



Sentencia 00301 de 2013 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

ACOSO LABORAL - Agresión verbal y persecución laboral / ACOSO LABORAL - Ley 1010 de 2006 / CAUSALES DE AGRAVACION DEL ACOSO LABORAL - Código disciplinario único / GRADUACION DE LA FALTA - Acoso laboral

Se demostró en sede administrativa que la demandante no solo vulneró disposiciones relacionadas con los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos, contenidas en la Ley 734 de 2002, sino que también desconoció lo previsto en la Ley 1010 de 2006, en tanto que con su proceder acosó laboralmente a sus subalternos. Cabe anotar que la última de las Leyes citadas, "por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo", también resulta aplicable a la demandante, si se considera el contenido del artículo 6 ibídem: "SUJETOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY". Pueden ser sujetos activos o autores del acoso laboral: (...) -Los servidores públicos, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales y servidores con régimen especial que se desempeñen en una dependencia pública (...)" El artículo 2 de la misma normativa, define al acoso laboral como "(...) toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador, por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia al mismo (...)" Agrega la disposición en cita que ese comportamiento admite modalidades como el maltrato, la persecución, la discriminación, el entorpecimiento, la inequidad y la desprotección laboral.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 / LEY 1010 DE 2006

ACOSO LABORAL POR SERVIDOR PÚBLICO - Competencia para conocer la falta disciplinaria

El artículo 12 ibídem preceptúa que cuando la víctima de acoso laboral es un servidor público, la competencia para conocer la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, según sea el caso. En el primer evento, el procedimiento a seguir es el previsto en la Ley 734 de 2002 (inciso 2 del artículo 13 de la Ley 1010 de 2006).

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 / LEY 1010 DE 2006

CADUCIDAD Y PRESCRIPCION - Diferencia / CADUCIDAD - Ejercicio del derecho de acción / PRESCRIPCION - Fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo / PROCESO DISCIPLINARIO - Prescripción

Analizados los argumentos de cada una de las partes en el sub-lite, la Sala precisa, en primer término, que el fenómeno jurídico de la caducidad difiere sustancialmente del de la prescripción. El primero hace referencia al término que tiene el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica del ejercicio del derecho de acción; mientras que la prescripción es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo, de acuerdo a las condiciones descritas en las disposiciones que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. Así lo ha considerado esta Corporación en sentencias como la proferida el 26 de enero de 2012, dentro del expediente No. 730012331000200700007-01. En materia disciplinaria la prescripción se traduce en el término que tiene la Procuraduría General de la Nación o la entidad que ejerce la potestad disciplinaria, según el caso, para investigar y decidir sobre la responsabilidad del servidor público, so pena de que se extinga la posibilidad del Estado de ejercer el ius puniendi.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 / LEY 1010 DE 2006

ACOSO LABORAL - Conducta permanente en el tiempo / CADUCIDAD - Término / PRESCRIPCION - 5 años establecidos en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 / CONDUCTA PERMANENTE EN EL TIEMPO - Se contabiliza desde cuando finalizó el acoso laboral

La acción disciplinaria no prescribió, porque la Procuraduría General de la Nación investigó, sancionó y resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión sancionatoria, dentro de los 5 años establecidos en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, considerando que se trató de una conducta permanente en el tiempo, que siguió presentándose incluso con posterioridad a la iniciación del proceso disciplinario. A juicio de esta Sala, el término prescriptivo debe contarse desde el 3 de enero de 2011, día en el que la demandante cesó en el ejercicio de su cargo y, en consecuencia, finalizó el acoso laboral. Comoquiera que la decisión sancionatoria de segunda instancia fue proferida el 9 de

septiembre de 2011 y notificada el 28 de los mismos mes y año (folio 150 c. ppal.), tampoco operó en este caso la prescripción de la acción disciplinaria.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 / LEY 1010 DE 2006

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ (E)

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)

Rad. No.: 11001-03-25-000-2012-00301-00(1131-12)

Actor: LUZ STELLA TRUJILLO CORTÉS

Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

AUTORIDADES NACIONALES.-

Decide la Sala en única instancia la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A. instaurada por la señora Luz Stella Trujillo Cortés contra la Nación - Procuraduría General de la Nación.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad de la Resolución N° 0010 de 13 de abril de 2011, proferida en primera instancia por el Procurador Regional del Quindío, a través de la cual sancionó a la demandante con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de 10 años; y del fallo disciplinario de segunda instancia, de 9 de septiembre de 2011, expedido por el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa en el sentido de confirmar la decisión anterior.

A título de restablecimiento del derecho, la accionante pretende que se ordene a la entidad demandada a:

- Pagarle los salarios y las prestaciones sociales que dejó de percibir durante el tiempo en el que estuvo suspendida del cargo hasta el momento en el que presentó la renuncia al mismo.
- Eliminar de su hoja de vida la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.
- Pagarle la liquidación de la condena mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y ajustarla con base en el

índice de precios al consumidor, o al por mayor, conforme a lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, y darle aplicación a los artículos 176 y 177 *ibidem*.

- Pagarle las costas y gastos del proceso, en la medida en que exceda el derecho de contradicción.

Para fundamentar sus pretensiones, la demandante expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

· Cuando tuvieron lugar las conductas materia de investigación, se desempeñaba como Registradora de Instrumentos Públicos del Municipio de Calarcá (Quindío).

· Debido a las quejas presentadas en su contra por varios funcionarios de la Oficina de Registro por presunto acoso laboral, y por remisión del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Notariado y Registro, según acta de 7 de octubre de 2009; el 18 de enero de 2010 la Procuraduría Regional de Quindío dispuso la apertura de indagación preliminar, con el fin de establecer la veracidad de los hechos que fueron sometidos a su consideración.

· El 12 de mayo de 2010, el Procurador Regional del Quindío ordenó la apertura de la investigación disciplinaria y, el 19 de mayo siguiente, profirió Auto de formulación de cargos, en el cual señaló como disposiciones presuntamente violadas, las contenidas en los artículos 6, 122 y 209 de la Constitución Política; 2, 4, 7, 10 y 11 de la Ley 1010 de 2006 y, como fundamentos de la acción disciplinaria, citó los numerales 33 y 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002¹.

· A través de Auto de 17 de noviembre de 2010, la Procuraduría Regional del Quindío ordenó suspenderla provisionalmente por el término de 3 meses, sin derecho a remuneración², por ello se vio obligada a presentar la renuncia al cargo que desempeñaba a partir del 3 de enero de 2011.

· Dentro del trámite de consulta de la medida de suspensión provisional, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa profirió la Resolución sin número del 18 de enero de 2011, a través de la cual la revocó a partir de la fecha de su expedición.

· El 13 de abril de 2011, la Procuraduría Regional del Quindío profirió la Resolución N° 0010 declarándola responsable de los cargos previamente formulados y sancionándola con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos y funciones públicas por el término de 10 años.

· Interpuesto el recurso de apelación en contra de la decisión anterior, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa la confirmó, mediante proveído del 9 de septiembre de 2011.

· En la actuación disciplinaria hubo una clara vulneración al artículo 29 de la Constitución Política, porque la entidad demandada desconoció el artículo 163 del Código Disciplinario Único en relación con el contenido de la decisión de cargos.

· La Procuraduría General de la Nación le violó el derecho a la defensa, toda vez que la “forma” del procedimiento general adoptado para la configuración del fallo de primera instancia, no permitió sustentar adecuadamente el recurso de apelación, porque se salió de los parámetros adoptados por esa Entidad mediante Resolución 191 de 2003, los cuales deben ser cumplidos por los funcionarios instructores y demás profesionales.

· El proceso disciplinario que se adelantó en su contra no debió iniciarse, porque cuando se recibió la “denuncia” del Comité de la Superintendencia, ya había operado el fenómeno de la “caducidad”.

· En el expediente administrativo no hubo plena prueba para atribuirle la más grave de las sanciones disciplinarias, es decir, no hubo proporcionalidad (artículo 18 de la Ley 734 de 2002).

- La entidad demandada no respetó la ritualidad probatoria de acuerdo con lo establecido en los artículos 128 y siguientes de la Ley 734 de 2002; ni cumplió lo previsto en los artículos 89 y 90 (parágrafo) *ibídem*.

- Se vulneró directamente el artículo 29 de la Constitución Política, “(...) ya que se pretermitieron las etapas antecedentes y consecuentes que integran el proceso disciplinario, permitiendo la recepción de medios probatorios en forma extemporánea, y que se presentaban como subsidiarios a los ya presentados, en la medida en que se adelantaban o precluían las etapas procesales, siendo éstos el fundamento final de las decisiones que se cuestionan en la presente demanda (...)”.

- El último acto mediante el cual la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa confirmó la sanción impuesta a la accionante fue notificado el 28 de septiembre de 2011, y adicionalmente, agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría Delegada ante los Juzgados Administrativos en Armenia el 27 de diciembre de 2011.

NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Citó como normas violadas las siguientes:

- De la Constitución Política, los artículos 29 y 209.
- De la Ley 734 de 2002, los artículos 15, 18, 30, 64, 73, 89, 90, 94, 128 y 163.
- De la Ley 1010 de 2006, los artículos 12, 13 y 18.
- La Resolución N° 191 de 2003, proferida por la Procuraduría General de la Nación.

Sustentó el concepto de la violación con fundamento en los siguientes argumentos:

Con los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia la entidad demandada transgredió una serie de derechos legítimos de los cuales es titular.

Para la expedición de la decisión sancionatoria, la Procuraduría Regional de Quindío adoptó un formato distinto al previsto para los procedimientos que surte el órgano de control, el cual es farragoso, extenso, contradictorio, repetitivo y “no permite visualizar en forma concreta las verdaderas razones que tuvo para imponer la sanción más severa y la consecuente inhabilidad”.

La actuación disciplinaria que se adelantó en su contra carece de la argumentación jurídica y la motivación pertinente y “lleva al operador disciplinario al terreno de la subjetividad”.

En ese orden, no obstante lo extenso del fallo, la accionada no logró precisar cuáles fueron las conductas que se demostraron y que tipifican el acoso laboral por el cual fue sancionada.

Adicionalmente, no efectuó un análisis serio de las funciones de orden legal asignadas a la entidad donde ocurrieron los hechos, ni de la planta de personal que la integra. Tampoco precisó por qué si eran ciertas las situaciones que se le endilgaron nunca fue objeto de llamados de

atención respecto de su rendimiento funcional, pues en ese aspecto tenía buen prestigio.

Si eran tales las condiciones de salud de los trabajadores de la entidad a causa del acoso laboral, ellos han debido solicitar ayuda profesional de psicólogos o psiquiatras por intermedio de la Empresa Prestadora de Salud (EPS) y la Administradora de Riesgos Profesionales (ARP) a la cual estaban afiliados.

Respecto de cada uno de los acápite incluidos en el fallo disciplinario, se pronunció en los siguientes términos:

"(...)

MATERIAL PROBATORIO OBRANTE AL PROCESO.

DOCUMENTALES ([La Procuraduría] relaciona medios probatorios de tal naturaleza, presentados después de la denuncia en octubre de 2009 y hasta el mes de julio de 2010, sin que se respetaran las instancias procesales para tales actuaciones, y presentadas por quienes no fueron reconocidos como partes dentro del proceso disciplinario).

TESTIMONIALES. ([La Procuraduría] relaciona y transcribe medios probatorios de tal naturaleza de OLGA MILENA GAITÁN, JOSE ALBERTO TABERA (...) e incluye en este aparte, sin que se respetaran las instancias procesales para tales actuaciones, y presentadas por quienes no fueron reconocidos como partes dentro del proceso disciplinario).

A folio 18 del fallo, [la Procuraduría] vuelve y transcribe medios probatorios de carácter TESTIMONIAL, por SEGUNDA VEZ, reciben declaraciones a JOSE ALBERTO TABERA (...).

(...)

NORMAS VIOLADAS EN QUE SE APOYA EL FALLO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

ANÁLISIS MATERIAL PORBATORIO OBRANTE DENTRO DEL PROCESO SOPORTE DEL FALLO (Se transcriben los medios probatorios sin que se evidencie el análisis enunciado, trascipción donde además no se relaciona todo el material probatorio recepcionado).

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA ENCARTADA. (No se evidencia ningún análisis, solo apartes de las declaraciones entregadas por ésta en sus dos versiones libres).

(...)

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. (Se transcriben apartes del escrito de alegatos de conclusión, en forma fragmentada, haciendo desaparecer el sentido de los mismos conforme a la lectura que se haga por cualquier tercero que desconozca el proceso).

ALÁLISIS VALORACIÓN DE LOS CARGOS, DESCARGOS, ALEGACIONES, PRUEBAS SOLICITADAS POR EL INVESTIGADO.

(...)".

En relación con éste último aspecto afirmó que en el fallo disciplinario de primera instancia la entidad demandada computó el término de

“caducidad” desde la fecha en la que se llevó a cabo la audiencia de conciliación, modificando así su postura anterior -también errada-, según la cual, el plazo comenzaba a correr desde que la Procuraduría conoció la denuncia. De este modo, la entidad demandada desconoció que la ocurrencia de los hechos (presuntas conductas de acoso), son el punto de partida para contar el referido término.

El fallador disciplinario expuso unas consideraciones contrarias a la Ley en relación con las figuras de prescripción (establecida en la Ley 734 de 2002) y caducidad (prevista en la Ley 1010 de 2006).

No es acertado afirmar, como lo hizo la demandada, que en la acción disciplinaria solo cabe la figura de prescripción. Ésta está prevista en la Ley 734 de 2002 mientras que la caducidad se encuentra establecida en el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, que resulta también aplicable a este caso, y que no trae excepciones para su aplicación.

En efecto, la Ley 1010 de 2006 “Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo” remite al Código Disciplinario Único en lo que tiene que ver con la competencia y el procedimiento, aspectos regulados a partir del artículo 94 de esa normativa, sin que exista remisión al artículo 30 *ibidem*.

La misma Ley 1010 de 2006 califica la falta que se le endilgó como gravísima y sólo alude al Código Disciplinario Único frente a las causales de atenuación o agravación.

En los términos de la Ley en comento, antes de iniciarse la acción disciplinaria ya había operado la caducidad. Ésta se configuró desde el momento en el que se efectuó la denuncia ante la Superintendencia y transcurrieron más de 6 meses contados a partir de la ocurrencia del presunto acoso laboral. Por lo anterior procedía el archivo del expediente.

También se presentó “*intemporalidad*” de los hechos denunciados, ya que dentro del proceso disciplinario -desde el auto de cargos y hasta la etapa probatoria- no se definió la época en la que ocurrieron. Con todo, los testigos de la defensa declararon sobre unas conductas que no tienen la connotación de los cargos imputados a la disciplinada, y no se refirieron a la fecha de los hechos, remitiendo las presuntas conductas investigadas “*a varios años atrás*”.

De otro lado, resulta contrario al derecho al debido proceso que en el fallo disciplinario se relacionen unas pruebas allegadas en una diligencia que fue declarada nula, tal y como ocurrió con las citadas a folios: 564 a 566; 629 a 631; 569 a 581; y 585 a 590.

La actuación de las presuntas víctimas del supuesto acoso laboral no fue desprevenida, como erradamente afirmó la entidad accionada, por el contrario, “*fue PREMEDITADA, PLANEADA Y DIRIGIDA, y claro está, COADYUVADA por el instructor disciplinario*”. La anterior afirmación se sustenta en las siguientes actuaciones:

- El Comité de la Superintendencia de Notariado y Registro formuló denuncia en mandato legal.
- En tres oportunidades llamaron a declarar a las víctimas del acoso, actuación que no es común en los procesos disciplinarios.
- Durante toda la actuación administrativa las supuestas víctimas “*sin solución de continuidad*”, presentaron documentos - pruebas en su contra, los cuales fueron admitidos y sirvieron de soporte a la decisión. Para allegar pruebas y documentos es necesario tener la calidad de parte procesal y “*si bien la jurisprudencia ha tenido a quejoso como en el caso concreto como víctimas, estas no fueron declaradas como tal dentro del proceso, tal como lo exigen los procedimientos que debe seguir el instructor de un proceso disciplinario*”
- La omisión procesal de reconocerle la calidad de víctimas no le permite al operador disciplinario tener como pruebas legalmente decretadas las allegadas por éstos, y menos valorarlas para declarar la existencia del presunto acoso laboral y la consecuente sanción disciplinaria

No resultan ajustadas a la verdad las afirmaciones contenidas en el folio 51 del fallo de primera instancia, que revelan la intención de querer presentar la conducta de la disciplinada, como continua o de trato sucesivo; ya que la “desprevenida denuncia” que uno de los quejosos presentó por agresión física, fue desistida por la misma “denunciante”, ante las peculiares exigencias que pretendía, no acordes con la supuesta agresión.

Agregó la demandante, refiriéndose a los distintos acápite del fallo disciplinario:

“(…)

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. (*En esta aparte del fallo, sin trascendencia para el mismo, [la Procuraduría] hace unas citas de los nuevos testimonios recepcionados después de la nulidad decretada, y en los cuales, en su práctica, los declarantes no aportaron ningún tipo de documentos. Testimonios que comparados en su contenido con los practicados sin la presencia del apoderado de confianza de la disciplinada, difieren sustancialmente. Evidenciándose en estos últimos, que ante la intemporalidad de los presuntos hechos denunciados de acoso laboral y que el despacho instructor no había determinado en su instrucción para efectos de precisar la caducidad de la conducta, las presuntas víctimas del mismo, no lo determinaron ante preguntas específicas y directas del suscrito apoderado.*

Como tampoco precisaron si habían asistido o solicitado ayuda psicológica y psiquiátrica ante la respectiva EPS a la que estaban afiliados, dado el delicado y caótico estado emocional que padecían en voces del instructor disciplinario a lo largo del fallo. Y que ni siquiera solicitaron el estudio realizado por la ARP, y que irregularmente aparece aportado al proceso.

CONCRETANDO LA MODALIDAD ESPECÍFICA DE LA CONDUCTA. (*Refiere el instructor disciplinario en el afán de presentar la conducta de la investigada como continua, que la misma asumió retaliaciones, que tampoco se precisan; citando como única prueba de ello, lo ocurrido con Martha Liliana Agudelo, a quien supuestamente ocasionó lesiones personales. Manifestación que como ya lo reseñé, tuvo una connotación muy diferente, y no aparece demostrado la ocurrencia de tales lesiones, menos por la autoridad competente, contándose no solo con la denuncia temeraria de las mismas, y la admisión como cierta por parte del despacho instructor).*

CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LA FALTA.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LA PROCURADURÍA REGIONAL DEL QUINDÍO. (*Se muestra con este aparte, que lo expuesto en el fallo, esto es, hasta el folio 56, no fueron consideraciones jurídicas. A folio 57 del fallo, se precisa por el instructor “(…), los citados quejidos en las dos (2) declaraciones fueron reiterativos de la forma como la (...). Dígase que le asiste la razón a instructor, ya que en la tercera declaración, no citada por él, no fueron tan reiterativos; por el contrario, como ya se precisó, sus declaraciones y respuesta a las preguntas formuladas por el suscrito como nuevo apoderado de confianza de la actora, no demuestran el presunto acoso, y no son reiterativos porque en las dos primeras declaraciones, las preguntas formuladas por el Instructor disciplinario iban orientadas, dirigidas, eran preguntas que ante la presencia de una adecuada defensa técnica, se debieron objetar.*

“(…)”

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad legal el apoderado judicial de la Procuraduría General de la Nación contestó la demanda mediante escrito³ en el que se opuso a las pretensiones formuladas por la accionante, con los siguientes argumentos:

Los actos administrativos demandados fueron proferidos con observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen el proceso disciplinario. La sanción impuesta a la demandante es el resultado de la investigación que se adelantó, en la cual se respetaron todos los

derechos de la investigada y sus garantías procesales.

La señora Trujillo Cortés, contó con una defensa técnica, tuvo la oportunidad de controvertir los hechos, presentar sus argumentos y apelar la decisión, circunstancias que demuestran que hubo un debido proceso.

De este modo, a la demandante le corresponde desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos censurados, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

Frente al alcance del control jurisdiccional del proceso disciplinario, precisó que un acto administrativo sancionatorio puede ser censurado cuando ha sido proferido por funcionario incompetente; haya vulnerado las normas en que debía fundarse; con su expedición se haya desconocido el derecho a la defensa; exista falsa motivación; o exista desviación de poder. No obstante, en el escrito de la demanda la accionante no aduce ninguna de las anteriores causales de nulidad, pues lo que pretende es revivir el debate procesal y probatorio que se surtió en sede administrativa, lo cual no es posible.

En efecto, el control de legalidad del proceso disciplinario no puede constituir una tercera instancia, tal como lo ha precisado la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

En lo que tiene que ver con los términos de caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, sostuvo que se trata de asuntos que ya se definieron en el sentido de que “(...) la conducta como tal nació para la Procuraduría General de la Nación cuando radicaron la queja ante la Superintendencia de Notariado y Registro los afectados (...)” es decir, el 14 de agosto de 2009.

En ese orden, no violó el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, teniendo en cuenta que el término de prescripción de 5 años se cuenta desde el día de la consumación de la falta -si es instantánea-, o desde la realización del último acto -si se trata de una conducta de carácter permanente-. En el *sub-lite* se advierte que los funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá radicaron la queja el 14 de agosto de 2009 y, como la falta endilgada a la accionante fue de carácter permanente, en este caso no prescribió la acción disciplinaria.

Tampoco desconoció el plazo de caducidad establecido en el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, porque las acciones de la demandante en contra de sus subalternos no cesaron, prueba de ello es que en el mes de octubre de 2010 la primera agredió físicamente a otra funcionaria, razón por la cual tampoco operó la caducidad.

No hubo abuso de la función pública por parte del Comité de Convivencia Laboral de la Superintendencia ni de la Procuraduría General de la Nación, porque el primero tan sólo agotó una etapa del procedimiento ordenada en la Ley 1010 de 2006 -que regula el acoso laboral-, y posteriormente se surtió el proceso disciplinario ante la segunda de las entidades mencionadas.

Finalmente propuso la excepción innominada o genérica y solicitó declarar todo medio exceptivo que aparezca probado en el plenario.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Vencido el término probatorio cada una de las partes presentó alegatos de conclusión dentro de la oportunidad que se les concedió para el efecto.

Alegatos de la Procuraduría General de la Nación⁴.

Reiteró en su integridad los argumentos que expuso en el escrito de contestación a la demanda, e insistió en que se opone a las pretensiones

porque los actos que cuestiona la señora Luz Stella Trujillo Cortés fueron expedidos con estricta sujeción a la Constitución y a la Ley.

Alegatos de la parte demandante.

La demandante y su apoderado radicaron por separado escritos de alegatos de conclusión, los cuales se sintetizan así:

- Alegatos presentados por la señora Trujillo Cortés, en nombre propio⁵.

Ha trabajado en distintas entidades del Estado desempeñando cargos de alta responsabilidad de manera impecable. En efecto, por 20 años laboró al servicio de la Contraloría General de la República y de la Fiscalía General de la Nación, sin que exista en su hoja de vida un solo llamado de atención.

Durante el término de 8 años y 3 meses ocupó el cargo de Registrador Seccional de Instrumentos Públicos en Calarcá (Quindío). Al llegar a ese empleo encontró personal vinculado sin el cumplimiento de los requisitos mínimos, desorden administrativo y técnico, y focos de corrupción que la obligaron a formular la primera de varias denuncias en contra de algunos funcionarios, uno de los cuales fue destituido y condenado por malos manejos administrativos.

El nuevo estilo de liderazgo y la implementación de las exigencias administrativas de la Superintendencia, empezaron a generar malestar entre los empleados a tal punto de desencadenar sentimientos de animadversión en su contra, con un clima organizacional deteriorado.

Todas las circunstancias que se observan en el proceso le causaron un “estrés impresionante” y “fue tal el bloqueo emocional que al llegar a la investigación disciplinaria no tuvo la lucidez suficiente para solicitar una veeduría especial que avalara la imparcialidad y, pese a que tenía defensor, [le] fueron negadas todas las garantías del debido proceso, pues la Procuraduría Regional del Quindío estaba regida por intereses regionales, paisanaje y tinte político.”

Agregó:

“(...) y como si fuera poco lo que sucedía en esa oficina, ante un daño por la falta de fluido eléctrico en el sistema de base de datos, le solicité a dos empleadas que no interviniieran en manipular el centro de cómputo y tomé a una de ellas por los brazos suplicándoles que dejaran esos aparatos quietos, con tan mala suerte que aparece la marca de mi dedo pulgar derecho en su brazo izquierdo, hecho que explota la susodicha para documentarse y enviar la incapacidad de 5 días sin secuelas a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación con suspensión en el ejercicio, y respecto de la segunda, en caso de llevarse a cabo un proceso por la incapacidad de que hable (sic) no es punible, (...).

(...)”.

Concluyó que no incurrió en ninguna falta que amerite la destitución del cargo e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Y, si en gracia de discusión se determina que hubo “acoso laboral”, el mismo fue de parte de los empleados hacia ella.

- Alegatos presentados por el apoderado de la demandante⁶.

Reiteró gran parte de los argumentos que expuso en el escrito de la demanda. Manifestó que con el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no pretende agotar una tercera instancia, pues son claros los vicios y omisiones que se presentaron en el proceso disciplinario, los cuales no se sanearon con los recursos interpuestos por la defensa.

El pliego de cargos se caracterizó por ser extenso y repetitivo, y en su expedición le fue violado el derecho al debido proceso.

En el formato que empleó la entidad demandada para proferir el fallo de primera instancia, se incluyeron y valoraron pruebas que habían sido decretadas nulas por violación al derecho de defensa, y no se valoraron los medios de convicción que le resultaban favorables.

La historia laboral de la demandante de más de veinte años no registra antecedentes. No obstante, no resulta entendible que bajo denuncias “temerarias y orquestadas” coadyuvadas en su investigación por la Procuraduría, haya sido sancionada con la “pena más grave”.

Aunado a ello, en el proceso no se precisó la época en la que ocurrieron los hechos, la Procuraduría General de la Nación confundió las figuras de prescripción y caducidad, y contabilizó el término de esta última desde la etapa de conciliación y no desde que tuvo lugar la conducta. La figura que prevalece en el proceso seguido en contra de su representada es la de caducidad establecida en la Ley 1010 de 2006 (no la prescripción). En este punto, no resulta ajustado ni a la Ley ni a la Jurisprudencia que un mismo proceso lo regulen dos normativas y que se apliquen las que perjudican a la investigada (v.gr. artículo 30 de la Ley 732 de 2002), y no las que la favorecen (Ley 1010 de 2006).

Reitero finalmente los reparos frente al formato que adoptó la Procuraduría al proferir el fallo de primera instancia, el cual califica de “farragoso, extenso, contradictorio y repetitivo”.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto mediante escrito⁷ en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Teniendo en cuenta que la entidad demandada propuso como excepción la innominada o genérica, existe en este caso una indebida acumulación de pretensiones cuando, en el ejercicio de la acción contenciosa subjetiva, la demandante pretende la anulación de los fallos disciplinarios de primera y de segunda instancia, pero la solicitud resarcitoria se refiere a la suma dejada de percibir como consecuencia de la medida de suspensión provisional. De este modo, no se presenta la relación causa-efecto entre la petición de invalidez y el restablecimiento pecuniario del derecho.

Frente a la motivación de los actos sancionatorios, indicó que esta exigencia se refiere a la exposición por parte del funcionario de las situaciones sometidas a su análisis y decisión con la autonomía que ha de otorgársele, en el marco de sus competencias, para que decida con el criterio y la ponderación que caracteriza a la entidad “por medio de la experiencia, la capacitación jurídica probatoria y el conocimiento de las materias que particular y competentemente deben resolver, esto es, a través del ejercicio de la sana crítica”.

En relación con el caso concreto, sostuvo que la Procuraduría General de la Nación a través de la Regional de Quindío y de la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, le determinó y precisó –previa conciliación interna, prevista en la Ley 1010 de 2006-, la específica conducta de acoso laboral contra sus compañeros, quienes se desempeñaban como funcionarios públicos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Municipio de Calarcá. La entidad demandada le tipificó la conducta conforme a lo previsto en el Código Disciplinario Único, sin necesidad de acudir a aquella normativa (Ley 1010 de 2006), porque el trámite ya se había agotado, el supuesto de hecho la hacía incurso en falta disciplinaria por tal comportamiento, sin que haya logrado explicar satisfactoriamente una verdadera causa de exculpación.

Debe tenerse en cuenta que la autonomía funcional también se refiere a la cantidad y la calidad de las pruebas, que generan su procedencia y conducción, no siendo de estricto rigor practicar todas y cada una de las que alleguen las partes, pues el convencimiento de los hechos se somete a la valoración por el sistema de la sana crítica y por el número de elementos de convicción.

La entidad demandada efectuó correctamente la adecuación típica determinando que el cargo endilgado a la actora se adecuó, entre otras disposiciones, al manual de funciones que infringió. Adicionalmente, le indicó y precisó las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que la obligaban a actuar de determinada manera y que ella desconoció, razón por la cual fue sancionada.

En ese orden, la Procuraduría General de la Nación motivó correctamente su decisión, exponiendo los argumentos fácticos y jurídicos; y la actuación disciplinaria cumplió con todos los requisitos, tanto formales como sustanciales; pues adecuó la conducta, valoró los argumentos de la defensa y dedujo el interés jurídico a amparar; de manera que las pretensiones de nulidad no son de recibo.

Como fue respetado el derecho al debido proceso, no existe un fundamento válido para solicitar que en sede judicial se revisen y se reexamen las consideraciones fácticas, las adecuaciones típicas y los juicios de valor probatorio que la Procuraduría General de la Nación efectuó en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, pues ello equivaldría a surtir una tercera instancia, en perjuicio de la autonomía funcional

del órgano de control, en menoscabo del criterio de la sana crítica probatoria, y por fuera de los límites del control de legalidad.

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver la controversia previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Problema jurídico.

Consiste en determinar si los actos administrativos demandados adolecen de nulidad al ser expedidos por la Procuraduría General de la Nación por fuera del término de caducidad, con violación a los derechos al debido proceso y a la defensa, con desconocimiento del principio de proporcionalidad, sin motivación y sin la adecuada valoración probatoria.

Actos demandados.

- Resolución N° 0010 de 13 de abril de 2011, proferida en primera instancia por el Procurador Regional del Quindío, a través de la cual sancionó a la señora Luz Stella Trujillo Cortés con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de 10 años.
- Fallo disciplinario de segunda instancia, de 9 de septiembre de 2011, expedido por el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa que confirmó la decisión anterior.

Previo a desatar la cuestión planteada, resulta necesario precisar que según el diseño Constitucional, la potestad correccional y disciplinaria la ejerce la Procuraduría General de la Nación, autoridad que si bien tiene el poder preferente en esta materia, no excluye la facultad de otras entidades para ejercer directamente esa misma potestad, pero en ambos casos sometida al control judicial por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No obstante, tal control no se efectúa de cualquier modo, toda vez que tiene unas particularidades que lo alejan de convertirse en una tercera instancia en la que se pueda abrir nuevamente el debate probatorio para suplir las deficiencias del proceso disciplinario.

Así lo ha precisado reiteradamente la Subsección⁸ y en ese sentido también se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 11 de diciembre de 2012⁹ al referirse “*al alcance del control de legalidad de los actos administrativos disciplinarios*”.

Análisis de la Sala.

Lo probado en el proceso.

De las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, la Sala encuentra acreditado que:

- De acuerdo con la constancia de vinculación laboral, expedida por el Coordinador del Grupo Administración del Talento Humano de la Superintendencia de Notariado y Registro, la señora Luz Stella Trujillo Cortés se desempeñó en el cargo de Registrador Seccional, código 2173, grado 16, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Calarcá (Quindío); desde el 30 de agosto de 2002 hasta el 3 de enero de 2011, día en el que presentó su renuncia (folio 443 c. 4).
- Mediante escrito de 14 de agosto de 2009, los funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá (Quindío), presentaron ante el Superintendente de Notariado y Registro una queja por acoso laboral, psicológico y verbal contra la demandante (folios 48 a 50 c. 2).

Al efecto, manifestaron es síntesis lo siguiente:

La señora Luz Stella Trujillo Cortés, quien ocupa el cargo de Registradora de Instrumentos Públicos del Municipio de Calarcá, viene acosando laboral, verbal y psicológicamente a los funcionarios que están a su cargo, situación que se agrava día tras día.

“(…)

El trato verbal con el que la señora Trujillo se dirige a los funcionarios es de: mongólicos, brutos, ignorantes, trogloditas, empíricos, vocabulario este (sic) que utiliza directamente con cada uno cuando se va a dirigir a alguien por cualquier motivo, a parte (sic) de ello escuchamos cuando desde su oficina nos lanza improperios tales como: HP, mal paridos, perros, etc. (...)"

La citada funcionaria se impacienta fácilmente y los grita, levanta la voz y los ofende delante de los usuarios externos que se encuentran

solicitando algún servicio en la Oficina.

Adicionalmente, siempre los ataca diciéndoles que no se pueden equivocar, que tienen que ser perfectos y no tiene en cuenta que, como ella, son seres humanos.

Se trata de una persona que “(...) no tiene sentimientos, ni calidad humana (...)”, porque no se pueden enfermar, no tienen derecho a ir al médico sino en el horario establecido por ella misma. Tampoco pueden tener ningún tipo de urgencia, porque a su juicio las necesidades personales de los funcionarios no son relevantes y “todo puede esperar al sábado o domingo (...), o después de las 5 de la tarde cuando ya se ha terminado la jornada laboral”.

Si por cualquier motivo alguien le solicita un permiso, les responde “de malas, yo soy la jefe de la oficina, y si no les gusta llamo a Bogotá y que los boten para la mierda” y les “chasquea los dedos en la cara constantemente”.

“(...) [E]lla puede tratar dentro del horario de oficina todos sus asuntos personales entre ellos: sacar tiempo para ir al salón de belleza a cepillarse el cabello, al arreglo de sus uñas de pies y manos, ir a que le hagan masajes, recibir a todas aquellas personas que tienen amistad personal y organizar (en horario de oficina) reuniones sociales y personales. Atender sus llamadas personales (...) en cualquier momento y sin importar el tiempo que dure la misma (40, 50 hasta de 60 minutos), los funcionarios no podemos atender ni siquiera una llamada de la casa. (...) tampoco podemos dirigirnos la palabra entre nosotros mismos porque interviene e inmediatamente nos interroga sobre lo que estábamos hablando, nos ordena a cada uno individualmente estar vigilando a los demás compañeros e ir y contarle lo que hacemos (...)”

Por los anteriores hechos, solicitaron realizar el respectivo seguimiento e investigación, toda vez que la situación antes descrita los tiene enfermos de estrés, permanecen con un “constante miedo de hablarle”, los “angustia cuando ella está llegando a laborar”, “el ambiente no es sano”, y los enferma.

Con anterioridad habían formulado “denuncia” por los mismos hechos sin que hasta la fecha se hayan tomado los correctivos necesarios, por lo que solicitan de manera especial, la intervención inmediata de ese organismo “(...) para que el ambiente enfermo en el que vivimos no nos lleve a una enfermedad profesional, y no de un solo funcionario sino de todos y cada uno (...)”. Lo anterior con fundamento en la Ley 1010 de 2006 que regula lo referente al acoso laboral, y protege a los funcionarios públicos.

En el expediente obra copia de un Informe de Gestión en Salud Ocupacional, denominado “Análisis de Puesto de Trabajo”, elaborado por una Psicóloga de la Compañía de Seguros Positiva S.A. en el mes de agosto de 2009. Allí se analizó la situación de uno de los funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Calarcá y se concluyó (folios 13 a 28 c. 2):

“(...)

El trabajador ha ocupado toda su vida laboral el cargo de secretario ejecutivo, y hace 4 meses fue relevado al área de caja.

El factor de riesgo ocupacional relacionado, que está contribuyendo directamente con la patología en estudio es el psicológico, puesto que existe mucha verticalidad en las relaciones laborales, lo que respecta a la dirección de la registradora; es algo cortante y compleja en particular.

(...)

Se sugiere a la Empresa realizar actividades de esparcimiento para los trabajadores; involucrando las familias, con el ánimo de integrar las personas, mejorar las relaciones interpersonales, que desarrollem un ambiente de unión, compromiso, cordialidad y bienestar.

Se sugiere a la Empresa continuar con las actividades del programa de salud ocupacional y capacitar continuamente al personal frente a relaciones interpersonales, liderazgo, trabajo en equipo y comunicación.

Se recomienda a la Empresa, capacitar a otros funcionarios que puedan desempeñar las mismas funciones de cajero y permitirle disfrutar con tranquilidad de su hora de almuerzo como tal.

“(...)”.

El 11 de septiembre de 2009, el Presidente Nacional del Sindicato de Servidores Públicos de la Administración Pública (SINDIPÚBLICA), radicó un escrito ante el Secretario General de la Superintendencia de Notariado y Registro, cuyo asunto es “ENÉRGICA PROTESTA y queja posible (sic) acoso laboral de la Registradora Seccional de Instrumentos Públicos de Calarcá, Quindío, contra funcionarios de esas dependencias”. (Negrillas de la Sala).

En ese documento, que obra a folios 42 y 43 del cuaderno 2 del expediente, el Presidente del mencionado Sindicato manifestó en síntesis lo siguiente:

Ha recibido reiteradamente llamadas de distintas personas, tanto particulares como funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá -quienes solicitan reserva de su identidad-, en las que informan sobre el trato descortés, agresivo y con lenguaje desconsiderado, por parte de la señora Luz Stella Trujillo quien, según el dicho de los subalternos, los somete a presión y “amedrantamiento”, con conductas de hostigamiento, insultos, agravios personales y limitación abusiva de derechos fundamentales como la salud, entre otros.

Los quejosos han puesto de presente que la falta de diligencia de diferentes dependencias de la Superintendencia, ante las cuales han informado las situaciones que allí se vienen presentando, ha permitido que continúen los atropellos contra los funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Pùblicos de Calarcá y con los usuarios del servicio en general.

En consecuencia, solicitó la iniciación del procedimiento establecido en la Ley 1010 de 2006 (de acoso laboral) y en la Resolución N° 3233 de mayo de 2006 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro; que se programe con carácter urgente, una visita a la Oficina Seccional de Registro de Instrumentos Pùblicos del Municipio de Calarcá, con la presencia de un delegado del Sindicato, “(...) a efectos de garantizar que se escuche a las partes, sin detrimento de sus derechos y muchos menos bajo la presión del temor reverencial, que afecta a esos humildes trabajadores ante la presencia de funcionarios del nivel central, de suerte que no se vean coartados en sus libertades personales (...)”; y que se tomen medidas inmediatas como el traslado temporal o la eventual suspensión de la señora Trujillo Cortés, tendientes a evitar la continuidad de las conductas y las posibles retaliaciones ante las quejas de los subalternos.

· A folios 30 a 41 del cuaderno N° 2 del expediente, se encuentra el Acta N° 011 de 2009, correspondiente a la diligencia de conciliación llevada a cabo ante el Comité de Convivencia y Conciliación Laboral de la Superintendencia de Notariado y Registro, a la que asistieron la señora Luz Stella Trujillo Cortés, y los funcionarios de la Oficina de Registro de Calarcá (Quindío).

En esa oportunidad, previa lectura de la queja presentada por los citados funcionarios, la demandante se pronunció sobre la misma justificando su proceder y, posteriormente, sus subalternos ampliaron sus declaraciones. A continuación se sintetiza lo que afirmaron las partes en la diligencia:

ú La señora Luz Stella Trujillo Cortés afirmó que “(...) el trato de la palabra mongólico, no es ultrajante, troglodita es una persona que se come todo lo que se da; empírico son las personas que no han estudiado y por tanto no ve por qué no se puede expresar con estas palabras. L apalabra (sic) perros nunca ha estado en mi léxico (...). Como Buena paisa digo mucho Hijueputa y Malparido e incluso huevón; agrego eso si no lo dijeron, pues es muy de la Región. (...) tengo que manifestar que desde el día en que me posesioné y hasta el 31 de octubre de 2008, esta oficina era un caos respecto a la documentación archivada, por hechos que son materia de investigación por parte de la Fiscalía del año pasado, opté por cambiar de funciones al funcionario que venía realizando esa labor y le asigné a otro funcionario obteniendo unos resultados excelentes (...)”

Adicionalmente, como pretende la excelencia en su labor como servidora pública, les ha “recalcado” e “infundado” a sus subalternos “una frase altruista” consistente en que “no nos podemos equivocar”. Eso de ninguna manera significa maltratarlos o denigrarlos.

En lo que se refiere al horario para las citas médicas, les ha sugerido que pueden pedir permiso temprano o en las horas de la tarde porque el desplazamiento hasta Armenia “implica un tiempo dispendioso”, lo que afecta el servicio público ante la escasez del personal.

Utiliza el tiempo del almuerzo, y horarios y días no laborales para su arreglo personal del cabello y de las uñas y, en lo que se refiere a reuniones sociales, lo que afirman los quejosos no se ajusta a la realidad. Tampoco es cierto que habla por teléfono 40 o 50 minutos, asunto sobre el cual lleva un riguroso control y además “no le gusta contestar llamadas”.

Por lo general no atiende público y, en todo caso, en su Dependencia siempre se les da un trato respetuoso a los usuarios.

ú Los funcionarios que trabajan en la Oficina de Registro e instrumentos Pùblicos expresaron lo siguiente:

o La señora Olga Milena Gaitán Triana, Secretaria de la Dependencia, sostuvo que la versión de la señora Luz Stella Trujillo no es cierta, pues su comportamiento afecta tanto el entorno laboral como la calidad del trabajo. Manifestó que está “enferma de los nervios” y le duele la forma como los “pisotea”. Llega a su casa a llorar y “toma la berraquera (sic) para venir al otro día”.

Afirmó:

“Mi esposo me dice por qué llora y mis niños lo mismo y debido al ambiente me irrita muy fácilmente con ellos y yo no sabía que en el léxico el decirle mongólicos es normal para ella. A mi casi no me rinde el trabajo, pues se expresa diciendo vaya y mire que hace el descerebrado de Freddy que está haciendo. Todo el tiempo se expresa mal de nosotros y dice que ella hace todo el trabajo, pues nosotros no tenemos mente ni sentimientos para nada.”

Lo de las citas médicas, Ella (sic) siempre nos impone la hora de las citas médicas pues argumenta que Ella (sic) no va a las citas médicas entonces por qué lo vamos a hacer nosotros y se debe acoplar a la hora que ella diga. (...) Todo el tiempo se burla de nosotros, nos ridiculiza, nos truena los dedos en la cara y como nosotros no tenemos estudio y todos somos unos analfabetas en Calacá, para Ella (sic) sólo sirve lo de Ella (...) estamos de acuerdo que la entidad vaya camino a la excelencia pero no pasando por encima de nosotros. Dice que no nos podemos equivocar. No considero que nos deba repetir tanto las cosas, Ella lo hace porque es intensa. Pienso que es mejor trabajar despacio, para hacerlo mejor.

Referente a las llamadas ella atiende a las amigas telefónicamente en la tarde tanto de fijo o de celular por 30 40 (sic) minutos y eso no importa. A veces se pone a jugar solitario y a nosotros si nos manda a vigilar para ver qué estamos haciendo si jugando o qué en el computador. A nosotros nadie nos puede llamar, pues si atendemos una llamada al momento lo llama (sic) chasqueando los dedos y nos dice que de malas, que nos necesita pero ya. Ella se cree la dueña de esto y se hace lo que ella dice pero ya. (sic) Lo del salón de Belleza es cierto, pues la mayoría de las veces va en la hora del almuerzo y a veces se demora más del tiempo del almuerzo. (...) si no llegamos a las 8:00 en punto nos enciende a gritos y a toda hora hace reclamos y nos saca de aquí a toda hora. yo le he manifestado de su temperamento y me dice que de malas. ella no

va a renunciar y considero que ella debe aprender a vivir. Lo de los masajes eso requiere que salga a las 4:00de (sic) la tarde siendo que el horario es de 8 a 5 de la tarde.

(...) la verdad uno se va entorpeciendo con tanta cantaleta de Ella (sic) con el tema de los usuarios, ella dice atiéndalos usted porque a mí me da ataque y cuando lo hace los atiende muy (sic) mala manera. Ese día ella me chasqueó los dedos diciéndome que fuera ya y le dije que de esa manera no lo iba a hacer. A lo que manifestó que estaba rodeada de puros arranca yucas y debía tener profesionales en la Oficina. (...) Yo no le voy a seguir guardando la espalda, pues voy a terminar en una clínica de reposo. No acepto que me toque, que me hable que (sic) me mire. Yo les pido que ustedes tengan muy en cuenta mi situación pues de mi parte NO HAY CONCILIACIÓN".

o El señor Freddy Arles Díaz López, quien atiende la Caja, sostuvo:

"Yo me he desempeñado en forma excelente y he sido calificado con mil puntos. Mi tiempo de trabajo son 32 años de servicio (...), de acuerdo con mi capacidad la Doctora Yolanda Domínguez, anterior Registradora, me puso a Calificar Documentos pero cuando llegó la Doctora Trujillo me dijo que como no soy Abogado y una persona tan bruta, con cerebro tan chiquito no puede calificar documentos. Siempre he sido una persona muy ignorante para ella. (...) un día me equivoqué y eso para Ella fue terrible, me trató muy mal y me humilló como quiso. Luego me dijo que yo no podía seguir corrigiendo porque yo estaba robando a la Superintendencia y que me iba a denunciar y que se preguntaba cómo saqué dos hijos profesionales, con qué plata. Ese día me trató de ladrón y me hizo imputaciones deshonrosas, por lo cual yo mandé llamar al Secretario de la Notaría Segunda para que atestiguara si me estaba dando dinero por el error que yo cometí, pues fue el que solicité la corrección. Siempre el trato de ella para conmigo es así. Hoy en día la Doctora Luz Stella solicitó un estudio a la Psicóloga de la ARP Positiva, solamente la pidió Ella para mí. (...) la Psicóloga manifestó que no entendía por qué le pidió que evaluara el comportamiento con el usuario, pero por solicitud de la Registradora lo hizo. Yo atiendo muy bien al usuario y ella me dice que soy un regalado. Por el tiempo que llevo en la Oficina, la gente siempre pide que yo le atienda, pues sólo atiende al que sea Abogado y yo si atiendo a todo el mundo, profesionales, o a la clase de usuario que sea. Yo con todo y lo empírico atiendo en debida forma al usuario, al que en oportunidades le dice que tengan cuidado conmigo porque soy muy ladrón a lo que he dicho por qué no me denuncia".

Al ser interrogado sobre el concepto que ameritó el estudio Psicológico, afirmó que no entiende por qué el mismo sólo estuvo dirigido a él y considera que "el psicólogo lo necesita es ella". Agregó que todos los días lo trata mal y lo humilla, razón por la cual no está dispuesto a conciliar.

o La Señora Cecilia Gutiérrez Escobar, quien se desempeña en la cafetería de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, expresó que ha sido la más perseguida por la señora Luz Stella Trujillo Cortés "(...) de pronto por ser la más débil pues me mantenía por allá arrumada y sólo me veía detrás de una escoba (...)".

Manifestó que la Registradora la hacía sentir muy mal y, como ella misma lo dice, cuando ella llega a la Oficina "se descompone". Si le servía el tinto un minuto antes o después se enojaba por eso. Adicionalmente, en los mandados le limita el tiempo, por ejemplo si se trata de una diligencia bancaria, le pide contar cuántas personas hay en la fila para medir el tiempo que se demora. "(...) En oportunidades me mandaba a buscar para ver si estaba en el banco y todo lo que yo hacía no le gustaba (...) yo era la más perseguida pues sólo lloraba y siempre estaba callada y sola (...)".

En lo que tiene que ver con los permisos médicos, afirmó que es desconsiderada y que ella es quien impone las condiciones para acceder a los mismos.

Adicionalmente manifestó que la trataba de "estorbo" y ante la posibilidad de un traslado, la presionaba para presentar la carta de renuncia "chisqueándole los dedos". En las calificaciones de desempeño le ha ido muy mal y cuando comete un error le dice que "tiene la cabeza llena de telarañas, que no tiene cerebro sino telarañas". "(...) Nos trata de ineptos, brutos chasqueando los dedos como arriando bestias. Yo he sido la más perseguida por ella. La gente dice que me trata así porque me vio como la más humilde (...)" La hace quedar mal y la "ridiculiza" delante de la gente. "(...) ella se escuda en lo estricta para torturarnos (...)".

o La señora Martha Liliana Agudelo González, quien se desempeña como auxiliar administrativo, manifestó que aunque inicialmente no tuvo inconvenientes con la Registradora, con posterioridad empezó a tener problemas con ella a causa de haberse solidarizado con Cecilia, la señora de los tintos, a quien constantemente está humillando. Indicó:

"(...) Creo que esto es una cárcel o como en (sic) un manicomio, pues aquí el que no es bobo es como idiota y uno se trata como de enloquecer. Ella dice que es muy exigente y con calidad, lo cual está muy bien pero no de esa forma. (...) ella se burla como yo camino y se mete en las cosas familiares y eso no me parece, pues dice que mi hijo es como malcriado (...)".

Aunque el trato que recibe de la señora Trujillo Cortés no es tan denigrante, en comparación con el que reciben sus compañeros, manifestó que no tiene ánimo conciliatorio.

o El señor José Alberto Tabera afirmó que se sintieron rechazados desde que llegó la Registradora. Él atendía público y la señora Trujillo Cortés "(...) siempre se imagina que yo estoy haciendo negocios o hablando cosas de la oficina. Si recibo alguna llamada, interroga a la gente de qué se trata o si atiendo usuarios se va a preguntarles para qué me necesitan, lo cual es muy estresante" no se puede equivocar porque si lo hace se forma un problema, tal como ocurrió con la devolución de una escritura, hecho por el que le inició proceso disciplinario y penal; de los cuales fue absuelto.

Agregó:

"(...) ha llegado a quitarse el calzado para irse silenciosa a sorprendernos. Siempre nos vigila para ver si estamos mamando gallo. Uno termina una labor y enseguida debe hacer otra cosa. Yo tengo un derivado en la oficina y hay llamadas que no me las pasa porque Ella quiere enterarse de qué estoy hablando.

(...) en cuanto a lo de trogloditas, empíricos, mongólicos, brutos, así nos dice y con esas palabras quiere es ofendernos pues no son calificativos a favor. Son humillaciones. Cuando el usuario viene a buscarnos es muy grosera y hasta en el buzón han dejado papelitos (...)".

Finalmente, como no hubo ánimo conciliatorio, el Secretario General del Comité de Convivencia y Conciliación Laboral efectuó las siguientes recomendaciones:

"(...) se debe dar un manejo más tranquilo, con la pulcritud de la función registral profesional. Se debe tener una actuación frente a esta situación que usted ha observado con un sesgo frente a fulanos y sutanos (sic) frente a las declaraciones que han dado. Usted es la Registradora que desempeña un trabajo en equipo y al que es bueno para los goles, van (sic) adelante, los que no se dejan meter goles se ponen en el arco, como en el fútbol, pues es el juego de la vida. Aquí tenemos claro el tema de acoso laboral que debemos resolver como la herramienta como es la Ley 1010 de 2006, en el acervo probatorio que hemos recopilado, con lo cual estaremos atentos para tratar este tema de la Oficina y nos estaremos pronunciando, dado que el tema llegó a la Superintendencia e incluso a los Sindicatos quienes también se pronunciado al respecto con la denuncia. (...)"

· El 7 de octubre de 2009, el Comité de Convivencia y Conciliación Laboral de la Superintendencia de Notariado y Registro se pronunció frente a las quejas presentadas contra la señora Luz Stella Trujillo Cortés, declarando que se tipifican las conductas propias de acoso laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley 1010 de 2006. Adicionalmente, resolvió dar traslado de la situación a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, en los términos del inciso 2 del artículo 12 *ibidem*. Lo anterior quedó consignado en el Acta de Decisión visible a folios 3 a 12 del cuaderno N° 2 del expediente.

· En consecuencia, mediante Oficio GATH-4374 de 7 de octubre de 2009, el Secretario General de la Superintendencia de Notariado y Registro le remitió al Señor Procurador General de la Nación los soportes que acreditan que ante esa Dependencia se llevó a cabo el procedimiento preventivo establecido en la Ley 1010 de 2006, que regula el acoso laboral (folios 1 y 2 c. 2).

· A través de Oficio GATH - 5388 de 29 de diciembre de 2009, el Secretario General de la Superintendencia de Notariado y Registro le solicitó al Señor Procurador General de la Nación su intervención, ante el presunto acoso laboral en el que incurrió la señora Luz Stella Trujillo Cortés, al efecto, remitió nuevamente los soportes correspondientes (folio 59 c. 2).

· El 18 de enero de 2010, la Procuraduría Regional del Quindío abrió indagación preliminar contra la señora Luz Stella Trujillo Cortés, con el fin de verificar la información suministrada, la ocurrencia de los hechos, la existencia de la posible falta disciplinaria, y de alguna causal de exclusión de responsabilidad (folios 51 y 52 c.2).

· El 12 de mayo de 2010 el Procurador Regional del Quindío abrió investigación en contra de la demandante al encontrar acreditados los requisitos previstos por el artículo 152 de la Ley 734 de 2002. En esa oportunidad resolvió la solicitud de caducidad formulada por el apoderado de la encartada, quien sostuvo que ya habían pasado seis meses desde la ocurrencia de los hechos.

Al respecto, el citado funcionario consideró que si bien se trata de una conducta que viene realizándose desde la posesión de la disciplinada como Registradora de Instrumentos Públicos de Calarcá, la queja fue puesta en conocimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro sólo hasta el 14 de agosto de 2009, y por ello, el término establecido en el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006 se debe contar a partir de esa fecha. Adicionalmente, se trata de una conducta continuada en el tiempo y al proceso disciplinario resulta aplicable lo previsto en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, que establece un término prescriptivo de 5 años (folios 263 a 267 c. 3).

· Mediante providencia del 19 de octubre de 2010, el Procurador Regional del Quindío formuló pliego de cargos en contra de la señora Luz Stella Trujillo Cortés a quien le atribuyó: i) la extralimitación en el ejercicio de sus funciones al utilizar -en el trato con sus subalternos- términos que atentan contra la dignidad de la condición humana, al igual que la descalificación de su trabajo, y ii) el presunto abuso del cargo, al no permitir que sus colaboradores ejercieran sus derechos, impidiéndoles *"disfrutar del descanso del medio día para tomar el alimento de almuerzo"*, cumplir las citas médicas y tomar más de dos tintos en la mañana; lo cual se traduce en una discriminación laboral.

En ese orden, le endilgó a título de dolo la falta prevista en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, según la cual *"Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento"*; agregando que de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006, el acoso laboral es falta *"gravísima"*.

Como disposiciones vulneradas por la señora Trujillo Cortés, citó los artículos 6, 122 y 209 de la Constitución Política; 33 (numerales 2, 6 y 7), 34 (numerales 1, 2 y 6), y 35 (numerales 1 y 6) de la Ley 734 de 2002; y 2 (numerales 1 ,2 y 3), 4, 7 (literales b, c, y m), y 10 de la Ley 1010 de

2006 (folios 2 a 51, c. ppal.).

Por decisión de 17 de noviembre de 2010 el Procurador Regional del Quindío suspendió previsionalmente del cargo a la señora Trujillo Cortés, sin derecho a remuneración. El citado funcionario consideró, de un lado, que la permanencia de la investigada en el servicio público posibilitaba la reiteración de la falta; y de otro, estimó que la situación se estaba agravando porque del maltrato verbal, la procesada pasó a la agresión física contra una de sus subalternas (folios 497 a 502 c.4).

Consultada la anterior providencia, el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa la revocó mediante acto de 18 de enero de 2011. A su juicio, resultaba innecesario mantener la medida por la existencia de un hecho superado: a la disciplinada le fue aceptada la renuncia al cargo a partir del 3 de enero de 2011, de manera que desaparecieron los supuestos fácticos y legales que sustentaban la suspensión provisional (folios 65 a 70 c. ppal.).

El apoderado de la investigada radicó un escrito solicitando la nulidad de los testimonios practicados por el Despacho el 9 de diciembre de 2010, porque las declaraciones fueron rendidas sin que estuviese la procesada ni su defensor -éste último había renunciado-. (folios 58 a 60 c. ppal.).

El 20 de enero de 2011, el Procurador Regional del Quindío decretó la nulidad tanto de las citadas testimoniales, como del Auto que había dispuesto el traslado para los alegatos de conclusión (folios 61 a 63 c. ppal.). Lo anterior, a efectos de garantizarle todos los derechos a la disciplinada pues el mandatario judicial que la venía asistiendo presentó la renuncia al poder.

A través de Resolución N° 0010 de 13 de abril de 2011, el Procurador Regional del Quindío sancionó en primera instancia a la señora Luz Stella Trujillo Cortés con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de cargos y funciones públicas por el término de 10 años, al encontrarla responsable de la falta gravísima dolosa que previamente le había imputado (folio 71 a 134 c. ppal.).

Expuso en síntesis los siguientes argumentos:

Los funcionarios de la Oficina de Registro de Calarcá (Quindío) manifestaron en las declaraciones rendidas en el curso de la investigación, que la disciplinada los acosaba laboralmente porque los trataba de "indios", "trogloditas", "descerebrados", "mongólicos", y "empríricos" (sic); los presionaba; no tenían libertad de hablar por teléfono; siempre los intimidaba; no les daba permiso para almorzar ni para atender sus citas médicas; no tenía ningún tipo de consideración con ellos; no existía armonía en el trabajo ni cordialidad en el diálogo; se sentían permanentemente vigilados por su superior jerárquico que, además, confundía el tono de la voz con "la agresividad verbal".

Las pruebas recaudadas demuestran que la señora Trujillo Cortés incurrió en acoso por maltrato y persecución laboral, y que tanto ella como su apoderado han denunciado reiteradamente a los quejoso, desconociendo así lo previsto por el artículo 11 de la Ley 1010 de 2006, que prohíbe la retaliación.

La falta gravísima cometida por la investigada es típica en cuanto vulneró los derechos, deberes y prohibiciones previamente enumerados en el auto de formulación de cargos; es antijurídica (violó su deber funcional) y fue cometida a título de dolo.

El comportamiento que asumió generó en los quejoso una lesión en su salud mental, intimidad, libertad y honra, todo lo cual venía perpetuándose hasta que ellos reaccionaron y buscaron la intervención del nivel central y de la Procuraduría General de la Nación, a efectos de proteger sus derechos.

En lo que tiene que ver con la caducidad, precisó que el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, que establece que las acciones derivadas del acoso laboral caducan en el término de 6 meses después de la fecha de la conducta; opera frente a comportamientos de ejecución instantánea y, en el caso concreto, los actos de acoso laboral nunca se suspendieron en el tiempo, fueron reiterados y cotidianos. Con todo, aún vencidos los 6 meses para haberse iniciado la acción, ello no impide que la Procuraduría asuma el proceso disciplinario, pero no por acoso laboral *strictu sensu* sino como un proceso ordinario, sujeto al término prescriptivo de 5 años establecido en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002.

En ese sentido, la Ley 1010 de 2006, al regular el tratamiento sancionatorio de la falta gravísima de acoso laboral, remite al Código Disciplinario Único.

El apoderado de la sancionada interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión. Al efecto, señaló que la forma del procedimiento adoptado para la configuración del fallo, no le permitía ejercer una eficiente sustentación del recurso, pues "*el formato*" se salió de los parámetros establecidos por la Procuraduría General de la Nación para la redacción de los fallos. Insistió en que la acción caducó y que el fallador de instancia confundió los fenómenos de caducidad y prescripción. Adujo que no hubo una adecuada valoración probatoria y que, pese a lo extenso de la decisión, la Procuraduría no logró precisar cuáles fueron las conductas demostradas que tipifican el acoso laboral (folios 734 a 746 c. 5).

A través de proveído del 9 de septiembre de 2011, el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa resolvió el recurso de apelación y confirmó la sanción impuesta a la accionante (folios 135 a 148 c. ppal.).

Para sustentar su decisión, manifestó:

La señora Trujillo Cortés incurrió en conductas de acoso laboral en los términos de los artículos 2 y 7 de la Ley 1010 de 2006, al emplear con sus subalternos palabras ultrajantes y soeces de manera pública y reiterada, con el ánimo de infundirles miedo, intimidación, terror y angustia, lo cual generó perjuicio laboral y desmotivación en el trabajo.

El “formato de fallo” adoptado por la Procuraduría General de la Nación, corresponde a un aspecto puramente formal que no tiene la capacidad para estructurar una nulidad. Si bien existen algunas guías orientadas a facilitar la labor del servidor público, éstas no son de carácter obligatorio, porque lo importante es que cada providencia contenga los requisitos mínimos previstos en la Ley 734 de 2002.

No operó la caducidad de la acción porque la conducta fue continuada en el tiempo. Adicionalmente, cuando se presentaron las quejas, la falta seguía cometiéndose, por lo que el término de caducidad previsto en el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006 no podía aplicarse a este caso. Y, en “(...) cuanto a que el funcionario instructor no tenga clara la diferencia entre caducidad y prescripción de la acción, ello en nada afectó el proceso disciplinario, razón por la cual este argumento de defensa en nada variaría la decisión tomada en primera instancia (...)”.

Si bien varias declaraciones se anularon por ausencia de defensa, no sucedió lo mismo con los documentos aportados por los declarantes: la legalidad de éstos no se afectó con la nulidad de los testimonios, entre otras cosas porque la defensa los conoció y tuvo la oportunidad de contradecirlos y controvertirlos. Por esa razón tales documentales sí podían ser analizadas y valoradas.

Sí se apreciaron los testimonios que le resultaban favorables a la defensa, los cuales no desvirtuaron lo que acreditaban las demás pruebas, entre otras cosas porque fueron rendidos por personas que no tenían contacto cotidiano ni cercano con quienes laboraban en la Oficina de Registro de Instrumentos públicos.

Normativa aplicable al *sub-lite*.

En consideración a la fecha en la que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la sanción disciplinaria, a la demandante le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002, sin las modificaciones que introdujo la Ley 1474 de 2011¹⁰, por no ser preexistentes a la falta imputada.

Está acreditado en el plenario que la señora Trujillo Cortés fue sancionada con fundamento en el artículo 23 del Código Disciplinario Único, según el cual “constituye falta disciplinaria, y por tanto da lugar a la acción, e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículos 28 del presente ordenamiento”.

En efecto, se demostró en sede administrativa que la demandante no solo vulneró disposiciones relacionadas con los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos, contenidas en la Ley 734 de 2002, sino que también desconoció lo previsto en la Ley 1010 de 2006, en tanto que con su proceder acosó laboralmente a sus subalternos.

Cabe anotar que la última de las Leyes citadas, “por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”, también resulta aplicable a la demandante, si se considera el contenido del artículo 6 *ibídemic*:

“Sujetos Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. Pueden ser sujetos activos o autores del acoso laboral:

(...)

-Los servidores públicos, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales y servidores con régimen especial que se desempeñen en una dependencia pública

(...)"

El artículo 2 de la misma normatividad, define al acoso laboral como “(...) toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador, por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia al mismo (...).” Agrega la disposición en cita que ese comportamiento admite modalidades como el maltrato, la persecución, la discriminación, el entorpecimiento, la inequidad y la desprotección laboral.

A su turno, el artículo 4 *ibídemic* prevé las causales de agravación del acoso laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Disciplinario Único para la graduación de las faltas .De otro lado, el artículo 9 de la Ley en comento¹¹, establece unas medidas preventivas que permiten a la víctima de acoso laboral poner la situación en conocimiento del Inspector de Trabajo, los Inspectores Municipales de Policía, los Personeros Municipales o la Defensoría del Pueblo, a prevención; mediante denuncia escrita en la que se detallen los hechos y a la que se acompañe prueba sumaria de los mismos. Tales medidas incluyen también la solicitud a una institución de conciliación autorizada, con el fin de que amigablemente se supere la situación.

Adicionalmente, el artículo 10, regula el tratamiento sancionatorio del acoso laboral y señala que cuando éste proviene de un funcionario del Estado, debe ser sancionado como falta disciplinaria gravísima en los términos del Código Disciplinario Único. El tenor literal de esa disposición es el siguiente:

"ARTÍCULO 10. TRATAMIENTO SANCIONATORIO AL ACOSO LABORAL. El acoso laboral, cuando estuviere debidamente acreditado, se sancionará así:

1. *Como falta disciplinaria gravísima en el Código Disciplinario Único, cuando su autor sea un servidor público.*

2. *Como terminación del contrato de trabajo sin justa causa, cuando haya dado lugar a la renuncia o el abandono del trabajo por parte del trabajador regido por el Código Sustantivo del Trabajo. En tal caso procede la indemnización en los términos del artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.*

3. *Con sanción de multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales para la persona que lo realice y para el empleador que lo tolere.*

4. *Con la obligación de pagar a las Empresas Prestadoras de Salud y las Aseguradoras de riesgos profesionales el cincuenta por ciento (50%) del costo del tratamiento de enfermedades profesionales, alteraciones de salud y demás secuelas originadas en el acoso laboral. Esta obligación corre por cuenta del empleador que haya ocasionado el acoso laboral o lo haya tolerado, sin perjuicio a la atención oportuna y debida al trabajador afectado antes de que la autoridad competente dictamine si su enfermedad ha sido como consecuencia del acoso laboral, y sin perjuicio de las demás acciones consagradas en las normas de seguridad social para las entidades administradoras frente a los empleadores.*

5. *Con la presunción de justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador, particular y exoneración del pago de preaviso en caso de renuncia o retiro del trabajo.*

6. *Como justa causa de terminación o no renovación del contrato de trabajo, según la gravedad de los hechos, cuando el acoso laboral sea ejercido por un compañero de trabajo o un subalterno.*

PARÁGRAFO 1. *Los dineros provenientes de las multas impuestas por acoso laboral se destinarán al presupuesto de la entidad pública cuya autoridad la imponga y podrá ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva con la debida actualización de valor.*

PARÁGRAFO 2. *Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por conductas constitutivas de acoso laboral, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, en los términos del artículo 157 de la Ley 734 de 2002, siempre y cuando existan serios indicios de actitudes retaliatorias en contra de la posible víctima". (Las negrillas son de la Sala).*

A su turno, el artículo 12 *ibídem* preceptúa que cuando la víctima de acoso laboral es un servidor público, la competencia para conocer la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, según sea el caso. En el primer evento, el procedimiento a seguir es el previsto en la Ley 734 de 2002 (inciso 2 del artículo 13 de la Ley 1010 de 2006).

El caso concreto.

- Caducidad y prescripción de la acción disciplinaria.

Analizados los argumentos de cada una de las partes en el *sub-litio*, la Sala precisa, en primer término, que el fenómeno jurídico de la caducidad difiere sustancialmente del de la prescripción.

El primero hace referencia al término que tiene el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica del ejercicio del derecho de acción; mientras que la prescripción¹² es el fenómeno mediante el

cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo transcurso del tiempo, de acuerdo a las condiciones descritas en las disposiciones que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. Así lo ha considerado esta Corporación en sentencias como la proferida el 26 de enero de 2012, dentro del expediente No. 730012331000200700007-01¹³.

En materia disciplinaria la prescripción se traduce en el término que tiene la Procuraduría General de la Nación o la entidad que ejerce la potestad disciplinaria, según el caso, para investigar y decidir sobre la responsabilidad del servidor público, so pena de que se extinga la posibilidad del Estado de ejercer el *ius puniendi*.

En efecto, el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 prevé que “*la acción disciplinaria prescribe en 5 años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto (...)*”¹⁴.

En ese orden y de acuerdo con la jurisprudencia vigente sobre la materia¹⁵, dentro del plazo de 5 años la Procuraduría General de la Nación o la entidad respectiva, debe adelantar, concluir el proceso respectivo con decisión de mérito, y resolver los recursos que se interpongan contra la decisión. El vencimiento de ese lapso implica para el Estado la pérdida de la potestad de imponer sanciones.

En consideración a que en el presente caso son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 1010 de 2006, por tratarse de una conducta de acoso laboral, se destaca el contenido del artículo 18 *ibídem*, que establece un término de caducidad así:

“las acciones derivadas del acoso laboral caducarán seis meses después de la fecha en que hayan ocurrido las conductas a que hace referencia esta Ley”. (Las negrillas son de la Sala).

Siendo que la caducidad comporta el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, el plazo establecido en el artículo 18 de la Ley 1010 de 2006, ya citado, hace referencia a la oportunidad procesal con la que cuentan las víctimas del acoso laboral para iniciar los trámites de carácter preventivo o sancionatorio con el fin de proteger sus derechos.

En ese orden de ideas, con fundamento en el material probatorio que obra dentro del plenario, la Sala advierte que en este caso no operó ni la caducidad ni la prescripción, tal y como pasa a exponerse.

No hubo caducidad, porque no transcurrieron más de 6 meses desde la ocurrencia de los hechos hasta la formulación de las quejas de “acoso laboral”.

En el *sub-lite* está demostrado que desde el 14 de agosto de 2009 las víctimas del acoso laboral radicaron quejas contra la señora Luz Stella Trujillo Cortés ante el Superintendente de Notariado y Registro. Se acreditó igualmente que las mismas se referían al maltrato verbal y psicológico que recibían constantemente por parte de la aquí demandante.

De otro lado, se probó que el comportamiento de la señora Luz Stella Trujillo Cortés, con el que agredió a los funcionarios de la Dependencia que dirigía, era reiterado y permanente, y se estaba presentando cuando las víctimas formularon sus reclamos, los cuales condujeron a la audiencia de conciliación entre las partes y, ante el fracaso de ésta, a la apertura del proceso disciplinario.

En efecto, la conducta de la actora no se agotó con un solo acto sino con varios, que incluyeron no sólo agresiones verbales sino también físicas, cometidos hasta que fue suspendida provisionalmente del cargo e incluso hasta que cesó en el ejercicio del mismo (3 de enero de 2011).

Lo anterior si se considera que el funcionario investigador encontró demostrado que la accionante y su apoderado tuvieron conductas de “retalización” contra los quejosos, como la agresión física contra uno de ellos que, por lo demás, motivó la medida de suspensión provisional en el ejercicio del cargo contra la demandante, y dio origen a un proceso de carácter penal.

Así las cosas, como no transcurrió un lapso de 6 meses entre la ocurrencia de los hechos y las quejas presentadas por las víctimas de acoso laboral; las acciones preventivas y correctivas derivadas de esa conducta no caducaron, en los términos del artículo 18 de la Ley 1010 de 2006.

La acción disciplinaria no prescribió, porque la Procuraduría General de la Nación investigó, sancionó y resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión sancionatoria, dentro de los 5 años establecidos en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, considerando que se trató de una conducta permanente en el tiempo, que siguió presentándose incluso con posterioridad a la iniciación del proceso disciplinario.

A juicio de esta Sala, el término prescriptivo debe contarse desde el 3 de enero de 2011, día en el que la demandante cesó en el ejercicio de su cargo y, en consecuencia, finalizó el acoso laboral.

Comoquiera que la decisión sancionatoria de segunda instancia fue proferida el 9 de septiembre de 2011 y notificada el 28 de los mismos mes y año (folio 150 c. ppal.), tampoco operó en este caso la prescripción de la acción disciplinaria.

- El contenido del Auto de Formulación de Cargos.

El artículo 163 de la Ley 734 de 2002, establece que la decisión mediante la cual se formulen los cargos debe contener:

“(…)

1. *La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.*
2. *Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.*
3. *La identificación del autor o autores de la falta.*
4. *La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta.*
5. *El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.*
6. *La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código.*
7. *La forma de culpabilidad.*
8. *El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales”.*

Analizado el Auto de Formulación de Cargos¹⁶ proferido el 19 de octubre de 2010 por el Procurador Regional del Quindío, encuentra la Sala que el mismo cumple con todos los requisitos establecidos en la disposición citada, en tanto que el funcionario investigador describió y determinó la conducta investigada; indicó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó; precisó las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación; concretó la modalidad de la conducta (gravísima a título de dolo); señaló el cargo desempeñado por la procesada; analizó las pruebas que fundamentaron los cargos endilgados; expuso los criterios para determinar la gravedad de la falta; estableció la forma de la culpabilidad; y tuvo en cuenta los argumentos de la defensa.

No se advierte entonces vulneración al derecho al debido proceso en esta materia.

Con todo, la demandante no precisó cuál es el defecto que a su juicio vicia la legalidad del auto de formulación de cargos, y con ello incumplió el deber procesal que le asiste a todo demandante de estructurar razonadamente los argumentos que sustentan la causal de nulidad que invoca.-

La forma adoptada para proferir el fallo. Presunta vulneración al derecho a la defensa.

La señora Luz Stella Trujillo Cortés, cuestiona el “formato” que escogió la entidad demandada en la providencia que declaró su responsabilidad disciplinaria. Al efecto, adujo que el mismo es farragoso, extenso, repetitivo, y no le permitió visualizar las razones de la sanción, ni sustentar adecuadamente el recurso de apelación.

El artículo 170 de la Ley 734 de 2002, establece que los fallos disciplinarios deben ser motivados y que deben contener:

1. *La identidad del investigado.*
2. *Un resumen de los hechos.*
3. *El análisis de las pruebas en que se basa.*
4. *El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.*
5. *La fundamentación de la calificación de la falta.*
6. *El análisis de culpabilidad.*
7. *Las razones de la sanción o de la absolución, y*
8. *La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutiva”.*

Visto el acto administrativo sancionatorio de primera instancia, encuentra la Sala que no le asiste la razón a la demandante, porque el mismo reúne los requisitos legales previamente trascritos, y no se advierte de su contenido irregularidad alguna que lo vicie de nulidad, ni con él se vulneró el derecho a la defensa.

Contario a lo que afirma la parte actora, las decisiones de la Procuraduría General de la Nación son motivadas, los funcionarios competentes incluyeron en ellas los argumentos que sustentan la sanción, el análisis de las pruebas, la determinación de la falta, el análisis de la culpabilidad, la modalidad de la conducta, las disposiciones violadas, y el concepto de la violación; quedando plenamente desvirtuados los argumentos de la defensa.

Llama la atención que el cargo que se analiza también fue expuesto por la señora Trujillo Cortés en sede administrativa, cuando interpuso recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia, y fue resuelto acertadamente por la demandada al expresar que los formatos son apenas “guías” o directrices que facilitan la labor de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, sin que deban seguirse ciegamente, pues lo importante es que las decisiones cumplan con los requisitos legales y sean respetuosas del derecho al debido proceso, como en efecto ocurrió en el presente caso.

Con todo, no encuentra la Sala violación alguna al derecho a la defensa, porque en el fallo se analizaron y desvirtuaron los argumentos expuestos por la demandante, y la decisión estuvo ampliamente motivada en los términos del artículo 170 de la Ley 734 de 2002. Adicionalmente, la accionante estuvo asistida de apoderado, tuvo la oportunidad de rendir descargos, de presentar y controvertir pruebas, de presentar sus alegatos de conclusión, de interponer recursos y de solicitar nulidades procesales para la defensa de sus derechos, como ocurrió por ejemplo con la petición de nulidad de los testimonios practicados el 9 de diciembre de 2010.

De otro lado, advierte la Subsección que lejos de fundamentar seria y razonadamente alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos establecidas en el artículo 84 del C.C.A., los argumentos de la accionante que cuestionan el “formato” empleado en el fallo, son más bien superficiales y no son suficientes para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a las decisiones sancionatorias.

Finalmente la Sala reitera que el control que ejerce esta Jurisdicción respecto de las decisiones dictadas en ejercicio de la potestad disciplinaria

no puede asimilarse a una tercera instancia de la actuación surtida en sede administrativa, en tanto que se trata de un control de legalidad de los actos sancionatorios, cuya nulidad no puede estructurarse a partir de cargos como el que se analiza en esta oportunidad.

El principio de proporcionalidad.

Prevé el artículo 18 del Código Disciplinario Único, que “*la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta Ley*”.

Comoquiera que en el proceso disciplinario adelantado contra la demandante se demostró que con su conducta vulneró disposiciones contenidas en la Ley de acoso laboral, la falta disciplinaria es “*gravísima*”, en los términos del artículo 10 de la Ley 1010 de 2006.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación encontró acreditado que el proceder de la señora Trujillo Cortés fue doloso, porque dadas sus calidades profesionales ella era consciente de su actuar y “*(...) nunca midió las consecuencias que con su actitud activa estaba generando en el grupo de trabajo*” pese a que su alta experiencia con el Estado y las funciones propias del cargo, le permitían comprender la responsabilidad que tenía en el trato con el personal que estaba a su disposición, y con los usuarios.

Prevé el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 que el servidor público que cometa una falta gravísima con dolo o culpa gravísima, debe ser sancionado con destitución e inhabilidad general. Esta última puede oscilar entre 10 y 20 años en los términos del artículo 46 *ibidem*.

Con fundamento en esa normativa, la entidad demandada le impuso a la accionante la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 10 años, toda vez que no tenía antecedentes disciplinarios ni fiscales.

De este modo, encuentra la Sala que tampoco se vulneró el principio de proporcionalidad, pues el correctivo impuesto a la accionante corresponde a la falta que cometió y se ajusta a la previsión contenida en el artículo 18 de la Ley 734 de 2002, ya citado, que establece el principio de proporcionalidad.

Errores en el recaudo y la valoración probatoria.

Si bien la demandante afirma que la Procuraduría General de la Nación “*no respetó la ritualidad probatoria*” y desconoció los artículos 89, 90, 128 y siguientes de la Ley 734 de 2002; no sustentó adecuadamente el cargo ni señaló porqué fueron transgredidas tales disposiciones. Tampoco probó sus afirmaciones, por lo que desconoció la carga procesal establecida en el artículo 177 de C. de P.C. aplicable a esta materia, según el cual “*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”.

La señora Trujillo Cortés señaló, además, que la entidad demandada tuvo en cuenta las pruebas practicadas en la diligencia de 9 de diciembre de 2010, la cual fue declarada nula.

Revisado el expediente y en particular el contenido de las decisiones sancionatorias, la Sala encuentra que tal afirmación no es cierta, porque las testimoniales anuladas -que obran a folios 546 y siguientes del cuaderno N° 4 del expediente-, se practicaron nuevamente en diligencia del 25 de febrero de 2011 con el lleno de los requisitos legales y con plena observancia de las garantías procesales (folios 638 y ss del cuaderno N° 5); y fueron posteriormente valoradas en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. El ente de control también consideró los medios de convicción favorables a la defensa, los cuales no lograron demostrar la ausencia de responsabilidad, sin que se haya acreditado que el análisis probatorio estuvo de algún modo parcializado o soslayado.

De este modo, el cargo que se estudia tampoco prospera.

De las costas procesales.

En cuanto a la pretensión de la demandante, relativa a la condena en costas, se observa que no hay lugar a acceder a ella, toda vez que la entidad accionada no observó una conducta temeraria ni negligente en el transcurso del proceso, como tampoco deslealtad con la parte

accionante, que pudiera ameritar la imposición de las mismas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo¹⁷.

De otro lado debe anotar la Sala _____ que tampoco se demostró irregularidad en la medida de suspensión provisional, la cual se adoptó ante la probabilidad de que la procesada reiterara las conductas de acoso, considerando que se presentó un hecho de maltrato físico contra una de sus subalternas. Y, si bien surtida la consulta, la Procuraduría Segunda Delegada revocó la medida, se debe tener en cuenta que tal decisión fue apenas lógica porque la aquí demandante renunció a su cargo.

Finalmente, se precisa que no se encontró probada ninguna excepción. En consecuencia, la innominada propuesta por la Procuraduría General de la Nación, será desestimada.

De las anteriores consideraciones esta Subsección concluye que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos que demandó, ni se acreditó alguna causal que los vicie de nulidad, razón por la cual no pueden prosperar las súplicas 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 y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. DECLÁRASE no probada la excepción propuesta por la entidad demandada.

2. NIÉGANSE las pretensiones de la demanda presentada por la señora Luz Stella Trujillo Cortés contra la Procuraduría General de la Nación, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE en los anales del Consejo de Estado. Una vez ejecutoriada esta Sentencia archívense las diligencias.
Cúmplase.

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 La señora Luz Stella Trujillo Cortés, quien obra mediante apoderado, no explicó en este acápite cuáles fueron los cargos que se le formularon ni cuál es el contenido de las disposiciones que se enumeran como presuntamente vulneradas.

2 La demandante tampoco señaló cuáles fueron los fundamentos que motivaron la decisión de la entidad demandada de suspenderla del cargo.

3 El escrito de la contestación a la demanda obra a folios 199 a 206 del cuaderno principal del expediente.

4 Folios 219 a 221 del cuaderno principal del expediente.-

5 Folios 296 a 300 del cuaderno principal del expediente.

6 Folios 222 a 229 del cuaderno principal.

7 Visible a folios 231 a 236 del cuaderno principal del expediente.

8 Ver, entre otras, las siguientes sentencias, proferidas por la Subsección B de la Sección Segunda: i) de 16 de mayo de 2012, demandante Carlos Augusto Giraldo (número interno 0967-2011), ii) de 2 de mayo de 2012, demandante: Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo (número interno 1477 de 2011) iii) de 7 de febrero de 2013, demandante María Mercedes Guzmán Oliveros (número interno 0833 de 2010) y iv), de 7 de febrero de 2013, demandante César Augusto Garzón Loaiza, (número interno 2452 de 2010).

9 Expediente No. 11001-03-25-000-2005-00012-00. Demandante: Fernando Londoño Hoyos. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

10 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

11 ARTÍCULO 9o. MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS DEL ACOSO LABORAL.

1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionadas con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.

2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada.

3. Quien se considere víctima de una conducta de acoso laboral bajo alguna de las modalidades descritas en el artículo 2 de la presente ley podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere la situación de acoso laboral.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 231 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los empleadores deberán adaptar el reglamento de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente por el Código Sustantivo del Trabajo. El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.

PARÁGRAFO 2o. La omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia de la misma.

PARÁGRAFO 3o. La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible”.

12 Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 23 de septiembre de 2010 (ya citada) dictada dentro del expediente N° 1201 de 2008, actores: Marco Fidel Ramírez Yepez y Otros. Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

13 Número Interno 1608-2011. Demandante: Carlos Dussan Pulecio. Consejero Ponente: dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

14 Cabe notar que esta disposición fue modificada por la Ley 1474 de 2011, la cual no resulta aplicable a este caso en consideración a la fecha en la que ocurrieron los hechos.

15 Contenida en la sentencia de tutela de 19 de abril de 2013, proferida por el Consejo de Estado, la Sala de Con jueces revocó una decisión de la Sala Plena Contenciosa y acogió la tesis según la cual dentro del término de 5 años que establece la Ley para la prescripción de la acción disciplinaria, la autoridad competente no sólo debe tramitar la acción sino imponer la sanción, lo cual significa que los recursos interpuestos en

sede administrativa deben estar resueltos y notificados dentro del referido límite temporal (expediente N° 11001031500020100007600).

16 Visible a folios 2 a 51 del cuaderno principal del expediente.

17 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 1999, Expediente No 10.775, Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque. Ver también la sentencia de 3 de noviembre de 2005, proferida por esta Subsección, con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante, Radicación número: 66001-23-31-000-2001-00088-01(2797-03), Actora: Mariluz Cardona Botero.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 05:41:43