 22 de enero de 2016 se declaró insubsistente el nombramiento del señor Diego Padilla Zuluaga, decisión que se profirió en ejercicio de la facultad discrecional, es decir que el nominador obedeció a la potestad legal de la cual estaba investido en virtud de la naturaleza del cargo al ser de libre nombramiento y remoción, tal como lo dispone el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.

La Resolución 0100 No 0320-0035 de 22 de enero de 2016 por la cual se ordenó el retiro del servicio del demandante, no contiene motivación respecto de los supuestos de hecho y de derecho, pues solo menciona que era un cargo de libre nombramiento y remoción, sin que deba contener una motivación expresa la cual se presume, esto es el mejoramiento del servicio y el interés general.

Es por ello por lo que al momento de ejercer la facultad discrecional no existe obligación de motivar los actos administrativos en razón a que esta se supone y es la necesidad de mejorar el servicio público.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Por consiguiente, tratándose de empleados que ocupan cargos como los de libre nombramiento y remoción para los cuales, el ejercicio de la facultad discrecional le permite al nominador designar a nuevos empleados públicos que considere idóneos para la realización de ciertas funciones (facultad discrecional de nombramiento); y cuando no lo son, autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecúen a los requerimientos institucionales (retiro discrecional), no significa que dicha facultad pueda ejercerse en forma arbitraria, ya que no se puede sustentar en razones diferentes a las del buen servicio (art. 44 C.P.A.C.A), la cual debe ejercerse en consonancia con el interés general (art. 2º C.P.), por lo que no puede inspirarse entonces dicha potestad, en motivos de orden personal o para favorecer intereses propios o de terceros.

Como ha quedado demostrado que el cargo desempeñado por el demandante es de libre remoción, por ende, el acto administrativo contentivo de la declaratoria de insubsistencia objeto de controversia no requiere de motivación alguna a pesar de haber sido expedido en vigencia de la Ley 909 de 2004, pues tal exigencia no se predica en esta naturaleza del empleo público.

La declaratoria de insubsistencia del nombramiento de los empleados de libre nombramiento y remoción mediante acto no motivado, tiene fundamento legal en el literal a) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004 y el parágrafo 2º de la misma disposición, que determinan su naturaleza discrecional.

Insiste el recurrente en la existencia de la causal de desviación de poder al momento de la expedición del acto acusado, toda vez que sostiene que conoce que el cargo es de libre nombramiento y remoción pero que fue desvinculado de la Corporación de manera ilegal, según lo manifestado por el Director General de la CVC en declaraciones rendidas de forma verbal y escrita ante medios de



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

comunicación, cuando señaló que la salida del demandante había sido producto de las intervenciones irregulares que se presentaron en predios aledaños a la Laguna de Sonso, y dada la poca acción que como Director Territorial de esa zona había ejercido.

Efectivamente manifiesta la entidad accionada que el Director General, como nominador del cargo que desempeñaba el demandante, en uso de sus facultades discrecionales y atendiendo que se trataba de un cargo de libre nombramiento y remoción, decidió declararlo insubsistente dado que algunos de los requisitos para ostentar el cargo es la confianza que genere en el nominador y las competencias comportamentales que se muestren en el desempeño del mismo, factores que a su juicio incumplió el demandante al observar la precaria acción que tuvo ante los hechos ocurridos en la Laguna de Sonso, zona que se encontraba bajo su custodia, acciones negativas que dejó avanzar hasta el punto que se causó una grave afectación ambiental de difícil recuperación en la zona.

Frente al cargo analizado observa la Sala que efectivamente a finales del año 2015 se presentó un daño ambiental por un particular y en un predio contiguo a la Laguna de Sonso, área que tiene gran importancia para el sistema ambiental de la región, la que se encontraba bajo el cuidado y protección de la zona Centro Sur de la CVC donde el actor se desempeñaba como Director Regional.

Del acervo probatorio se desprende las actuaciones adelantadas por el personal perteneciente a la Dirección Regional Centro Sur de la CVC debido a la intervención del particular al pretender construir un canal o dique, lo cual ocurre a principio del mes de diciembre de 2015 y se prolonga hasta el mes de enero de 2016, cuando trasciende dicha situación a los medios de comunicación.

Ciertamente se allegaron al expediente algunas actuaciones tendientes a preservar ambientalmente la zona de la Laguna de Sonso, no obstante, las



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

mismas resultaron insuficientes e ineficaces, dado que se causó el daño ecológico, lo que significa que no se realizó una vigilancia exhaustiva como se requería, esto es, no se profirieron las medidas para controlar la situación de una manera efectiva.

Igualmente está comprobado que el actor fungía en un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que el nominador se encuentra facultado para nombrar a personas de su entera confianza, los cuales están llamados a ejercer las políticas y directrices fijadas por este, relaciones en las cuales prima la relación personal entre los involucrados.

El punto relacionado con la pérdida de confianza para declarar insubsistente del nombramiento de un empleado de libre nombramiento y remoción ha sido estudiado por esta Corporación tal como se observa en sentencia de fecha 19 de febrero de 2018³⁴, en donde se consideró que:

“Para la Sala es evidente que la nominadora contaba con suficientes pruebas como para perdiera la confianza sobre el demandante y, en consecuencia, profiriera el acto acusado, tal es el caso, por un lado, de la certificación que reposaba en la hoja de vida de éste de la firma CI GRODCO S en CA en donde se demuestra que estuvo laborando como Director Comercial justo antes de entrar a laborar al Instituto de Desarrollo Urbano, y por otro, de la aprobación de los estudios, la autorización de la licitación, y la orden de apertura de la licitación por medio de la Resolución 2301 de 22 de agosto de 2012, sin desconocer que estuvo reunido con otros funcionarios en aras a aclarar la matriz de riesgos definitiva y el contenido del pliego de condiciones del proceso IDU-LP-SGI-005-2012, entre otros.

Es posible que disciplinariamente no sea reprochable tal particularidad, pero siendo la confianza un factor determinante a la hora de vincular funcionarios en cargos de libre nombramiento y remoción, su pérdida constituye una razón justificada para que la nominadora de por terminada la relación laboral

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 19 de febrero de 2018, Radicado No 250002342000201301223 02, No Interno: 4578-2016, actor: Francisco Javier Cifuentes Ramírez, ddo: Instituto de Desarrollo Urbano IDU.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

con el señor Francisco Javier Cifuentes Ramírez y de esta forma garantice tanto la prestación del buen servicio como la satisfacción del interés público. En ese entendido, cuando la decisión de insubsistencia es consecuencia de actuaciones del servidor que contribuyeron a que su nominador perdiera la confianza en él, el acto no puede catalogarse como arbitrario o dictado con desviación de poder.

(...)

Detentar la investidura de un alto cargo impone al funcionario ceder su interés particular ante cualquier situación en que se vea comprometido el interés público, ya que la pulcritud en el desempeño de estos empleos debe ser mayor que la que deben acusar los demás funcionarios; por ende, el presunto conflicto de intereses del señor Francisco Javier Cifuentes Ramírez si era una razón para que fuera retirado del cargo que venía ocupando, como quiera que los funcionarios que ocupan cargos de alta jerarquía en una institución, implica compromisos mayores y riesgos de los cuales no pueden sustraerse dichos servidores estatales, debido, precisamente, a que su desempeño se torna de conocimiento público y que cualquier actuación puede dar lugar a situaciones incómodas para el organismo y para el nominador, en este caso la Directora General del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, a quien no se le puede pedir una conducta distinta que actuar en aras del interés general”.

Por consiguiente, ante la pérdida de confianza debido a la falta de actuar en forma oportuna por parte del demandante ante el daño ambiental causado a la Laguna de Sonso, ameritó el retiro del servicio debido al desempeño insuficiente.

Si bien es cierto una vez ocurrido los hechos en forma concomitante se declaró insubsistente el nombramiento del actor, lo anterior no constituye el ejercicio arbitrario o desproporcional de la facultad discrecional, pues se trataba de un servidor público que omitió el uso de recursos que impidiera el daño ambiental en la Laguna de Sonso, debiéndose mejorar el servicio público, como se hizo con la designación de la Ingeniera Iris Eugenia Uribe Jaramillo, quien reemplazó al actor y procedió a implantar las medidas urgentes para restablecer el daño causado o minimizar los efectos como fue la expedición de la Resolución 0740 No 0742-000062 del 4 de febrero de 2016 donde se ordenó la demolición del dique levantado a lo largo del perímetro del predio denominado Rancho Grande, en una longitud de 2289 m, así como el restablecimiento a sus condiciones originales del



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

“Caño Nuevo” y el sellamiento del canal construido a lo largo del perímetro del predio Rancho Grande.

Igualmente, procedió a la investigación y sanción de los presuntos responsables para ello profirió la Resolución 0740 No 000066 del 8 de febrero de 2016, por medio de la cual se inicia Procedimiento Sancionatorio Ambiental en contra de los propietarios del predio Rancho Grande. También expidió el auto que abre indagación preliminar el día 7 de junio de 2016, para establecer la procedencia de iniciar procedimiento sancionatorio contra los señores Juan Miguel Márquez, Tomás Llanos y Juan Cristóbal Romero. Posteriormente, emitió Auto de Vinculación y Formulación de Cargos el 29 de julio de 2016 del representante legal del Ingenio La Cabaña y Agroindustrias El Cauca S.A.

En consecuencia, dadas las particularidades del caso y el grado de afectación del servicio, es viable ejercer la facultad discrecional, siempre y cuando ella sea razonable y proporcional a los hechos, como ocurrió en el sub-judice, por tratarse de un empleado del nivel jerárquico del demandante de quien se exige el máximo grado de confianza.

De acuerdo con las consideraciones realizadas, debido a las condiciones propias de un servidor público de libre nombramiento y remoción, resulta ajustado a la legalidad el acto administrativo de insubsistencia con el fin del mejoramiento del servicio.

Respecto a que el demandante hubiera tenido un buen desempeño en sus funciones, o su equipo de trabajo hubiera sido objeto de reconocimientos, lo anterior, no le otorgaba ningún fuero de estabilidad en su cargo; no puede perderse de vista que por el simple hecho de que un funcionario ejerza adecuadamente sus funciones, pueda decirse que adquiriera por ello prerrogativa de permanencia, por el que no se pueda retirar del cargo.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

En cuanto al cumplimiento de las funciones en forma eficiente, ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de que la reunión de estas condiciones, si bien constituyen garantía para el buen servicio, no restringen el ejercicio de la potestad discrecional toda vez que existen diversos motivos, tales como el grado de especial confianza, que facultan al nominador para declarar insubsistentes a los altos funcionarios, por tratarse de sus más cercanos colaboradores, lo cual no implica la descalificación del servidor público.

En ese orden de ideas, no se puede concluir que el acto acusado oculte fines distintos al buen servicio público, toda vez que la presunción de mejoramiento del servicio que opera sobre el acto de insubsistencia debe ser entendida en un contexto amplio, como también las relaciones de confianza del empleado con el nominador, cuestión última que resulta esencial para el buen desempeño y manejo de la administración pública.

En el caso concreto y revisado el material probatorio, la Sala no encuentra sustento que permita inferir que el acto expedido por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que declaró insubsistente el nombramiento del actor fue expedido por razones distintas al buen servicio público. Los actos administrativos gozan de presunción de legalidad por lo que quien pretenda desvirtuar dicha presunción, debe demostrar debidamente dentro del proceso que la verdadera motivación del acto discrecional obedeció a razones ajenas y diferentes al buen servicio generándose, en consecuencia, una desviación del poder lo que no sucedió en el caso estudiado.

Los testimonios rendidos no lograron acreditar que con el retiro del actor se hubiera desmejorado el servicio razón por la cual no se considera que la decisión de su desvinculación obedece a actos de desviación de poder.



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

En atención a lo previamente señalado, la Sala comparte la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pues el demandante no desvirtuó la presunción de legalidad del acto administrativo a través del cual fue declarado insubsistente su nombramiento.

Sobre la condena en costas

De la interpretación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala ha sido del criterio que la norma transcrita deja a disposición del juez valorar la procedencia o no de la condena en costas, ya que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida, debe tener certeza de su causación y que la conducta desplegada adolece de temeridad y mala fe, no basta el simple hecho de las resultas del proceso.

En el caso concreto, si bien es cierto, la parte actora fue vencida en el proceso, no es menos que revisado su proceder a lo largo de la actuación, no se evidencia temeridad o mala fe, sino simplemente la defensa propia de sus intereses. Dado que el fallo apelado, en los numerales segundo y tercero de la parte resolutive condenó en costas y fijó agencias en derecho, se dispondrá, revocar la decisión conforme se ha precisado.

III. DECISIÓN

Visto lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda.

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



Número Interno: 4069-2022
Demandante: Diego Padilla Zuluaga
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia, excepto lo relacionado con la condena en costas y agencias en derecho que se revoca.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

(En comisión de servicios)
JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA