

**RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE BOMBERO AERONÁUTICO / CESE DE ACTIVIDADES – No gozan de éste derecho el empleado público / SANCIÓN DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR PARTICIPACIÓN EN CESE ILEGAL DE ACTIVIDADES - No se encuentra condicionada el ejercicio de la acción disciplinaria a la previa expedición del acto que declara la ilegalidad del cese de actividades**

Como quiera que el supuesto legal y fáctico con fundamento en el cual el actor apoya los cargos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, desconocen de tajo el contenido del acto de declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, contenido en la Resolución N° 01576 del 7 de octubre de 2002 expedida por el Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Este acto administrativo goza de presunción de legalidad la cual no ha sido desvirtuada, aunado a que en su parte considerativa y en el artículo segundo de la parte resolutive, previó que en vista de que los empleados públicos no gozan del derecho a declarar y hacer huelgas, en caso de que participen en un paro o en cese colectivo de actividades, la entidad estatal competente deberá iniciar los respectivos procesos disciplinarios. Si bien es cierto, según el acontecer fáctico de la actuación disciplinaria que dio origen a la sanción impuesta al actor, se inició el día 17 de septiembre de 2002 cuando se expidió el Auto N° 265 que ordenó abrir indagación preliminar dentro del expediente DIS-01-161-02 en contra de responsables en averiguación, es decir, con anterioridad a la expedición de la Resolución 01570 del 7 de octubre de 2002 que declaró la ilegalidad del cese parcial de actividades, no por ello, deviene en vicio de ilegalidad alguno en la actuación disciplinaria cuestionada por el actor. En todo caso, no sobra advertir, que para la fecha de expedición del fallo de primera instancia mediante Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005, ya se tenía la certeza de la ilegalidad del cese de actividades. Lo anterior, por cuanto tenía la facultad legal el Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la U.A.E. de la Aeronáutica Civil, de ejercer la titularidad de la acción disciplinaria en los términos del artículo segundo de la Ley 734 de 2002, sin que estuviera condicionada dicha actuación, a que previamente se hubiera expedido el acto que declaró la ilegalidad de los ceses parciales de actividades en dicha entidad, por parte del Ministerio de Trabajo.

**FUENTE FORMAL :** DECRETO 260 DE 2004 - ARTÍCULO 9 / LEY 336 1996 / RESOLUCIÓN NÚMERO 00840 DE 2004 / LEY 734 DE 2002 / LEY 105 DE 1993

**SANCIÓN DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR PARTICIPACIÓN EN CESE ILEGAL DE ACTIVIDADES / DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA – No se vulnera por no transcripción de las pruebas en el fallo**

La Sala se permite despejarle al actor un cuestionamiento efectuado en la demanda según el cual, *“los actos acusados carecen de motivación pues no era suficiente hacer menciones genéricas a pruebas que reposan en distintos cuadernos”*, lo que en su criterio dio lugar a la violación al debido proceso del sancionado, como quiera que lo que se observa es que dicha enunciación del material probatorio valorado en el caso particular del bombero Cruz Gordillo, se trató de una técnica de redacción del fallo que para nada deviene en la ilegalidad del mismo. Lo anterior, por cuanto si bien es cierto la Resolución 00488 del 9 de febrero de 2005, consignó *“Sustentan los cargos las siguientes pruebas”* apenas citándolas, igualmente lo es que efectuada una lectura integral del extenso fallo sancionatorio, se observa que la transcripción de las pruebas –a las cuales remite este aparte-, se encuentran debidamente enlistadas en el capítulo SUSTENTO

PROBATORIO folios 157 al 192 del citado acto, motivo por el cual no era necesario efectuar una nueva transcripción de las pruebas que comprometían en forma particular al inculpado, teniendo en cuenta que fueron veintinueve (29) bomberos investigados bajo esta cuerda procesal, lo cual haría inagotable la lectura del fallo. De tal suerte que, dada esta técnica, no se avizora violación al debido proceso ni derecho de defensa del actor, pues lo que importa es que se le hubieran puesto de presentes con el fin de que ejerciera su derecho de contradicción.

**SANCIÓN DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR PARTICIPACIÓN EN CESE ILEGAL DE ACTIVIDADES / SERVICIO BOMBERIL - Es un servicio público esencial / AUTORIZACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN ASAMBLEAS INFORMATIVAS – Condicionada a la no afectación del servicio**

[El]oficio se autorizó la participación en las asambleas informativas convocadas por tres de los sindicatos de la AEROCIVIL, pero lo cierto es que dicho oficio tenía una limitante que era la siguiente: *“Esta Dirección autoriza el permiso solicitado previendo las necesidades del servicio”*., expresión que se constituye de suma importancia dada la misional labor del cargo desempeñado por el disciplinado, como lo es el de bombero aeronáutico de la entidad.(...) Resulta evidente que el cargo desempeñado por el actor, en su calidad de Bombero Aeronáutico que prestaba sus servicios en el Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta para el día de los hechos, corresponde a un servicio público esencial, tanto así que para garantizar la presencia permanente y continua de estos funcionarios de la U.A.E. de Aeronáutica Civil en todos los aeropuertos del país, la entidad por conducto de sus Direcciones Regionales y a nivel central en el aeropuerto Internacional El Dorado, ha previsto que su prestación se haga a través de turnos de trabajo. De tal suerte que el demandante, al ser conocedor de los deberes que tenía como Bombero Aeronáutico, bien sabía que le estaba prohibido ausentarse de su lugar de trabajo así fuera por breve espacio de tiempo como lo alega en su defensa, ya que su obligación era la de dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo establecido por la Entidad, en este caso cumpliendo el turno de trabajo que tenía asignado el funcionario Cruz Gordillo. (...) más que simples asambleas informativas lo que se tenía programado era un verdadero cese de actividades por parte de las agremiaciones sindicales convocantes, tal y como aconteció, prueba de ello es que fue declarado ilegal por la autoridad ejecutiva respectiva. Siendo ello así, lo que observa también la Sala, es que la sanción disciplinaria no se profirió en contra del actor y los demás disciplinados por la asistencia a las asambleas informativas, sino por el hecho de que, al hacer uso de un derecho sindical, se desconocieron los términos en los que fue otorgado el permiso otorgado por las directivas de la entidad demandada, lo cual puso en riesgo la seguridad del transporte aéreo.

**CREACIÓN DE OFICINAS REGIONALES O SECCIONALES DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO – Es facultativa / FALTA DE COMPETENCIA EN LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR PARTICIPACIÓN EN CESE ILEGAL DE ACTIVIDADES - No configuración**

Tal y como lo denota el verbo rector consignado en el segundo inciso del artículo 73 del CDU, la creación de las oficinas regionales o seccionales de control disciplinario a nivel interno de cada entidad de la administración pública, es facultativa, en otras palabras es opcional, de allí que si se circunscribe el adelantamiento de las investigaciones disciplinarias desde una Oficina que se

ubique en el nivel central de la entidad, no existe irregularidad alguna, pues en todo caso lo que se debe garantizar es el agotamiento de la segunda instancia, tal y como aconteció en el *sub judice*, en vista de que los actos acusados corresponden a los fallos sancionatorios de primera y de segunda instancia, proferidos en contra del actor.

**COMPETENCIA PREFERENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Es ejercida de manera facultativa por el ente de control**

Menos aún le asiste la razón al apoderado del actor cuando afirmó en el libelo de la demanda, que el Director de la U.A.E. de Aeronáutica Civil tenía que pedir a la Procuraduría General de la Nación que asumiera la investigación disciplinaria de manera preferente(...) De acuerdo con el verbo rector del inciso primero del artículo transcrito, [ 3° de la Ley 734 de 2002] se evidencia que la opción del ejercicio del poder preferente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, también “podrá” ser ejercido de manera facultativa por parte del ente de control, quien “podrá” retomar el adelantamiento de las investigaciones disciplinarias adelantadas por los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, pero lo cierto es que no está obligada a desplazar aquellas actuaciones disciplinarias. Menos aún resulta viable jurídicamente aceptar, que la respectiva entidad se despoje *mutuo proprio* de la competencia para el adelantamiento de las actuaciones disciplinarias en contra de sus propios funcionarios, como lo depreca el actor por cuanto esta tesis no justificaría la existencia de las oficinas de control disciplinario interno en todas las entidades del Estado, tal y como fueron concebidas en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único e incluso por la Ley 190 de 1995.

**FUENTE FORMAL : LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 76**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01741-00(4547-13)**

**Actor: JOSÉ MAURICIO CRUZ GORDILLO**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

**Acción:** Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Decreto 01 de 1984

**Temas:** Sanción de suspensión por tres (3) meses a bombero aeronáutico de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, por participar en cese parcial de actividades que fue declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la época; No configuración de las causales de nulidad de los actos demandados

La Sala decide en única instancia sobre las pretensiones de la demanda interpuesta por el apoderado judicial del señor José Mauricio Cruz Gordillo en contra de los fallos sancionatorios proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

#### 1.1. Las pretensiones

El demandante a través de apoderado judicial, interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, con el objeto de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

- Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005 *“Por la cual se profiere un fallo de primera instancia”*, proferida por el Grupo Investigaciones Disciplinarias, mediante la cual sancionó al demandante con suspensión en el ejercicio del cargo de bombero aeronáutico del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, por el término de tres (3) meses.

-Resolución Número 03235 del 18 de julio de 2005 *“Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 00488 del 9 de febrero de 2005, proferida por el Jefe del Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil”*, expedida por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, que confirmó la Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005.

---

<sup>1</sup> Folios 3-48

-Resolución Número 04329 del 28 de septiembre de 2005 *“Por la cual se da cumplimiento a un fallo”*, proferida por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, que dio cumplimiento a la sanción impuesta al demandante.

A título de restablecimiento del derecho pidió se ordene reconocer y pagar a favor del demandante, los perjuicios materiales que correspondan a tres meses de suspensión de que fue objeto el actor, por el periodo comprendido entre el 1° de abril al 30 de junio de 2006. Solicitó se paguen todos los salarios, primas, bonificaciones y demás factores salariales dejados de devengar durante el tiempo de suspensión en el ejercicio del cargo y, se declare que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio, durante el tiempo de la sanción. Pidió a título de perjuicios morales le sean reconocidos 300 s.m.m.l.v.

**Los hechos** que fundamentan las anteriores pretensiones son los siguientes, que se resumen de la extensa demanda así:

Para el día 16 de septiembre de 2002, fueron convocadas Asambleas Informativas en todos los aeropuertos del país a partir de las 06:00 horas, por parte de los sindicatos ANBAC, ACODELCA y SINTRAERONÁUTICO, para lo cual sus dirigentes le enviaron el 12 de septiembre de 2002 al Director de Recursos Humanos de la entidad, una comunicación mediante la cual le solicitaron la autorización del respectivo permiso para todos los trabajadores que desearan asistir. El 13 de septiembre el Director General de la Entidad, le dirigió un oficio al Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la época, con el fin de que declarara la ilegalidad de dicho cese de actividades. El 14 de septiembre el Director de Recursos Humanos dirigió un oficio a los presidentes de los sindicatos convocantes con copia a los directores regionales de la Aerocivil, en el cual expresó que se autorizaba el permiso solicitado previendo las necesidades del servicio. El 16 de septiembre el Director General de la Unidad nuevamente le solicitó al Ministro del Trabajo, declarara la ilegalidad del cese de actividades.

Adujo que el funcionario delegado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, cuando levantó el acta de la visita incurrió en omisiones pues no contiene las horas exactas de inicio y culminación de la misma que además fue muy corta, por lo que no existe prueba alguna en el expediente que sirva de fundamento para la imposición de la sanción. Mediante Resolución Número 01576 del 7 de octubre de 2002 *“Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos*

*ceses de actividades*”, el Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, declaró la ilegalidad de los ceses parciales de actividades realizados el día 16 de septiembre de 2002, por los funcionarios de la U.A.E. de Aeronáutica Civil en varios aeropuertos del país.

El Jefe Grupo Investigaciones Disciplinarias de la entidad, ordenó abrir indagación preliminar dentro del expediente DIS 01-161-02, etapa durante la cual se adelantaron pruebas sin la presencia de los investigados ni de su defensor, por lo que se les violó el debido proceso. El Director General de la Aeronáutica Civil tenía la obligación de solicitar a la Procuraduría General de la Nación, que asumiera la investigación disciplinaria, de manera prevalente.

Mediante Resolución N° 00488 del 9 de febrero de 2005, fue sancionado el actor con suspensión en el ejercicio del cargo por tres meses, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Director General, mediante Resolución 03235 del 18 de junio de 2005, fallos que contienen similares argumentos entre sí por lo que carecen de análisis exhaustivo, imparcial e integral, ya que son actos de “conveniencia sesgada de política gubernamental”.

Adujo que existe contradicción en la formulación de los cargos, pues no se sabe si la suspensión de actividades de que fueron objeto los bomberos en Santa Marta, correspondió a todo el horario comprendido entre las 06:00 a las 12:00 horas o si se circunscribió al comprendido entre las 06:00 y las 10:30 horas. El acta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se inició solamente a partir de las 10:30 horas del 16 de septiembre de 2002, pero no dice nada en relación con el tiempo de duración. En todo caso se firmó un acta de cese de actividades a las 10:30 am. pero no existen elementos de juicio que comprometan a los bomberos en un cese de actividades, además que no fueron identificados concretamente los nombres de los bomberos que no prestaron sus servicios en el aeropuerto de Santa Marta.

En los hechos se transcriben apartes de las declaraciones de los funcionarios José Mauricio Cruz Gordillo (actor), Aldo de Jesús Sandoval Barragán, Wilfrido Oliveros Mendoza, Carlos Antonio Elías Suárez, Javier Tovar Chauta, Fernando Duque Sánchez, Jaime Camacho Socaima.

## **1.2. Normas violadas y concepto de violación**

Los artículos 2°, 15, 21, 25, 29, 40, 53, 123, 125 y 209 de la Constitución Política.

Los artículos 84, 85, 132, 136 y 265 del CCA.

Los artículos 4°, 6°, 9°, 16, 19, 20, 21, 23, 27, 28, 32, 33 numerales 6° y 10°, 34 numerales 7°, 11, 19 y 32, 35 numeral 32,76, 97, 128, 130,141 y 142 de la Ley 734 de 2002.

La Ley 27 de 1976 que aprueba el convenio número 98 de la OIT.

La sentencia del 30 de octubre de 1986 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Invocó como causales de nulidad de los actos enjuiciados, la infracción de la Ley 734 de 2002 en que deberían fundarse, falsa motivación, desviación de poder, violación de las audiencias, transgresión del debido proceso y del derecho de defensa y “causal de nulidad suprallegal”.

Las razones que aduce como argumentos del concepto de violación son las siguientes: la participación de los bomberos en las asambleas informativas del 16 de septiembre de 2002, no ameritaban investigación y menos sanción, por cuanto se contaba con la autorización del Director de Recursos Humanos para participar en las mismas, según oficio del 14 de septiembre de 2002; no se aplicó el principio del artículo 9° de la Ley 734 de 2002 según el cual toda duda razonable se resolverá a favor del investigado, ya que la administración tuvo dudas respecto de la interpretación del oficio 4100 del 14 de septiembre de 2002, mediante el cual la Dirección de Recursos Humanos comunicó a los líderes sindicales y directores regionales sobre la autorización y la coordinación por turnos escalonados; los actos demandados carecen de motivación jurídica pues no es suficiente hacer menciones genéricas a supuestas pruebas que reposan en distintos cuadernos; las resoluciones acusadas no realizaron el principio de prevalencia de la justicia, desconoció el derecho sustantivo y la búsqueda de la verdad material.

El apoderado de la parte actora señaló también, que se vulneró la obligación de remitir a la norma penal en aplicación del principio de favorabilidad, pues los bomberos aeronáuticos participaron en las asambleas informativas, debido al permiso previo y autorización, además que estaban respaldados por el Convenio 098 de la OIT aprobado por la Ley 27 de 1976, y que participó en las asambleas estrictamente por el tiempo necesario sin dejar de prestar el servicio, de allí que no incurrió en ninguna falta disciplinaria y que a lo sumo y en gracia de discusión,

en su favor se predicaría eximente de responsabilidad conforme al numeral 3° del artículo 28 de la Ley 734 de 2002, pues estaba en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente.

Cuestionó el apoderado del demandante que a su defendido lo investigó el Grupo Investigaciones Disciplinarias desde el nivel central en Bogotá, cuando lo cierto es que debió haber sido adelantada la actuación en su contra por el Jefe Inmediato y dicha oficina no tiene esa connotación, lo anterior por cuanto la Aerocivil no ha cumplido la obligación de crear oficinas de control interno del más alto nivel en las gerencias regionales, por lo que el procedimiento disciplinario se encuentra *“ilegalmente centralizado en la capital de la república irradiando para el resto del país”*.

Censuró que el operador disciplinario, no citó una norma en particular de la Ley 105 de 1993 que haya resultado transgredida por el investigado, pues se hizo referencia general a la violación de esta legislación que regula el transporte aéreo en el país, de igual modo resulta censurable con las afirmaciones genéricas relacionadas con la violación de la Ley 734 de 2002 y de la Resolución 00840 del 10 de marzo de 2004, pues el operador disciplinario efectuó referencias genéricas a dichas legislaciones como violentadas las cuales no resultan suficientes como fundamento jurídico para dictar la resolución sancionatoria, dado que no podía vía ejemplo señalar *“que los medios probatorios estaban referidos a los cuadernos números 1, 2, 3, etc en los numerales 1, 8, 10, 15,etc.”*

Según la parte actora, la entidad demandada fue abusiva al haber analizado únicamente las pruebas que inexorablemente conduciría a la responsabilidad endilgada, por lo que la actuación fue sesgada, parcializada, arbitraria, antijurídica, que viola el debido proceso y el derecho de defensa.

Lo anterior, por cuanto se abstuvo de analizar la versión libre rendida por el bombero José Mauricio Cruz Gordillo; se abstuvo de valorar los testimonios de quienes relataron la realidad de como sucedieron los hechos el 16 de septiembre de 2002 según la cual *“se trató únicamente de una simple participación transitoria en unas asambleas informativas pero que tal cuestión, jamás tuvo la connotación de un cese de actividades, se cita entre ellas las declaraciones rendidas por los señores CARLOS ANTONIO ELIAS SUAREZ, Bombero Aeronáutico y Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Aeronáutica Civil,*

*SINTRAERONÁUTICO, la de JAVIER TOVAR CHAUTA, Secretario General de la misma organización, la de JAIME CAMACHO SOICAMIA, Presidente de la Asociación Colombiana de Técnicos en Comunicaciones Aeronáuticas, ACODELCA y la de FERNANDO DUQUE SÁNCHEZ, Presidente de la Asociación Nacional de Bomberos Aeronáuticos de Colombia, ANBAC”.*

*Igualmente cuestionó que los actos acusados, no contienen un análisis del contenido del oficio número 4100 del 14 de septiembre de 2002 suscrito por el Director de Recursos Humanos de la entidad, que concedió autorización para intervenir en las asambleas informativas, por lo que “es censurable el comportamiento de quienes firman las resoluciones de primera y segunda instancia al pretender deducir de manera ilógica y antijurídica que cada funcionario de la Aeronáutica que quería intervenir en las asambleas informativas, estaba en la obligación de prever las necesidades del servicio. Las necesidades del servicio son competencia privativa, exclusiva y excluyente a cargo del ordenador de la entidad de derecho público o mediante la delegación de funciones una coordinación rigurosa con las dependencias respectivas para establecer turnos con el propósito de que no se afecte la prestación del servicio. Es una barbaridad deducir que con base en el permiso o la autorización que se otorgó por parte del Director de Recursos Humanos para participar en las asambleas informativas, prever las necesidades del servicio, le correspondían a cada funcionario en particular.”*

Consecuente con la afirmación anterior, el apoderado del actor adujo que *“Dado que los destinatarios de dicho oficio<sup>2</sup> fueron los Directores Regionales eran ellos quienes debían organizar la participación previendo las necesidades del servicio...En este sentido no le es posible al trabajador común y corriente, en este caso los bomberos aeronáuticos, prever las necesidades del servicio cuya función corresponde siempre y en todo momento al jefe de cada área”,* funda esta afirmación con fundamento en el numeral 3° del artículo 31 del Decreto 260 de 2004 que establece que el responsable de prever las necesidades del servicio, es el Director Regional Aeronáutico.

Considera el demandante que la existencia de un permiso previo, que el valor de las declaraciones juramentadas de los presidentes de los sindicatos, así como las

---

<sup>2</sup> Se refiere al 4100 del 14 de septiembre de 2002 que otorgó el permiso y que fue enviado por Recursos Humanos a los directores regionales.

respuestas que dieron los directores regionales, según las cuales las asambleas se adelantaron acorde con la autorización del nivel central, constituyen elementos suficientes para declarar la inocencia de los sancionados, entre ellos el actor.

Finalmente refirió que el fallo sancionatorio se apoyó con fundamento en pruebas inexistentes pues no tienen relación con los hechos investigados y en pruebas ilegales, por cuanto en el caso de los testimonios fueron ilegalmente recaudados, ya que no se recepcionaron cumpliendo las exigencias de los artículos 90 y 92 de la Ley 734 de 2002, irregularidad frente a la cual se pidió la nulidad de lo actuado y el Jefe de Investigaciones Disciplinarias decretó la ampliación de las respectivas diligencias.

El actor aduce que la falsa motivación de los actos demandados radica en que el oficio del 13 de septiembre de 2002 que envió el Director General de la demandada al Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la época, con el fin de que declarara la ilegalidad del cese de actividades, omitió informarle acerca de la existencia de una autorización que internamente se había otorgado mediante el oficio 4100 del 16 de septiembre de 2002, por lo que *“podríamos calificar en una falsedad o error de derecho por cuanto la declaratoria de cese ilegal de actividades no tuvo en cuenta la tantas veces mencionada autorización o permiso”*.

Respecto de la desviación de poder como causal de nulidad de los actos demandados, afirmó el demandante *“dado que se pretendió por el Director de la Aeronáutica, respecto del Ministro del Trabajo y Seguridad Social, un resultado determinado la declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades, sin poner en conocimiento de autoridad competente que existía la expresa autorización o permiso para la participación en las asambleas informativas.”*

## **2. Trámite procesal**

La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue radicada por el actor, ante los juzgados administrativos de Santa Marta el 1° de diciembre de 2006<sup>3</sup>, siendo asignada al Juzgado 7 Administrativo, despacho que luego la remitió el 17 de febrero de 2006 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esta corporación

---

<sup>3</sup> Folio 1 C.P.

mediante Auto del 17 de julio de 2006 remitió el proceso a la Dirección Seccional de Administración Judicial Regional Cundinamarca para su correspondiente reparto ante los juzgados administrativos de Bogotá<sup>4</sup>. El Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá, mediante auto del 12 de septiembre de 2006, se declaró incompetente para conocer del asunto y remitió el expediente a los juzgados administrativos de Santa Marta para que conociera del asunto<sup>5</sup>. Nuevamente le fue asignado el proceso al Juzgado Séptimo Administrativo de Santa que el 28 de mayo de 2007 admitió la demanda<sup>6</sup>, ordenó la notificación personal a los extremos procesales, decretó la práctica de pruebas y ordenó correr traslado para alegatos de conclusión, mediante autos del 28 de mayo de 2007, 3 de junio de 2008 y 25 de mayo de 2011 respectivamente<sup>7</sup>.

Posteriormente el 5 de septiembre de 2011, según informe secretarial el proceso se remitió a los juzgados administrativos de descongestión de Santa Marta<sup>8</sup>, siendo repartido al Juzgado Segundo, despacho judicial que el 16 de marzo de 2012 dictó sentencia, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y declaró no probada la excepción propuesta por la demandada.<sup>9</sup>

Inconforme con esta decisión, la apoderada de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo del Magdalena<sup>10</sup>, pero antes de enviarse a dicha Corporación, el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta en descongestión adelantó el 12 de junio de 2012 audiencia de conciliación judicial la cual se declaró fallida<sup>11</sup>. Los apoderados de las partes en litigio, presentaron dentro de la oportunidad legal escrito de alegatos de conclusión<sup>12</sup>.

Estando el proceso al despacho para fallo, el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante auto del 22 de octubre de 2013, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, conservando la validez de las

---

<sup>4</sup> Folio 401

<sup>5</sup> Folio 413

<sup>6</sup> Folios 419-420

<sup>7</sup> Folios 420, 446 y 475

<sup>8</sup> Folio 475

<sup>9</sup> Folios 476-487

<sup>10</sup> Folios 489-496

<sup>11</sup> Folios 544-545 C.P.

<sup>12</sup> Folios 550 -554 y 555-556

pruebas recaudadas y remitió el expediente a esta Corporación por competencia<sup>13</sup>, el expediente fue asignado a esta Sección siendo repartido a este Despacho, para lo cual profirió auto admisorio de la demanda mediante auto del 3 de febrero de 2015<sup>14</sup>.

### **3. Contestación de la demanda**

La entidad demandada por conducto de apoderada judicial presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que los actos administrativos demandados fueron expedidos de acuerdo con el marco normativo de la situación investigada.<sup>15</sup>

Discrepó respecto del argumento del demandante según el cual, su participación en la asamblea informativa no amerita una investigación disciplinaria toda vez que contaba con permiso de la Administración, por cuanto el accionante perdió de vista que el permiso otorgado se condicionó a las necesidades del servicio, toda vez que el transporte aéreo es un servicio público esencial así definido en el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, por lo que está prohibido la realización de huelgas, paros o interrumpir la prestación del servicio. De allí que quien pretendiera asistir a dichas asambleas debía cerciorarse que el servicio prestado por los bomberos aeronáuticos, estuviera garantizado y que, en el caso del actor se acreditó que participó sin medir las consecuencias de sus actos y del traumatismo que produjo su inasistencia, lo que se tradujo en una operación insegura y por debajo de la categoría propia del aeropuerto.

Destacó que en ningún momento la sanción disciplinaria obedeció a la participación del investigado en la Asamblea informativa sino el hecho de haber usado este derecho, desconociendo los términos en los que fue otorgado y poniendo en riesgo la seguridad aérea.

Refirió que el principio de la duda en favor del accionado se respetó en la actuación censurada, como quiera que la Entidad nunca dudó cuando otorgó el permiso, pues partió del presupuesto de que se le debía garantizar el derecho que tienen los trabajadores para reunirse, pero teniendo de presente que se debía

---

<sup>13</sup> Folios 563-565 C.P.

<sup>14</sup> Folios 569-573 C.P.

<sup>15</sup> Folios 424-440 C.P.

garantizar la prestación del servicio, llamando la atención en el sentido de que no le correspondía a la entidad organizar la prestación del servicio, sino a los destinatarios del mismo, quienes podían asistir garantizando que no se causarían traumatismos en la operación.

Afirmó que se acreditó que la realidad que aconteció fue que se dio una concertación del grupo de bomberos para entorpecer la actividad aeronáutica, pero no de hechos aislados de cada uno de los participantes, afirmación que dice se encuentra soportada en la comunicación del 15 de septiembre de 2002 suscrita por los presidentes de los sindicatos ANBAC y SINTRAERONÁUTICA, que advirtió sobre el cese de actividades que se llevaría a cabo, lo que acredita que llamándosele asambleas informativas lo que se quiso fue disfrazar una verdadera suspensión en el servicio de bomberos, que se encuentra prohibida por la Carta Política, la Ley 336 de 1996 y la Ley 734 de 2002.

La apoderada de la entidad calificó de justa y suficiente la sanción, teniendo en consideración que el accionante incurrió en una clara violación de sus deberes según los numerales 1° y 2° del artículo 34 y en la prohibición consignada en el numeral 32 del artículo 35 *ídem*. Destacó que se debe tener presente que el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 01576 de 2002, declaró la ilegalidad de unos ceses de actividades.

Desestimó la afirmación del actor según la cual, la oficina que lo sancionó carecía de competencia, menos aún que el Director General de la Aerocivil debió solicitar a la Procuraduría General de la Nación que asumiera la correspondiente investigación disciplinaria, por cuanto según el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, no es cierto que deberían existir oficinas de control disciplinario a nivel regional como lo endilga el actor, por cuanto este supuesto es a nivel facultativo pero no imperativo dado el verbo “podrán”. Del mismo modo desvirtuó la afirmación de que es el Jefe inmediato el que debería investigar al actor, por cuanto para ello existe una oficina de control disciplinario que tiene la competencia para dicha función.

Descartó la causal de falsa motivación en que incurrieron los actos acusados porque desconocieron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se dieron los hechos investigados, por cuanto la cesación de actividades se encuentra acreditada con el reporte de verificación por parte de los funcionarios de la

Dirección Territorial del Trabajo y Seguridad Social cuando asistió al aeropuerto de Santa Marta.

La apoderada de la Aerocivil afirmó que en la Resolución N° 04888 de 2005, se reconoció el permiso concedido mediante oficio N° 4100 del 14 de septiembre de 2002, pero que dicho permiso se concedió “previendo las necesidades del servicio”, por lo que el servicio prestado por los bomberos, no se podía desproteger; así mismo destacó que en el acto acusado se analizó el tema de la culpabilidad dado que actuó de manera directa, consciente y voluntaria, motivo por el cual no se puede afirmar que exista falta de motivación en los actos acusados.

Igualmente descartó la causal de desviación de poder endilgada por el actor, ya que la actuación disciplinaria se adelantó en acatamiento de las previsiones constitucionales y legales, debido a que la conducta investigada desconoció que si se obstruye la prestación del servicio que prestan los bomberos aeronáuticos, resulta claro que se altera el servicio público aéreo que está catalogado como esencial.

Según la parte demandada, no se vulneró el debido proceso por el hecho de que el Grupo de Investigaciones Disciplinarias invocó las facultades contenidas en las leyes 105 de 1993, 734 de 2002 y la Resolución 840 de 2004, por cuanto esta normatividad fue la que le concedió las facultades legales al operador disciplinario para adelantar la actuación. Desestimó la supuesta indebida valoración probatoria, por cuanto el acto hizo alusión a pruebas relacionadas con el aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, que no guaran relación con el presente caso.

Controvirtió la afirmación del actor según la cual el permiso del 14 de septiembre de 2002 no se dio a conocer por ningún medio masivo de la Entidad y que por tanto los funcionarios no tenían la obligación de prever las necesidades del servicio, por cuanto dicho permiso no lo solicitó cada bombero en particular, sino que fue a los sindicatos a quienes se les advirtió que los funcionarios podían asistir previendo las necesidades del servicio, así mismo se les remitió copia a los director regionales, por lo que resulta curioso que los funcionarios si se hayan enterado del permiso pero no del condicionamiento que tenía.

Reiteró que las asociaciones sindicales, mediante comunicados del 15 y 16 de septiembre de 2002, manifestaron que no se garantizaría el servicio de

Salvamento de Extinción de Incendiosa partir de las 06:00 horas del lunes 16 de septiembre próximo, por lo que se acreditó que las supuestas asambleas informativas eran un pretexto de lo que en el fondo se pretendía, que era la interrupción del servicio con la consecuencia derivada de poner en riesgo la seguridad aérea. Lo anterior evidencia la premeditación en la suspensión de la actividad bomberil.

La apoderada de la Aerocivil, propuso la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, al considerar que las pretensiones de la demanda, no fueron las mismas alegadas por el apoderado del disciplinado en la interposición del recurso de apelación presentado ante la Aeronáutica en contra de la Resolución N° 0488 del 9 de febrero de 2005, pues en el recurso se limitó a señalar las siguientes inconformidades eximente de responsabilidad, violación al debido proceso y falta de sustento legal.

#### **4. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público:**

No fueron presentados por los extremos procesales. El Ministerio Público guardó silencio, según certificación secretarial del 10 de febrero de 2021<sup>16</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde conocer en única instancia al Consejo de Estado<sup>17</sup> del presente proceso que se tramita por el Decreto 01 de 1984, por controvertirse una sanción disciplinaria consistente en suspensión en el ejercicio del cargo por el término de tres (3) meses, expedida por una autoridad nacional, como lo es la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

---

<sup>16</sup> Folio 583

<sup>17</sup> *Por auto de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre competencia en materia disciplinaria, determinando que acorde con las providencias del 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, número interno 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1985-2006; y 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1203-2010, esta Corporación en única instancia no solo conocía de las sanciones disciplinarias administrativas de destitución, sino también las de suspensión en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.*

## **2. Problema Jurídico**

Determinar si la Resolución N° 00488 del 9 de febrero de 2005 proferida por el Grupo de Investigaciones Disciplinarias y la Resolución N° 03235 del 18 de julio de 2005 expedida por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, adolecen de las causales de nulidad de falsa motivación, desviación de poder, infracción de las normas en que debieron fundarse y violación al debido proceso, al haber sancionado al demandante con tres (3) meses de suspensión en el ejercicio del cargo.

Con el fin de desatar el anterior problema jurídico, se abordarán los siguientes dilemas: 2.1. Actos administrativos y delimitación del presente control de legalidad; 2.2. Marco normativo relacionado con la responsabilidad disciplinaria de un servidor público de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, en este caso el de un bombero aeronáutico; 2.3. Hechos probados; 2.4. Caso concreto. 2.4.1. Resolución de la excepción denominada indebido agotamiento de la vía gubernativa propuesta por la entidad demandada; 2.4.2. Sanción de suspensión por tres (3) meses a bombero aeronáutico de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, por participar en cese parcial de actividades que fue declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la época; No configuración de las causales de nulidad de los actos demandados.

### **2.1. Actos administrativos y delimitación del presente control de legalidad**

En el caso bajo estudio se demandó la legalidad del siguiente acto administrativo<sup>18</sup>:

**“RESOLUCIÓN NÚMERO  
00488 del 9 de febrero de 2005**

“Por la cual se profiere un fallo de primera instancia”

EL JEFE DEL GRUPO INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS  
DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA  
CIVIL

---

<sup>18</sup> Folios 153-258

En ejercicio de las facultades legales conferidas en las Leyes 105 de 1993, 734 de 2002, artículo 76 y Resolución Número 00840 de marzo 10 de 2004, proferida por la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, profiere el fallo de primera instancia en el proceso disciplinario radicado con el número DIS-01-161-2002.

(...)

**RESUELVE:**

PRIMERO: DECLARAR DISCIPLINARIAMENTE RESPONSABLES a los servidores públicos: (...) JOSÉ MAURICIO CRUZ GORDILLO, Bombero Aeronáutico del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta (...).

SEGUNDO: IMPONER SANCIÓN DISCIPLINARIA contra (...) y JOSÉ MAURICIO CRUZ GORDILLO, Bombero Aeronáutico del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, consistente en SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE TRES (3) MESES.

(....)

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE.

**LUIS GERARDO FARFÁN HERNÁNDEZ**  
**Jefe Grupo Investigaciones Disciplinarias”**

El segundo acto administrativo objeto de demanda es el fallo de segunda instancia<sup>19</sup>:

**RESOLUCIÓN NÚMERO**  
**03235 del 18 de julio de 2005**

*“Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 00488 del 9 de febrero de 2005, proferida por el Jefe del*

---

<sup>19</sup> Folios 283-380

*Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa  
Especial de Aeronáutica Civil*

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA  
ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL**

En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 9° numeral 20 del Decreto 260 de 2004, y la Ley 734 de 2002 y,

(...)

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Confirmar en todas sus partes la Resolución N° 00488 del 9 de febrero de 2005, proferida por el Jefe del Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL.

ARTICULO SEGUNDO.- NOTIFICAR personalmente la presente decisión a (...) y JOSÉ MAURICIO CRUZ GORDILLO, Bombero Aeronáutico del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta (...)"

ARTÍCULO TERCERO.- Informar a los interesados que contra la presente resolución no procede recurso alguno, quedando ejecutoriada en la fecha de su notificación y agotada la vía gubernativa.

ARTÍCULO CUARTO.- Por intermedio del Grupo de Investigaciones Disciplinarias, efectúense las notificaciones y avisos de ley y adiciónase en copia a la hoja de vida de los servidores públicos sancionados.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

**FERNANDO SANCLEMENTE ALZATE**  
**Director General U.A.E. DE AERONÁUTICA CIVIL**"

El tercer acto administrativo demandado por la parte actora dispuso lo siguiente<sup>20</sup>:

**“RESOLUCIÓN NÚMERO  
04329 del 28 de septiembre de 2005**

“Por la cual se da cumplimiento a un fallo”

**EL DIRECTOR GENERAL**

En ejercicio de las facultades legales conferidas por el artículo 9° del Decreto 260 de 2004, y el artículo 172 de la Ley 734 de 2002 y,

(...)

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Suspender en el ejercicio del cargo a los siguientes Bomberos Aeronáuticos:

(...) y JOSÉ MAURICIO CRUZ GORIDILLO por el periodo comprendido entre el primero de Abril al 30 de Junio de 2006, funcionario ubicado en el Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta.

**ARTÍCULO QUINTO:** Informar a los interesados que contra la presente decisión, por ser un acto de ejecución, no procede recurso alguno y rige a partir de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

**FERNANDO SANCLEMENTE ALZATE**

**Director General”**

De acuerdo con los apartes transcritos, no cabe duda alguna que la naturaleza jurídica de la Resolución Número 004329 del 28 de septiembre de 2005, es la de un acto administrativo de ejecución que si bien es conexo al acto sancionatorio no forma parte del mismo, tanto así que no afecta en nada la medida sancionatoria

---

<sup>20</sup> Folios 381-386

como quiera que no crea, ni modifica, ni extingue la situación jurídica del disciplinado, ha sido prolífica la jurisprudencia en este sentido<sup>21</sup>.

En virtud de la anterior consideración, la Sala se abstendrá de revisar la legalidad de la Resolución Número 04329 del 28 de septiembre de 2005, por cuanto el acto acusado es de simple ejecución, razón por la cual el presente examen de legalidad se limitará a la Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005 proferida por el Jefe Grupo Investigaciones Disciplinarias y a la Resolución Número 03235 del 18 de julio de 2005 expedida por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil.

## **2.2. Marco normativo relacionado con la responsabilidad disciplinaria de un servidor público de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, en este caso el de un bombero aeronáutico:**

En el presente caso, se examina la sanción disciplinaria que le impuso al demandante la U.A.E. de Aeronáutica Civil, en su condición de servidor público de la entidad al incurrir en falta disciplinaria con ocasión de su desempeño laboral como bombero aeronáutico del aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta.

De acuerdo con el artículo 6° de la Constitución Política, todo servidor público es responsable por infringir la Constitución y las leyes, como también lo serán por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Consecuente con este presupuesto orientador, el artículo 90 *ídem*, dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, que en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

La responsabilidad que se le puede endilgar a todo servidor público, puede ser de distinta naturaleza en virtud del bien jurídicamente tutelado por la actuación

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto de 6 de diciembre de 2018. Consejero Ponente: César Palomino Cortés.  
Consejo de Estado, Sección Cuarta. Auto de 16 de noviembre de 2016, Exp., 19673, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

cuestionada, siendo así se puede constituir en responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal. En el caso *sub judice*, nos encontramos frente a la responsabilidad disciplinaria que se puede generar bien por el incumplimiento del servidor público de sus deberes, prohibiciones y obligaciones, o bien por incurrir en alguna causal inhabilidad, conflicto de intereses o incompatibilidades, en todo caso teniendo de presente que el cometido de la actuación disciplinaria es vigilar, que el desempeño de los servidores públicos esté acorde con las funciones públicas asignadas a su cargo.

Siendo ello así, en el caso particular de la sanción proferida al señor Cruz Gordillo por infracción a la legislación disciplinaria, se tiene claro que el marco legal que debió haber sido acatado por la actuación adelantada en primera instancia por el Grupo de Investigaciones Disciplinarias y en segunda por la Dirección General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, es el consignado en la **Ley 734 del 5 de febrero de 2002 o Código Disciplinario Único**<sup>22</sup>, recién expedido para la fecha de comisión de los hechos investigados, el 16 de septiembre de 2002, como quiera que el sancionado es un servidor público de esta entidad del Estado.

Ahora bien, según el epígrafe de los actos demandados, se observa que la Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005, invocó como fundamento legal las facultades conferidas además de la Ley 734 de 2002, las de la Ley 105 de 1993 y la Resolución Número 00840 del 10 de marzo de 2004 proferida a nivel interno por la entidad. Por su parte, la Resolución Número 03235 del 18 de julio de 2005, invocó también las facultades conferidas en el artículo 9º numeral 20 del Decreto 260 de 2004.

En efecto, mediante la **Ley 105 del 30 de diciembre de 1993** *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."*, en el artículo 47 establece:

---

<sup>22</sup> Que en el artículo 2 establece la titularidad de la acción disciplinaria en cabeza de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades del Estado; el artículo 75 que establece la competencia por la calidad del sujeto disciplinable y el artículo 76 Control Disciplinario Interno.

**“ARTÍCULO 47. FUNCIONES AERONÁUTICAS.** Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

**PARÁGRAFO.** Suprímese dentro de la estructura del Ministerio de Transporte, la Dirección General de Transporte Aéreo de que trata el numeral 8 del artículo 10 del Decreto 2171 de 1992.

Resulta evidente según la anterior disposición normativa, que el tema relacionado con el transporte aéreo en nuestro ordenamiento legal, será de competencia de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, entidad adscrita al Ministerio de Transporte.

A nivel interno, la U.A.E. de Aeronáutica Civil está regulada por el **Decreto 260 del 28 de enero de 2004** *“Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones”*<sup>23</sup>, que en el artículo primero establece:

“Artículo 1°. Naturaleza Jurídica. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.

Artículo 2°. Jurisdicción y competencia. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional. Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

---

<sup>23</sup> Modificado por el Decreto 823 del 16 de mayo de 2017

Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado.” (subrayas nuestras)

En términos generales se puede afirmar que entre otras de las importantes funciones que cumple la U.A.E de Aeronáutica Civil, por conducto de su personal de planta o contratistas, se encuentra la de velar porque la infraestructura aeroportuaria del país funcione en óptimas condiciones, lo cual se traduce en que los aeropuertos del país presten un buen servicio, seguro y confiable.

Por su parte, el artículo 9° numeral 20 del Decreto 260 de 2004, invocado como fundamento normativo de la Resolución 03235 del 18 de julio de 2005 proferida por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, dispone:

“Artículo 9°. Dirección General. El Despacho del Director General cumplirá las siguientes funciones:

(...)

20. Conocer y fallar en segunda instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la entidad.”

Mediante la anterior disposición legal, resulta evidente la competencia del Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, para expedir el fallo de segunda instancia dentro del proceso disciplinario que se adelantó en contra del actor.

Por su parte, en la parte motiva de la Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005 se citó como transgredida por la actuación del disciplinado la **Ley 336 del 20 de diciembre 1996** “*Estatuto General del Transporte*”, que estableció en el artículo 68 lo siguiente:

“ARTÍCULO 68. **El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial,** continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los

Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.” (negritas)

La importancia de esta normativa es que califica el transporte aéreo como un servicio público esencial, aunado a que mediante la expresión subrayada se evidencia que a nivel interno, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, dada la compleja función misional que cumple, también está sometida a las disposiciones consignadas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia conocidos como –RAC-, que reglamentan cada una de las actividades desempeñadas por las Secretarías, Direcciones, Oficinas y los distintos grupos de trabajo de la Entidad.

En suma, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), se pueden definir como el conjunto ordenado de reglas y procedimientos adoptados y/o expedidos por la U.A.E. de Aeronáutica Civil, con la finalidad de implementar las normas y métodos recomendados de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional u otras normas aeronáuticas para nuestro país.

También fue invocada en la Resolución 00488 del 9 de febrero de 2005, la competencia del Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la U.A.E. de la Aeronáutica Civil, para proferir el fallo disciplinario objeto de demanda, en virtud de la competencia otorgada por la **Resolución Número 00840 del 10 de marzo de 2004** *“por la cual se crean y organizan Grupos Internos de Trabajo en el nivel central y se les asignan responsabilidades”*, que en el artículo 27 establece las funciones del Grupo de Investigaciones Disciplinarias así:

“Artículo 27. Grupo de Investigaciones Disciplinarias. Son funciones del Grupo de Investigaciones Disciplinarias las siguientes:

(...)

4. Conocer en primera y única instancia de los procesos por faltas disciplinarias atribuidas a los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil.

5. Investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios por conductas y comportamientos descritos en la ley vigente como faltas disciplinarias, al momento de su realización.”

Respecto del Grupo al que pertenece el investigado, en su condición de bombero

aeronáutico, conocido por las siglas SEI que traduce SERVICIO EXTINCIÓN DE INCENDIOS y SAR SERVICIO AÉREO DE RESCATE, establece la Resolución 00840 del 10 de marzo de 2004:

**“Artículo 48. Grupo SEI-SAR. Son funciones del Grupo SEI-SAR las siguientes:** 1. Diseñar y coordinar los servicios de extinción de incendios de los aeropuertos y los servicios de búsqueda y rescate. 2. Programar, coordinar y controlar el suministro de repuestos, equipos y herramientas para mantenimiento de los servicios SEI y SAR. 3. Coordinar con los gerentes y administradores de aeropuertos los programas de mantenimiento y conservación de los equipos de extinción de incendios., búsqueda y rescate asignados a tales aeropuertos. 4. Programar, coordinar y supervisar todas las actividades orientadas a la extinción de incendios y rescate de víctimas de aeronaves accidentadas en las pistas de aterrizaje, así como atender la dirección, coordinación, planificación y control de las labores de búsqueda y rescate, asistencia y salvamento de las aeronaves civiles, nacionales y extranjeras, extraviadas o accidentadas dentro del espacio sometido a la soberanía nacional y sus aguas jurisdiccionales. 5. Supervisar y controlar las actividades del servicio de salvamento y extinción de incendios de los aeropuertos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, que hayan sido entregados y/o concesionados. 6. Preparar acuerdos para la Coordinación con entes de apoyo a búsqueda y salvamento, auxilio en calamidad pública y/o misiones de servicio social a la comunidad. 7. Coordinar y atender todos y cada uno de los eventos de emergencia aérea que requieran el apoyo de búsqueda y rescate, para el salvamento de víctimas de accidente aéreo, así como vigilar y coordinar las labores quienes deben desarrollar las labores de búsqueda y rescate. 8. Las demás que le sean asignadas por el Director de Servicios a la Navegación Aérea.”

### **2.3. Hechos probados**

Obran en el expediente las siguientes pruebas que se relacionan con los hechos acontecidos el 16 de septiembre de 2002 en el aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, en el que prestaba el sancionado sus servicios como

bombero aeronáutico:

2.3.1. Oficio del 12 de septiembre de 2002 dirigido al Director de Recursos Humanos de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, suscrito por los Presidentes de los sindicatos ANBAC, ACOLDECA y SINTRAERONÁUTICO, mediante el cual le solicitaron<sup>24</sup>:

“Considerando necesario explicar a todos los trabajadores de la Aeronáutica Civil el contenido de las propuestas de Reforma Laboral, Pensional y Fiscal presentadas por el Gobierno Nacional a consideración (sic) Congreso de la República, hemos programado la realización de asambleas informativas en todos los aeropuertos del país para el día lunes 16 de septiembre a partir de las 06:00 horas.

Con el objetivo de dar cumplimiento a dichas asambleas, solicitamos a usted, de la manera más respetuosa, se sirva autorizar el respectivo permiso para todos los trabajadores que deseen asistir.” (subrayas fuera de texto)

2.3.2. Oficio del 14 de septiembre de 2002 mediante el cual el Director de Recursos Humanos le respondió a los presidentes de los sindicatos SINTRAERONÁUTICO, ACOLDECA y ANBAC, en los siguientes términos<sup>25</sup>:

“En atención con la solicitud de fecha 12 de septiembre del 2002, relacionada con el permiso para todos los trabajadores que deseen asistir a la asamblea informativa sobre las propuestas de Reforma Laboral, Pensional y Fiscal presentadas por el Gobierno Nacional que se realizará el día lunes 16 de septiembre del 2002 a partir de las 06:00 horas. Esta Dirección autoriza el permiso solicitado previendo las necesidades del servicio.” (subrayas fuera de texto)

2.3.3. Oficio del 16 de septiembre de 2002 dirigido por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, cuyo asunto es: Solicitud declaratoria de ilegalidad cese de actividades, en el que pidió<sup>26</sup>:

---

<sup>24</sup> Folio 49

<sup>25</sup> Folio 50

<sup>26</sup> Folio 52

“Comedidamente acudo a Usted, Doctor Londoño, con la finalidad de solicitar su intervención en el sentido de dar trámite a lo establecido en el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo que establece la declaratoria de ilegalidad del paro adelantado el día de hoy por los funcionarios estatales y más concretamente por los funcionarios Aeronáuticos.

Lo anterior obedece a que el cese de actividades efectuado hoy, se encuentra dentro de los casos establecidos en el artículo 450, literal a, del Código antes mencionado, que al tenor establece: “a. *Cuando se trate de un servicio público ;(...)*” esto sustentado en el Código del Comercio, Ley 105 de 1993 y el Decreto 2724 de 1993.”

2.3.4. copia de la Resolución Número 01570 del 7 de octubre de 2002 “*Por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de unos ceses de actividades*”, proferida por el Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, que en su parte resolutive dispuso<sup>27</sup>:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la ilegalidad de los ceses parciales de actividades realizados el día 16 de septiembre de 2002 por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los siguientes aeropuertos: Alfonso López de Valledupar, Simón Bolívar de Santa Marta y Vanguardia de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para la imposición de las sanciones a los participantes en los ceses de actividades que se declaran ilegales, se deberá observar el procedimiento disciplinario que legalmente les corresponda.

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución rige a partir de su expedición y sólo proceden las acciones ante el Honorable Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 451 del Código

---

<sup>27</sup> Folios 53-55

Sustantivo de Trabajo.

ARTÍCULO CUARTO: Comuníquese a las partes jurídicamente interesadas por intermedio del Grupo de Relaciones Laborales Individuales y Colectivas.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA  
MINISTRO DE SALUD ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL  
DESPACHO DEL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL”

2.3.5. Acta de Cese de Actividades fechada 26 de septiembre de 2002, suscrita por el Presidente de SINTRAERONÁUTICO Seccional Santa Marta, por el Administrador del Aeropuerto Simón Bolívar y por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social<sup>28</sup>.

2.3.6. Oficio del 16 de septiembre de 2002 dirigido al Jefe de Investigaciones Disciplinarias por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, mediante el cual le solicitó la apertura de investigación disciplinaria, por cuanto *“se afectó de manera significativa la prestación del servicio de bomberos aeronáuticos a que está obligada la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (...)”*<sup>29</sup>

#### **2.4. Caso concreto**

Considera el demandante por conducto de apoderado, que los fallos sancionatorios proferidos por la entidad demandada, están viciados de nulidad por cuanto adolecen de las causales de falsa motivación, desviación de poder, infracción a las normas en que debían fundarse, transgresión al debido proceso y derecho de defensa.

Lo anterior, por cuanto en criterio del sancionado ahora demandante, no se debió ni siquiera haber iniciado investigación disciplinaria en su contra, como quiera que la sanción de la que fue objeto –tres meses- por haber participado el día 16 de septiembre de 2002 en las asambleas informativas llevadas a cabo por tres de los

---

<sup>28</sup> Folios 58-61

<sup>29</sup> Folio 62

sindicatos de la U.A.E. de Aeronáutica Civil en varios aeropuertos del país, contaba previamente con permiso o con la autorización de la Entidad demandada, motivo por el cual no se daban los fundamentos para el inicio de la actuación disciplinaria en su contra.

Previo a desarrollar el fondo del anterior planteamiento jurídico, resulta imprescindible resolver la excepción propuesta por la apoderada de la U.A.E. de Aeronáutica Civil.

#### **2.4.1. Resolución de la excepción denominada indebido agotamiento de la vía gubernativa propuesta por la entidad demandada:**

La apoderada judicial de la U.A.E. de Aeronáutica Civil en el escrito de contestación de la demanda, propuso la excepción que denominó indebido agotamiento de la vía gubernativa al considerar, que las pretensiones planteadas en la presente demanda no fueron alegadas por el apoderado del disciplinado, en el escrito contentivo del recurso de apelación interpuesto ante la Dirección General de la Aeronáutica Civil, contra la Resolución Número 0488 del 9 de febrero de 2005.

Sea lo primero advertir que no obra en el expediente, el escrito mediante el cual el apoderado del sancionado sustentó los argumentos del recurso de apelación en contra de la Resolución Número 0488 del 9 de febrero de 2005, pero, la Sala observa que en la parte considerativa de la extensa Resolución Número 03235 del 10 de julio de 2005, el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil se pronunció respecto de los mismos planteamientos que motivaron la interposición de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como son la supuesta falsa motivación y desviación de poder, el desconocimiento del debido proceso y la infracción de las normas en que debió fundarse el acto sancionatorio.

Acerca del agotamiento de la vía gubernativa, la Subsección A de esta Sección, profirió el siguiente precedente jurisprudencial<sup>30</sup>:

---

<sup>30</sup> Sentencia del 16 de noviembre de 2017 radicación número 08001-23-31-000-2010-00600-01(2078-15) M.P. William Hernández Gómez

“El artículo 135 del Código Contencioso Administrativo establece que previo a presentar demanda en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la parte demandante deberá acudir ante la administración con el fin de que esta se pronuncie sobre las pretensiones, y de ser el caso, reconozca el derecho reclamado. (...). Esto significa que esta etapa del procedimiento administrativo en que se impugna ante la propia Administración la decisión que pone fin a una actuación administrativa, que, conforme al artículo 63 del CCA, se agota cuando contra la determinación no procede ningún recurso, o los recursos se hayan decidido, o los de reposición o de queja no hayan sido interpuestos, y constituye un requisito de procedibilidad para acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la que solo se podrá conocer lo que en la vía gubernativa se discutió, **o sea, que no pueden plantearse hechos nuevos diferentes a los expuestos en la vía gubernativa; pero sí pueden presentarse mejores argumentos jurídicos respecto de ellos, siempre y cuando no se cambie la petición que se hizo.**” (negritas nuestras)

La apoderada de la entidad demandada, no acreditó cuáles fueron esos nuevos temas o argumentos que fueron dejados de plantear en el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión sancionatoria y que ahora motivan la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al mencionar en la contestación de la demanda, que se debería remitir a los *“folios 113 al 117 del cuaderno número 7 del expediente disciplinario DIS-01-161-02”*. En vista de que no se cuenta con esta información, se considera indebidamente sustentada la proposición de esta excepción, motivo por el cual se declarará no probada, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

#### **2.4.2. Sanción de suspensión por tres (3) meses a bombero aeronáutico de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, por participar en cese parcial de actividades que fue declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la época; No configuración de las causales de nulidad de los actos demandados**

Como se advirtió en precedencia, a juicio de la parte actora, dado el permiso expedido por la Dirección de Recursos Humanos de la U.A.E. de Aeronáutica Civil,

mediante el oficio N° 4100 fechado 14 de septiembre de 2002, que le concedió permiso a él y a todos los funcionarios de la Entidad para que participaran en las asambleas informativas convocadas por los sindicatos ANBAC, ACODELCA y SINTRAERONÁUTICO, los fallos disciplinarios adolecen de las causales de nulidad invocadas en el libelo demandatorio.

La Sala no comparte esta apreciación del demandante, como quiera que el supuesto legal y fáctico con fundamento en el cual el actor apoya los cargos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, desconocen de tajo el contenido del acto de declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, contenido en la Resolución N° 01576 del 7 de octubre de 2002 expedida por el Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social<sup>31</sup>.

Este acto administrativo goza de presunción de legalidad la cual no ha sido desvirtuada, aunado a que en su parte considerativa y en el artículo segundo de la parte resolutive, previó que en vista de que los empleados públicos no gozan del derecho a declarar y hacer huelgas, en caso de que participen en un paro o en cese colectivo de actividades, la entidad estatal competente deberá iniciar los respectivos procesos disciplinarios.

Precisamente esto fue lo que aconteció en el *sub lite*, llamando la atención, que si bien es cierto, según el acontecer fáctico de la actuación disciplinaria que dio origen a la sanción impuesta al actor, se inició el día 17 de septiembre de 2002 cuando se expidió el Auto N° 265 que ordenó abrir indagación preliminar dentro del expediente DIS-01-161-02 en contra de responsables en averiguación<sup>32</sup>, es decir, con anterioridad a la expedición de la Resolución 01570 del 7 de octubre de 2002 que declaró la ilegalidad del cese parcial de actividades, no por ello, deviene en vicio de ilegalidad alguno en la actuación disciplinaria cuestionada por el actor. En todo caso, no sobra advertir, que para la fecha de expedición del fallo de primera instancia mediante Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005, ya se tenía la certeza de la ilegalidad del cese de actividades.

Lo anterior, por cuanto tenía la facultad legal el Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la U.A.E. de la Aeronáutica Civil, de ejercer la titularidad de la

---

<sup>31</sup> Folios 53-55

<sup>32</sup> Folio 63

acción disciplinaria en los términos del artículo segundo de la Ley 734 de 2002<sup>33</sup>, sin que estuviera condicionada dicha actuación, a que previamente se hubiera expedido el acto que declaró la ilegalidad de los ceses parciales de actividades en dicha entidad, por parte del Ministerio de Trabajo.

Recuérdese que de acuerdo con el artículo 150 del Código Disciplinario Único<sup>34</sup>, la indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta,

---

<sup>33</sup> Artículo 2°.- Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

<sup>34</sup> Artículo 150. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.

En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En estos eventos la indagación preliminar se adelantará por el término necesario para cumplir su objetivo.

En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses.

Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.

PARÁGRAFO 2o. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias,

determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad. Así mismo en virtud del artículo 69 *ídem*, el ejercicio de la acción disciplinaria puede tener varios orígenes, como quiera que se puede iniciar y adelantar de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos.

En el presente caso se tiene acreditado, que la actuación adelantada en contra del actor, se inició con fundamento en la queja formal instaurada por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil según el oficio que le envió al Jefe del Grupo de Investigaciones Disciplinarias,<sup>35</sup> pero lo cierto es que, ninguna disposición normativa del Código Disciplinario Único prevé u obliga a que el ejercicio de la acción disciplinaria, esté sometida a pronunciamiento previo respecto de la conducta endilgada con fundamento en la cual se iniciara la investigación, como en este caso sería la declaratoria de ilegalidad del cese de actividades por parte del Ministerio de Trabajo, tal y como así lo cuestionó el actor.

Efectuada la anterior prevención, con fundamento en la cual se advierte la existencia de la conducta reprochada al actor, como lo es su participación no en “Asambleas Informativas” si no en un verdadero cese de actividades que se llevó a cabo en el aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta el día 16 de septiembre de 2002, cumpliéndose así con el requisito objetivo para el adelantamiento de la actuación disciplinaria, la Sala se ocupará de analizar la responsabilidad personal que le fue endilgada al actor en los fallos sancionatorios y, verificar si la misma se adoptó con fundamento en material probatorio debidamente valorado a la luz del procedimiento disciplinario del CDU.

Para el cometido anterior, se requiere transcribir las faltas que le fueron endilgadas al demandante, según se extrae del fallo de primera instancia así:<sup>36</sup>

---

en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación.

<sup>35</sup> Folio 62

<sup>36</sup> Folio 195-196

“Usted, en su condición de Bombero Aeronáutico I, Grado 12 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el 16 de septiembre de 2002, estando de servicio en el horario comprendido entre las 06:00 horas a las 12:00 horas en el aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, entre las 06:00 y las 10:30 horas de ese día, hora en la cual se levantó el Acta de cese de actividades por parte del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, WILLIAM ORALNDO CORREA LOZANO, doctor GARY CASTILLO R, Administrador Aeropuerto Simón Bolívar y el Vicepresidente de Sinatraeronáutico Seccional Santa Marta, señor WILLIAM MARTÍNEZ HOYER, presuntamente omitió dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo establecido por la Entidad, al que estaba obligado para prestar el servicio en el desempeño de las funciones de Bombero Aeronáutico.

Usted, en su condición de Bombero Aeronáutico I, Grado 12 de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, el 16 de septiembre de 2002, estando de servicio en el Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, en el horario comprendido entre las 06:00 y las 12:00 hora local, presuntamente participó en la suspensión de actividades de un servicio público esencial, como es el desarrollado por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996; lo cual generó que el mencionado Terminal Aéreo, quedara descategorizado, entre las 06:00 y las 10:30 horas.

Con las anteriores conductas disciplinarias, posiblemente se infringieron las siguientes normas vigentes para la época de los hechos-16 de septiembre de 2002, así:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

Artículo 6. ‘Los particulares sólo son responsables ante las Autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones’.

#### LEY 734 DE 2002 – CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO:

Artículo 34. ‘Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...)’

Numeral 11. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.’

Artículo 35: ‘Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: (...)

Numeral 7. Omitir,...la prestación del servicio a que está obligado...

Numeral 32...participar en...suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo, cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador’

LEY 336 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1996:

Artículo 68. El modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y por los Tratados, Convenios, Acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptadas o aplicadas por Colombia’.

De acuerdo con los apartes subrayados del texto transcrito, resulta claro que al señor Cruz Gordillo en su condición de Bombero Aeronáutico de la Aerocivil, le fueron endilgadas dos faltas disciplinarias, a saber: i) haber omitido dedicar la totalidad del tiempo de trabajo reglamentario establecido por la entidad para prestar el servicio en el desempeño de sus funciones como bombero y, ii) haber participado en la suspensión de actividades del servicio público esencial, lo cual además generó la descategorización del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, entre las 06:00 y las 10:30 horas del día 16 de septiembre de 2002.

Es preciso destacar que, a renglón seguido de la descripción de las faltas endilgadas al actor, se le puso de presente en el acto acusado, la normatividad constitucional y legal que resultó transgredida por dicho comportamiento, al tiempo que se le enunciaron las pruebas con fundamento en las cuales el Grupo de Investigaciones Disciplinarias, había encontrado acreditado el compromiso personal del actor, así:

“Sustentan los cargos las siguientes pruebas: Cuaderno Original N° 1, folios: 23 a 24; 35 al 39; 42; 74; 81; 115; 139; 167 al 169; 176; 192 al 196; 199 al 200. Cuaderno Original N° 3, folios: 59 al 66; 96 al 99; 100

al 103; 104 al 108; 135 al 139. Cuaderno Original N° 4, folios 216 al 220”

Sobre este particular, la Sala se permite despejarle al actor un cuestionamiento efectuado en la demanda según el cual, *“los actos acusados carecen de motivación pues no era suficiente hacer menciones genéricas a pruebas que reposan en distintos cuadernos”*, lo que en su criterio dio lugar a la violación al debido proceso del sancionado, como quiera que lo que se observa es que dicha enunciación del material probatorio valorado en el caso particular del bombero Cruz Gordillo, se trató de una técnica de redacción del fallo que para nada deviene en la ilegalidad del mismo.

Lo anterior, por cuanto si bien es cierto la Resolución 00488 del 9 de febrero de 2005, consignó *“Sustentan los cargos las siguientes pruebas”* apenas citándolas, igualmente lo es que efectuada una lectura integral del extenso fallo sancionatorio, se observa que la transcripción de las pruebas –a las cuales remite este aparte-, se encuentran debidamente enlistadas en el capítulo SUSTENTO PROBATORIO folios 157 al 192 del citado acto, motivo por el cual no era necesario efectuar una nueva transcripción de las pruebas que comprometían en forma particular al inculpado, teniendo en cuenta que fueron veintinueve (29) bomberos investigados bajo esta cuerda procesal, lo cual haría inagotable la lectura del fallo. De tal suerte que, dada esta técnica, no se avizora violación al debido proceso ni derecho de defensa del actor, pues lo que importa es que se le hubieran puesto de presentes con el fin de que ejerciera su derecho de contradicción.

De otra parte, descendiendo al tema central del dilema jurídico, que lo constituye en palabras del demandante, el hecho de que no existe prueba que lo comprometa en las faltas disciplinarias endilgadas, como quiera que su actuación el día de los hechos investigados tenía una justificación, ya que estaba amparada en el oficio 4100 del 14 de septiembre de 2002 expedido por el Director de Recursos Humanos de la Entidad, la Sala desde ya anuncia que no la comparte por las siguientes razones:

En efecto mediante este oficio se autorizó la participación en las asambleas informativas convocadas por tres de los sindicatos de la AEROCIVIL, pero lo cierto es que dicho oficio tenía una limitante que era la siguiente: *“Esta Dirección*

*autoriza el permiso solicitado previando las necesidades del servicio*.<sup>37</sup>, expresión que se constituye de suma importancia dada la misional labor del cargo desempeñado por el disciplinado, como lo es el de bombero aeronáutico de la entidad.

Para ilustración acerca de la fundamental participación que en todos los aeropuertos del país cumplen los bomberos aeronáuticos, al punto que el servicio público por estos funcionarios prestado está catalogado como esencial, resulta pertinente transcribir el siguiente aparte consignado en el acápite “MARCO LEGAL” de la Resolución Número 00488 del 9 de febrero de 2005 o fallo de primera instancia<sup>38</sup>:

“La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la Aviación Civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia. La seguridad aeroportuaria, de acuerdo a los parámetros dados por las normas OACI, y para el caso específico de los Bomberos Aeronáuticos, la de actuar en forma preventiva e inmediata en las emergencias de aeronaves, en la extinción de incendios de las mismas a fin de evitar riesgos en la vida de pasajeros y tripulantes, salvar los bienes o elementos que son transportados en los aerodinos.

Teniendo en cuenta el Documento 9137-AN/898, de la OACI, el Manual de Servicios de Aeropuertos, Parte I, Salvamento y Extinción de Incendios, para los aeródromos, los Bomberos Aeronáuticos, estaban en la obligación de prestar el servicio de extinción de incendios.

El Bombero Aeronáutico, debe conocer las normas relacionadas con el salvamento y extinción de incendios, de acuerdo al Manual de Servicios de Aeropuertos de la OACI, documento 9137-AN/898, Partes 1, 7 y 8, sobre Seguridad y Operaciones Aeroportuarias y las Normas de Operación y Seguridad Aeroportuaria, es por ello que en el curso de Bombero Aeronáutico, se dicta una materia denominada ‘Legislación Aeronáutica’, la cual hace parte de la formación científica y tecnológica.

---

<sup>37</sup> Folio 50

<sup>38</sup> Folio 247-248

En efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

(...)

La Ley 336 del 20 de diciembre de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, dispuso en el artículo 68: ‘El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial (...).

De la normatividad citada, fácil es concluir que el servicio de Bomberos, es un SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL.” (subrayas fuera de texto)

Resulta evidente que el cargo desempeñado por el actor, en su calidad de Bombero Aeronáutico que prestaba sus servicios en el Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta para el día de los hechos, corresponde a un servicio público esencial, tanto así que para garantizar la presencia permanente y continua de estos funcionarios de la U.A.E. de Aeronáutica Civil en todos los aeropuertos del país, la entidad por conducto de sus Direcciones Regionales y a nivel central en el aeropuerto Internacional El Dorado, ha previsto que su prestación se haga a través de turnos de trabajo.

De tal suerte que el demandante, al ser conocedor de los deberes que tenía como Bombero Aeronáutico, bien sabía que le estaba prohibido ausentarse de su lugar de trabajo así fuera por breve espacio de tiempo como lo alega en su defensa, ya que su obligación era la de dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo establecido por la Entidad, en este caso cumpliendo el turno de trabajo que tenía asignado el funcionario Cruz Gordillo.

Menos aún se le puede aceptar como eximente de responsabilidad, el argumento según el cual el bombero sancionado estaba en cumplimiento de orden legítima de autoridad<sup>39</sup>, por cuanto lo que se cuestionó a lo largo de la actuación disciplinaria no fue el ejercicio a participar en una actividad sindical, pues ésta se reconoció como un derecho fundamental tanto así que les fue autorizado participar en

---

<sup>39</sup> Según refirió el apoderado del actor en virtud del numeral 3° del artículo 28 de la Ley 734 de 2002

“Asambleas Informativas” a través del oficio del Director de Recursos Humanos, sino en que hubiera omitido la prestación del servicio público al que estaba obligado como bombero aeronáutico, ya que este es uno de los cargos misionales de la Aerocivil, lo cual se tradujo sin duda en la afectación del servicio.

De allí que resulte intrascendente a juicio de la Sala, el cargo según el cual los bomberos aeronáuticos estaban respaldados por el Convenio 098 de la OIT aprobado en nuestro ordenamiento mediante Ley 27 de 1976, por cuanto se insiste, en la actuación disciplinaria adelantada por la U.A.E. de Aeronáutica Civil, la expresión del ejercicio de reunión y de asociación sindical, no estuvo en cuestionamiento.

De otra parte, pierde solidez también la afirmación del demandante según la cual, *“no le es dable al bombero aeronáutico individualmente considerado prever las necesidades del servicio, pues esta función le correspondía al Director Aeronáutico Regional”*<sup>40</sup>, como quiera que no obstante la autorización general a todos los funcionarios de la Aerocivil para asistir a las “asambleas informativas”, le correspondía a cada trabajador interesado en participar, en primer lugar, respetar su horario de labores, y en segundo término, participar sí pero sin afectar la prestación del servicio, ya que este tema se trata del fuero interno de responsabilidad de cada funcionario, sin que se le pueda endilgar compromiso alguno a la entidad demandada por conducto de sus directivos.

Acerca del material probatorio que acredita la responsabilidad disciplinaria del actor, resulta necesario citar las siguientes pruebas documentales y testimoniales, con fundamento en las cuales se evidencia tanto el incumplimiento del horario de los turnos de trabajo asignados, así como el cese de actividades del grupo de bomberos aeronáuticos en el aeropuerto Simón Bolívar de Santa Marta en el que se encontraba ubicado el sancionado y, por ende, la afectación al servicio público de transporte aéreo en dicho aeródromo:

-Acta del cese de actividades, suscrita el día 16 de septiembre de 2002, por el Coordinador de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Territorial del Magdalena, por el Presidente de

---

<sup>40</sup> Dice al actor que en virtud del artículo 31 numeral 3 del Decreto 260 de 2004, que le otorga esta responsabilidad a los directores aeronáuticos regionales.

SINTRAERONÁUTICO Seccional Santa Marta y por el Administrador del Aeropuerto Simón Bolívar, en la que consta lo siguiente:<sup>41</sup>

“En Santa Marta a los 16 días del mes de septiembre de 2002, siendo as 10:30 am se hizo presente en las instalaciones del aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Santa Marta, el suscrito funcionario (...) procediendo a realizar el recorrido por las diferentes áreas o secciones constatando que todo el personal administrativo se encuentra en cese de actividades en las afueras de las oficinas a excepción del personal de Torre, señores Quintero y José Donado; controladores aéreos del Aeropuerto Simón Bolívar, las demás dependencias se encuentran cerradas. **En este estado de la diligencia se le concede el uso de la palabra al señor Doctor Gary Castillo quien manifestó que el Aeropuerto Simón Bolívar no ha prestado sus servicios desde las 06:00 am, hasta la hora que se realizó la inspección** ya que los funcionarios de la Aeronáutica Civil Seccional Magdalena se encuentran apoyando la Jornada Organizada para el día de hoy por las centrales obreras.” (subrayas y negritas nuestras)

Esta prueba que procede de un funcionario o tercero imparcial como lo es el delegado del Ministerio de Trabajo Seccional Magdalena, acredita el hecho de la cesación de actividades por parte de los funcionarios del Aeropuerto Simón Bolívar, a excepción del personal de la torre de control. Sobre este punto más adelante se ahondará mediante la declaración del Jefe de controladores aéreos de dicho terminal aéreo.

Acerca de los turnos de trabajo del personal de bomberos aeronáuticos que estaban organizados para el día 16 de septiembre de 2002, resulta pertinente transcribir la siguiente prueba del documento firmado por el Administrador del Aeropuerto Simón Bolívar de Santa Marta<sup>42</sup>:

“DR. RAMÓN EMILIANI

De acuerdo a lo conversado por usted telefónicamente le esto y enviando listado del cuadro del turno que laboraba en la jornada de la mañana:

---

<sup>41</sup> Folios 58-61

<sup>42</sup> Folio 68

Coordinador del Grupo: Jaime Noguera  
Rafael Angarita, Aldo Sandoval, José Cruz, Wilfrido Olivero.  
Segundo turno: que labora de 12 M a cierre del aeropuerto:  
Coordinador del Grupo: Rodrigo Monroy  
Bomberos: Gabriel Pulido, Norberto Valencia, Gilberto Pardo,  
ATENTAMENTE:  
Gary Castillo Racines  
Adm. Aeropuerto Simón Bolívar de Santa Marta.”

Mediante esta prueba queda acreditado que el demandante, para el día 16 de septiembre de 2002, estaba asignado al primer turno de trabajo, es decir, el de las horas de la mañana, en el Grupo de Bomberos Aeronáuticos que asistía al Aeropuerto Simón Bolívar de Santa Marta.

Figura también el listado de los bomberos de la U.A.E. de Aeronáutica Civil que no se presentaron a laborar en los distintos aeropuertos del país, en la que aparece que en Santa Marta, no asistieron 5, sin embargo no figuran los nombres<sup>43</sup>.

Y es que acerca de la afectación del servicio, que condujo a que fuera “descategorizado” el Aeropuerto Simón Bolívar durante el día 16 de septiembre de 2002, resulta más que pertinente transcribir algunos apartes de la declaración rendida por el funcionario José Agustín Donado Jiménez en su condición de Jefe Torre de Control del Aeropuerto Simón Bolívar, que narró sobre los hechos acontecidos, lo siguiente<sup>44</sup>:

“PREGUNTADO: Sírvase decir al Despacho, si el día en mención, las operaciones aéreas se vieron afectadas en este Aeropuerto. En caso de haber sido así, diga cuales. CONTESTÓ: Entrando al turno a las 5:50 de la mañana, se procedió a pedir revisión de pista al personal de Bomberos, a las 5:55 horas, dichos señores informan operando normal dos máquinas T-1500, una ambulancia, cinco funcionarios. A las 6:45 de la mañana, y debido al mensaje 161113 emitido por la Administración del Aeropuerto “Simón Bolívar”, informan que a partir de la hora, quedaría laborando sin servicio SEI, Salvamento y Extinción de Incendios. En coordinación con Barranquilla, con el Supervisor DANILO

---

<sup>43</sup> Folio 69

<sup>44</sup> Folios 79-81

ZAMBRANO, se acordó operar bajo la responsabilidad de cada tripulación, con conocimiento previo de la no prestación del servicio SEI. A las 7:10 de la mañana, el Supervisor del Centro de Control de Barranquilla, WILLIAM RAMÍREZ (WR), informa que Santa Marta quedaría cerrado por falta de garantías en servicio SEI y Soporte Técnico. (...) El señor WILLIAM MARTÍNEZ, le informó al funcionario del Ministerio de Trabajo que la Torre era la única dependencia que estaba laborando (...) PREGUNTADO: Diga al Despacho si como consecuencia de la no prestación del servicio SEI, en el Aeropuerto Simón Bolívar bajó éste de categoría. En caso de haber sido así, diga mediante que NOTAM. CONTESTO: Efectivamente, el Aeropuerto de Santa Marta, bajó de categoría, por no contar con los servicios SEI. Desconozco que en el curso del día se hubiese publicado NOTAM al respecto. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si para las 12:00, hora en que usted hizo entrega del turno, las actividades del aeropuerto ya se habían reanudado, o si por el contrario continuaban suspendidas. CONTESTO: Se continuó laborando bajo responsabilidad de cada tripulación y con el conocimiento de la no prestación del servicio SEI. PREGUNTADO: Diga al Despacho si el personal de Bomberos continuaba a las 12:00 horas, sin prestar servicio SEI. CONTESTO: Continuaba sin prestar el servicio SEI.”

Más que contundentes las anteriores declaraciones, pues el deponente bajo la gravedad del juramento, fue enfático en afirmar acerca del cese de actividades del personal de bomberos aeronáuticos el día 16 de septiembre de 2002, en el turno de la mañana al cual estaba asignado el disciplinado, así mismo ratificó la baja de categoría del aeropuerto Simón Bolívar, por no contar con los servicios SEI (Servicios Extinción de Incendios).

A propósito en el fallo de primera instancia se consignó acerca del importante rol del bombero aeronáutico, lo siguiente: *“Es menester traer en cita a esta decisión, que la gestión encomendada a los Bomberos Aeronáuticos, ha alcanzado gran protagonismo, al punto que en oportunidades no pueden realizarse operaciones aéreas si no existe en un aeropuerto determinado un Cuerpo de Bomberos, su*

*tarea, es de enorme importancia, reconocida por los organismos más importantes de la aviación del mundo.*<sup>45</sup>

Por su parte, no resultan convincentes las afirmaciones del disciplinado en la diligencia de versión libre y espontánea que rindió, en la que afirmó:<sup>46</sup>

“PREGUNTADO: Sírvase manifestar todo lo que sepa al respecto indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo que usted conozca. CONTESTÓ: Nosotros entramos a las 6 de la mañana como es normal a laborar en la jornada de trabajo. Hicimos nuestro trabajo correspondiente como es el alistamiento de equipos y máquinas para iniciar nuestra jornada de trabajo, en ningún momento estuvimos nosotros en paro, siempre el SEI estuvo laborando; nosotros de vez en cuando hacíamos acto de presencia cuando se estaba haciendo la asamblea permanente, cuando estaba reunido el personal, en ningún momento descuidamos el servicio, siempre mantuvo bomberos la base, de vez en cuando de a dos bomberos íbamos y regresábamos porque no veíamos nada de protesta, pero siempre estuvimos prestos al servicio, hasta que se terminó nuestra jornada a las 12 del día, hasta que llegó nuestro relevo, así que el servicio del SEI se prestó normal (...)”

Esta declaración además de no resultar creíble, se observa contradictoria con la declaración del Jefe de Torre de Control transcrita en precedencia, con las otras pruebas documentales y con la intención manifestada previamente por los líderes sindicales, en la que de forma premeditada afirmaron que no se garantizaría la prestación del servicio SEI, tal y como así lo consignaron en la comunicación del 15 de septiembre de 2002, suscrita por los presidentes de los sindicatos ANBAC y SINTRAERONÁUTICO dirigida a la Dirección de Aeronavegación de la entidad, en la que en forma vehemente, consignaron lo siguiente:<sup>47</sup>

“(...) que con ocasión de la realización de las Asambleas Informativas programadas, de las cuales participarán la gran mayoría de los trabajadores de la Aerocivil, no se garantizará el servicio de Salvamento

---

<sup>45</sup> Folio 253

<sup>46</sup> Folios 139-

<sup>47</sup> Folio 19-20 cuaderno antecedentes

y Extinción de Incendios SEI, a partir de las 06:00 horas del día lunes 16 de septiembre próximo.

Por esta razón, cualquier decisión de operar los aeropuertos, en estas condiciones, constituye una clara violación de la normatividad nacional e internacional, sobre seguridad aérea y por lo tanto, los riesgos derivados de estas decisiones quedan bajo la absoluta responsabilidad de las Directivas y del Grupo de Tránsito Aéreo de la Aerocivil”  
(subrayas fuera de texto)

De acuerdo con la prueba anterior, queda en evidencia que más que simples asambleas informativas lo que se tenía programado era un verdadero cese de actividades por parte de las agremiaciones sindicales convocantes, tal y como aconteció, prueba de ello es que fue declarado ilegal por la autoridad ejecutiva respectiva.

Siendo ello así, lo que observa también la Sala, es que la sanción disciplinaria no se profirió en contra del actor y los demás disciplinados por la asistencia a las asambleas informativas, sino por el hecho de que, al hacer uso de un derecho sindical, se desconocieron los términos en los que fue otorgado el permiso otorgado por las directivas de la entidad demandada, lo cual puso en riesgo la seguridad del transporte aéreo.

De otra parte, la Sala no observa irregularidad alguna, menos aún falta de competencia por el hecho de que la investigación disciplinaria objeto de cuestionamiento, la hubiera adelantado el Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la U.A.E. de Aeronáutica Civil desde el nivel central y no a través de una oficina de control disciplinario interno a nivel regional, como lo cuestionó el demandante, pues lo que se observa es una equivocada interpretación del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, que dispone:

**“ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO.** Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten

contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, **se podrán** crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados

. (...)”

Tal y como lo denota el verbo rector consignado en el segundo inciso del artículo 73 del CDU, la creación de las oficinas regionales o seccionales de control disciplinario a nivel interno de cada entidad de la administración pública, es facultativa, en otras palabras es opcional, de allí que si se circunscribe el adelantamiento de las investigaciones disciplinarias desde una Oficina que se ubique en el nivel central de la entidad, no existe irregularidad alguna, pues en todo caso lo que se debe garantizar es el agotamiento de la segunda instancia, tal y como aconteció en el *sub judice*, en vista de que los actos acusados corresponden a los fallos sancionatorios de primera y de segunda instancia, proferidos en contra del actor.

Menos aún le asiste la razón al apoderado del actor cuando afirmó en el libelo de la demanda, que el Director de la U.A.E. de Aeronáutica Civil tenía que pedir a la Procuraduría General de la Nación que asumiera la investigación disciplinaria de manera preferente, pues lo que se observa es que efectuó una distorsionada interpretación del artículo 3° de la Ley 734 de 2002 que dice lo siguiente:

“Artículo 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás

dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso”

De acuerdo con el verbo rector del inciso primero del artículo transcrito, se evidencia que la opción del ejercicio del poder preferente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, también “podrá” ser ejercido de manera facultativa por parte del ente de control, quien “podrá” retomar el adelantamiento de las investigaciones disciplinarias adelantadas por los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, pero lo cierto es que no está obligada a desplazar aquellas actuaciones disciplinarias.

Menos aún resulta viable jurídicamente aceptar, que la respectiva entidad se despoje *mutuo proprio* de la competencia para el adelantamiento de las actuaciones disciplinarias en contra de sus propios funcionarios, como lo depreca el actor por cuanto esta tesis no justificaría la existencia de las oficinas de control disciplinario interno en todas las entidades del Estado, tal y como fueron concebidas en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único e incluso por la Ley 190 de 1995<sup>48</sup>.

Finalmente, no advierte la Sala la configuración de la causal de desviación de poder de los actos demandados, al considerar el actor que el Director de la Entidad indujo en error al Ministerio de Trabajo para que declarara la ilegalidad del cese de actividades, en vista de que le omitió informar que la entidad había autorizado la participación de todo el personal de la Aerocivil en las Asambleas Informativas.

Lo anterior por cuanto como se ha advertido con vehemencia, no se discute la existencia del permiso o autorización para que se reunieran en ejercicio del

---

<sup>48</sup> **ARTÍCULO 53.** En toda entidad pública, deberá existir una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolverlas quejas y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad.

La oficina de control interno, deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular.

Las entidades territoriales dispondrán lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

reconocimiento del derecho de asociación sindical y de reunión, de allí que este punto no está en tela de juicio, lo que se cuestionó fue la falta de prevención en la garantía de la prestación del servicio público por parte de los bomberos aeronáuticos, que condujo al cese de actividades en varios aeropuertos del país, de lo cual no existe duda alguna.

Al no evidenciar esta Sala, ninguna de las causales de nulidad invocadas en contra de los fallos sancionatorios proferidos en primera instancia por el Grupo de Investigaciones Disciplinarias y en segunda por el Director General de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, se denegarán las súplicas de la demanda, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

### **3. Sobre la condena en costas**

Es importante destacar que no procede de manera automática, pues como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(...) *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)*”. Por ello, al observar que en el trámite del proceso no se causaron, esta Sala no condenará en costas a la parte demandante.

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**

**ARTICULO PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA** la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, propuesta por la apoderada de la U.A.E. de Aeronáutica Civil.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- DENEGAR** las súplicas de la demanda, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**ARTICULO TERCERO.-** No condenar en costas a la parte demandante.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ**

(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**