

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – Sujeto disciplinable / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – Actividad sindical no excluye la responsabilidad disciplinaria / FALTA DISCIPLINARIA – Principio de legalidad / SANCIÓN DISCIPLINARIA – Principio de legalidad / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Vinculación laboral de la demandante / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – Competencia oficina de control interno disciplinario / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – Facultad de la universidad pública de establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO – Procedimiento abreviado / PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO - Derecho al debido proceso, defensa y contradicción

[...] [L]a Ley disciplinaria contenida en la Ley 734 de 2002, se aplica para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, y particulares en ejercicio de funciones públicas [...] Así las cosas, considera la Sala que en atención a que la señora (...) al momento de la ocurrencia de los hechos (...) estaba vinculada a la Universidad Nacional de Colombia como empleada pública, le era aplicable el régimen disciplinario establecido en el Código Único Disciplinario. [...] [E]l derecho de asociación y negociación colectiva y, por lo tanto, de pertenecer a un sindicato, rige para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, razón por la cual el hecho de hacer parte de alguna de estas asociaciones no genera de manera alguna la pérdida de su condición como servidor público.[...] [N]o puede considerarse que su actividad sindical la exonere de responsabilidad disciplinaria (...) este es aplicable, se insiste, para los servidores públicos, sin que se haga referencia a prerrogativa alguna. [...] Cabe anotar (...) que en ningún momento el operador disciplinario le imputó un cargo a la demandante reprochando su actividad sindical, sino que esta se basó en la agresión verbal de su parte, como empleada pública, a la que fue sometido el rector de la Universidad Nacional de Colombia al tildarlo de «ladrón, paramilitar, corrupto, asesino», la cual se encontró plenamente acreditada [...] la falta grave que le fue endilgada está consagrada como tal y estuvo debidamente probada, pues, como lo señalaron los testimonios rendidos dentro de la investigación disciplinaria, la demandante fue una de las funcionarias que estaba presente en la manifestación y, además, fue una de las que se refirió en contra del rector con palabras soeces, incurriendo así en un trato irrespetuoso en contra de una persona con la que tenía relación por razones del servicio, conducta que se encuentra reprochada en el Código Único Disciplinario. [...] [L]a acción disciplinaria se lleva a cabo, preferentemente, por la Procuraduría General de la Nación (...) también puede ser ejercida por cada entidad pública, para lo cual debe contar con una oficina de control interno disciplinario encargada de conocer de los trámites disciplinarios iniciados en contra los servidores públicos de sus dependencias; y por las Personerías Municipales y Distritales. [...] [L]a competencia en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 ibidem, se determina por: la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. [...] [L]as Universidades Públicas tienen la facultad de establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria, en ejercicio de la autonomía universitaria, estas tampoco pueden desconocer las garantías constitucionales ni el principio de legalidad tanto de las faltas como de las sanciones. [...] [P]uede observarse que la investigación fue tramitada respetando las garantías legales y constitucionales de la investigada, garantizándose el adelantamiento de cada una de las etapas correspondientes en una investigación disciplinaria [...] [L]a Universidad Nacional de Colombia tramitó la investigación disciplinaria con base en las faltas y procedimiento previsto en el régimen especial, sin apartarse del principio de legalidad establecido en el régimen general, dispuesto en el Código Único Disciplinario. [...] [L]a Oficina Nacional de

Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia decidió tramitar la investigación a través del procedimiento abreviado, en atención a que la presunta infractora fue sorprendida en la comisión de la falta y a que al momento de valorar la apertura de investigación, estuvieron dados los requisitos para proferir pliego de cargos, de conformidad con lo previsto en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002. [...] [S]e garantizó el derecho al debido proceso, defensa y contradicción, se cumplieron las etapas del proceso, la disciplinada tuvo la oportunidad de aportar pruebas, se resolvieron los recursos e incidentes propuestos dentro de la actuación

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C, veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00369-00(1422-12)

Actor: BLANCA LUCÍA ESCOBAR GUEVARA

Demandado: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del CCA, la señora Blanca Lucía Escobar Guevara presenta demanda contra la Universidad Nacional de Colombia.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

La parte actora solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) fallo de 6 de octubre de 2005, emitido, en primera instancia, por la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, mediante el cual se declaró responsable disciplinariamente y sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 10 días; y ii) Resolución No. 940 de 30 de agosto de 2006, proferida por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, que confirmó la decisión inicial.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar con ocasión de la sanción que le fue impuesta, así como los perjuicios morales a los que se vio sometida; declarar que no existió solución de continuidad; ordenar la actualización de las sumas que resulten de la condena, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo; disponer el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 *ibídem*; y condenar en costas a la entidad demandada.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentaron sus pretensiones, son los siguientes:

El 20 de agosto de 2004, en las instalaciones de la Sede de Palmira de la Universidad Nacional de Colombia, con ocasión de la visita del señor Marco Palacio Rozo, que para dicha fecha se desempeñaba como rector, se desarrolló una jornada de protesta por parte de la comunidad universitaria.

En atención a que al parecer, en dicha protesta, se presentaron desmanes, a través de Auto de 13 de octubre de 2004, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia dio apertura de indagación preliminar en su contra, y decretó la práctica de pruebas.

Mediante Auto de 18 de marzo de 2005, dicha dependencia dio apertura de investigación disciplinaria.

Por Auto de 30 de marzo de 2005, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno decidió tramitar la investigación a través del procedimiento abreviado, citarla a audiencia pública y formularle pliego de cargos.

El 29 de septiembre de 2005, se llevó a cabo la audiencia pública, en la cual rindió sus descargos.

Mediante fallo de 6 de octubre de 2006, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, en primera instancia, la declaró responsable disciplinariamente y la sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 10 días.

Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto a través de fallo de 30 de agosto de 2006, por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, confirmando la decisión inicial.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 2, 6, 13, 25, 29, 39 y 103 de la Constitución Política; 4, 6, 9, 13 y 44 de la Ley 734 de 2002; y 354, 379, 381 y 414 del Código Sustantivo del Trabajo.

Al desarrollar el concepto de violación, adujo que el operador disciplinario incurrió en falsa motivación, toda vez que: i) no era sujeto disciplinable, en la medida en que el día de la ocurrencia de los hechos no actuó en condición de servidora pública, debido a que se encontraba bajo un permiso sindical; y ii) la investigación disciplinaria se llevó a cabo como consecuencia de una persecución en contra del sindicato de trabajadores de las Universidades Públicas.

Manifestó que se le vulneró el derecho al debido proceso, en razón a que la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad carecía de competencia para adelantar la investigación disciplinaria en su contra, en tanto que por su condición de sindicalista, el facultado para ello era el Ministerio de Trabajo, debiéndose aplicar el procedimiento previsto en el Código Sustantivo del Trabajo.

Aunado a ello, señaló que la Universidad Nacional de Colombia aplicó indistintamente el régimen especial y el general y que, además, el procedimiento abreviado a través del cual se llevó a cabo la investigación, no resultaba procedente.

1.2. Contestación de la demanda

Pese a que mediante Auto de 6 de diciembre de 2012¹, el Despacho fijó el negocio en lista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207-5 del CCA, modificado por el artículo 58 de la Ley 446 de 1998, la Universidad Nacional de Colombia guardó silencio.

1.3. Alegatos de conclusión

1.3.1. De la parte demandante²

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de la demanda.

1.3.2. De la parte demandada³

El apoderado de la Universidad Nacional de Colombia se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa los siguientes:

Consideró que los operadores disciplinarios no incurrieron en falsa motivación y desviación de poder, en la medida en que los actos administrativos acusados fueron expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria.

Sostuvo que la Universidad Nacional de Colombia actuó en cumplimiento de un deber legal y le garantizó a la disciplinada el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Afirmó que los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad, dado que el material probatorio obrante dentro del expediente se analizó bajo las reglas de la sana crítica.

Expuso que la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, para el momento de la ocurrencia de los hechos, no se encontraba de permiso sindical, razón por la cual le era aplicable la Ley disciplinaria, en su condición de funcionaria pública, emitiéndose la decisión de manera adecuada y proporcional.

1.4. Concepto del Ministerio Público

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto en el que solicitó negar a las pretensiones de la demanda⁴:

¹ Folios 707 y 708.

² Folios 806 a 811.

³ Folios 799 a 804.

Indicó que la Universidad Nacional de Colombia no incurrió en falsa motivación, dado que no existió incongruencia entre los hechos investigados y la conducta que resultó reproachable en materia disciplinaria.

Manifestó que no se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto que la competencia para adelantar la investigación disciplinaria si le correspondía a la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad, debido a que el Ministerio de Trabajo no tiene la facultad para hacer un control disciplinario frente a los servidores públicos.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos acusados, la entidad demandada incurrió en: (I) falsa motivación, por cuanto la investigación le fue adelantada pese a no ser sujeto disciplinable; (II) violación del derecho al debido proceso, por tramitar la investigación sin tener competencia para el efecto y aplicar indistintamente el régimen especial y el general; y (III) desviación de poder, porque la sanción disciplinaria se debió a una persecución en su contra.

2.2. Marco normativo

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

En su artículo 6 se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

⁴ Folios 813 a 819.

Ahora, dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Por su parte, el artículo 83 de la Carta Política, señala respecto a uno de los principios, como es el de la buena fe, que «Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas».

Respecto a la función pública, comienza el artículo 122 de dicha normativa, diciendo que «no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente».

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 dispone en cuanto al principio de legalidad, que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley vigente al momento de su realización».

A su vez, respecto a la presunción de inocencia, el artículo 9 *ibidem*, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa dispone en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de

responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto a las pruebas, el Código Disciplinario Único señaló en su artículo 128, que toda decisión proferida dentro de la actuación disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa, correspondiéndole la carga de la prueba al Estado.

Frente a la oponibilidad de los medios probatorios, el artículo 138 de dicha normativa, dispone que los sujetos procesales pueden controvertir las pruebas a partir del momento en que tengan acceso a la actuación disciplinaria.

Finalmente, los artículos 141 y 142 *ibidem*, consagran que los medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.

A su turno, el Código Sustantivo del Trabajo, en sus artículos 354 y 141, prevé respecto al derecho de asociación y su protección, lo siguiente:

Artículo 354. Protección del derecho de asociación: 1. En los términos del artículo 292 del Código Penal queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.

2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Considéranse como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:

- a). Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;
- b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;
- c). Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;
- d). Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y
- e). Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma.

(...)

Artículo 414. Derecho de asociación. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de

los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.
2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.
3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.
4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.
5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.
6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.
7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.
8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades. y
9. <Ordinal adicionado por el artículo 58 de la Ley 50 de 1990.> Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente, puede establecerse lo siguiente:

2.3.1. En relación con la vinculación laboral de la demandante

De acuerdo con la certificación expedida por el jefe de personal de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira, el 7 de abril de 2005, la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, para el momento de la ocurrencia de los hechos, se encontraba vinculada laboralmente en la institución como operaria calificada 53006 de la Sección de Biblioteca⁵ y pertenecía al Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas y tenía como condición sindical, la de fiscal⁶.

2.3.2. En relación con la actuación disciplinaria

⁵ Folio 157 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁶ Folio 123 del cuaderno de antecedentes administrativos.

El 7 de octubre de 2004, se presentó una queja ante el jefe de la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, bajo los siguientes argumentos⁷:

(...) me permito solicitar al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, se investigue y se sancione ejemplarmente a los responsables y directos ejecutores del oprobioso tratamiento a que fue sometido el señor rector de la Universidad, profesor Marco Palacios, en la horas de la mañana del viernes 20 de agosto del presente año, dentro del campus de la Sede de Palmira (...) ante la violencia y los ataques y temiendo por la integridad física del señor rector, conjuntamente con algunos profesores de la sede, de quienes me enorgullezco por su valor civil, decidimos acompañarlo hasta el vehículo que lo transportaría al CIAT donde estaba citado a una reunión para tratar asuntos fundamentales para la sede y como miembro de la Junta Directiva de ese centro de investigaciones. A pesar de nuestros esfuerzos, la turba compuesta por 'estudiantes' y miembros del sindicato de trabajadores, en una actitud irracional, grosera, soez y particularmente violenta, impidió la libre movilización del Dr. Palacios en el vehículo destinado para transportarlo. Antes esta situación, le sugerimos al Dr. Palacios que saliéramos de la sede caminando, lo cual hicimos ante los denuestos, los insultos, las acusaciones calumniosas, los guijarros y el agua contra el Dr. Palacios y quienes lo acompañamos (...) pero cuando el Dr. Palacios intentó abordar varios vehículos uno detrás de otro, taxis, vehículos de la sede, vehículos de profesores que intento impedir el oprobioso e inhumano tratamiento que esta pandilla de sujetos le estaba otorgando a un profesor respetable de la Universidad, prácticamente lo secuestraron en plena vía pública.

(...)

Señores del Consejo Superior, en mi opinión todos estos hechos conducen a la necesidad de establecer límites disciplinarios y académicos que nos sirvan de faro para nuestro diario quehacer en la institución, y esto solamente puede ser posible si tenemos el coraje de evaluar nuestras acciones, siguiendo la tradición universitaria que nos legó la edad media (...).

Anexo a dicha queja, se allegaron los siguientes documentos:

- Comunicado del Consejo Superior Universitario a la comunidad universitaria, emitido el 24 de agosto de 2004, en el que se señaló⁸:

El Consejo Superior Universitario se permite expresar su más enérgica condena ante los hechos ocurridos en la sede de Palmira, en los cuales la persona del rector, su dignidad humana y su investidura fueron objeto de injurias, agresión física e indecibles ofensas por parte de un reducido grupo de exaltados.

Hechos de esta naturaleza atentan contra la vida académica y la imagen institucional. Las discusiones en una comunidad universitaria deben darse en medio de un dialogo civilizado, por tanto condenamos la divulgación de comunicados amenazantes y manifestamos el compromiso en la construcción de esta institución que nuestra sociedad necesita y reclama.

- Comunicado de la Junta Directiva del Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas Nacionales – Sintraunal – Palmira, dirigido a la comunidad universitaria, en el que se manifestó⁹:

El pasado viernes 20 de agosto, hizo presencia en la sede de Palmira de la Universidad Nacional, el legítimo rector Marco Palacios (...) al tratar de salir, las personas que lo rodeaban no dejaron mover el carro y entonces tuvo que salir a pie, seguido por los manifestantes que le exigían explicaciones por sus arbitrariedades. Lluven entonces los tomates, los huevos y el agua que hicieron blanco en la humanidad del dictador, trata

⁷ Folios 4 a 7 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁸ Folio 8 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁹ Folio 9 del cuaderno de antecedentes administrativos.

entonces de abordar un taxi, el cual tampoco se le permite la marcha, lo recoge entonces el profesor Diosdado Baena en su camioneta, siendo inmovilizado por los manifestantes. Después de casi una hora, encerrado en la camioneta, decide coger un megáfono para dirigirse a los manifestantes. Sus temblorosas palabras son en contra de sintraunal, al que tilda de sindicato mentiroso, injurioso y radical, que los que allí estaban era una minoría – como siempre, por lo tanto no habla con ellos (...).

Mediante Auto 003-04 de 13 de octubre de 2004, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, dio apertura de indagación preliminar en averiguación de responsables y decretó la práctica de pruebas¹⁰.

El 13 de octubre de 2004, la señora Sara Mejía Tafur presentó su declaración dentro de la investigación disciplinaria, en la que afirmó¹¹:

(...) laboró en la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira (...) actualmente ocupo el cargo de vicerrectora de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira (...) Preguntado (...) diga al despacho si usted conoció o fue testigo presencial de los mencionados hechos, en caso afirmativo haga un relato sucinto de los hechos, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Contestó. Si conocí y fui testigo presencial, pero además, como parte de la administración fui involucrada en los hechos (...) el rector hizo una intervención de más o menos una hora, luego los profesores comenzaron a hacer preguntas, poco después la reunión se vio interrumpida con una explosión muy fuerte, se entró humo al auditorio, también se escucharon gritos de un grupo de estudiantes y funcionarios administrativos ayudados por megáfonos hasta el punto de no dejar escuchar las intervenciones de los profesores, sabotando la reunión programada, luego se escuchó otra explosión. Salimos del auditorio en compañía de un grupo de profesores para tomar el automóvil que nos conducía al CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical). Al salir, el mismo grupo de estudiantes y funcionarios insultaba al señor rector con palabras como ladrón, asesino, paramilitar, fuera palacios. Al abordar el automóvil algunas estudiantes impidieron su movilización colocando pancartas en el parabrisas y colocándose al frente del mismo.

En la misma fecha, el señor Rubén Darío Cifuentes rindió su declaración, dentro de la cual aseguró¹²:

(...) laboró en la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira (...) actualmente ocupó el cargo de secretario de sede de la Universidad (...) Preguntado (...) diga al despacho si usted conoció o fue testigo presencial de los mencionados hechos, en caso afirmativo haga un relato sucinto de los hechos, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Contestó. Si fui testigo presencial de los hechos. En compañía de la Profesora Sara Mejía arrimamos al CIAT a recoger al señor Rector en el vehículo asignado a la Vicerrectoría de la sede, nos trasladamos al campus de la Universidad e hicimos un recorrido por el bloque B y la biblioteca, cerca de las ocho de la mañana nos dirigimos hacia el auditorio Hernando Patiño Cruz para realizar una reunión con los profesores la cual había sido convocada previamente (...) ya afuera tratan al rector y la vicerrectora de tomar un taxi al cual se le impide su movilización, y toman la determinación de bajarse y continuar caminando, bajo los gritos de consignas como 'asesinos', 'ladrones', 'corruptos', 'ilegítimos' (...) Preguntado. De conformidad con lo señalado anteriormente podría usted especifica y/o identificar qué servidores públicos de la universidad, participaron de los actos de agresión contra el señor rector Marco Palacios Rozó, en los mencionados hechos ocurridos el día 20 de agosto de

¹⁰ Folios 16 y 17 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹¹ Folios 18 a 20 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹² Folios 21 a 23 del cuaderno de antecedentes administrativos.

2004 y que específica conducta fue producida por estos sobre la persona del rector de la Universidad. Contestó. Entre las personas que estaban, además de los estudiantes lanzando insultos contra las directivas de la universidad y en particular contra el rector y las directivas de Palmira se encontraban los empleados Armando Carbonell, Jairo Soto, Jairo Mosquera, Blanca Escobar, quienes le gritaban al rector: 'ilegítimos, directivas corruptas, ladrones, ratas' y gritos de 'fuera palacios fuera de la Universidad Nacional, usted tiene la manos manchadas de sangre' (...) Preguntado. Conoce en que dependencia de la universidad – sede Palmira, laboran los funcionarios señalados por usted en respuesta anterior. Contestó. La señora Blanca Escobar trabaja en la biblioteca, el señor Jairo Soto en la granja de Zootecnia, el señor Mosquera en el Laboratorio de Agroindustria y el señor Carbonell en el laboratorio de Anatomía.

A través de Auto 04 de 14 de octubre de 2004, los funcionarios antes mencionados fueron vinculados a la indagación preliminar¹³.

Por Oficio de 14 de octubre de 2004, la vicerrectora de Sede de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira, remitió al investigador disciplinario, informe de 30 de agosto del mismo año, en el que puso en conocimiento del Consejo Superior de la Institución, lo siguiente¹⁴:

(...) el señor rector anunció una visita a la Sede Palmira para el viernes 20 de agosto del presente año (...) a eso de las 9:00 am explotó un petardo cerca del auditorio Hernando Patiño y se acercó una manifestación, conformada por algunos estudiantes, entre ellos, pude ver y distinguir a Diego Mauricio Carrera, Carlos Vásquez (suplente del representante estudiantil al Consejo de Sede), María del Pilar Betancourth, Héctor Javier Rodríguez y miembros del sindicato Sintraunal como Armando Carbonel, Jairo Soto, Jairo Mosquera, Blanca Lucía Escobar y Mariela Rivera, los cuatro primeros de la junta directiva del mismo: se escucharon insultos calumnias agravios de toda clase, con expresiones como 'paramilitar, asesino, ladrón' explotó un segundo petardo y continuaron los insultos. A las 10:00 am cuando terminó la reunión y debíamos salir, el grupo de manifestantes impidieron la salida de los vehículos que nos transportarían al CIAT, tuvimos que salir del campo universitario caminando, tratando de vencer los obstáculos que ponían a nuestro paso, incluso, tuve que empujar la puerta de entrada ya que trataron de cerrarla para impedir nuestra salida, en la calle, nos tiraron agua y algunos objetos pequeños, un estudiante tomaba fotos, otros nos entregaban claveles rojos y blancos, se paraban detrás del SR. Rector haciendo señales grotescas y le decían, 'en memoria de los muertos' nos subimos a un taxi, al cual le bloquearon el paso, luego, al carro de un profesor, también le bloquearon el paso, en medio de todo y con megáfonos continuaban los insultos, las calumnias, los agravios de toda índole, le tiraban huevos al carro donde estábamos, irrespetando así la persona del Sr. Rector a sus colaboradores y a la Universidad Nacional (...).

El 15 de octubre de 2004, el señor Yamel López Forero presentó su declaración, en la que expuso¹⁵:

Preguntado. Siendo usted testigo de los hechos ocurridos el día 20 de agosto de 2004, objeto de esta indagación, podría usted identificar si hubo servidores públicos de la universidad – sede Palmira, que participaron de los actos de agresión contra el señor rector Marco Palacios Rozo, en los mencionados hechos ocurridos el día 20 de agosto de 2004, y que específica conducta fue la producida por estos sobre la persona del rector de la universidad. Contestó. Si hubo personal servidores públicos de la Universidad Nacional Sede Palmira en los referidos hechos, reconozco a dos estuvieron durante todo el tiempo con megáfono, es el

¹³ Folios 24 y 25 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁴ Folios 33 y 34 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁵ Folios 52 y 53 del cuaderno de antecedentes administrativos.

nombre de pila de uno o de los dos, y si nombre es Blanca, no se el apellido, ella trabaja en la biblioteca, la he visto en la biblioteca. La conducta de estos funcionarios fue que durante todo el tiempo de los hechos, estuvieron conjuntamente con los estudiantes que agredieron al rector, lanzando gritos insultantes, tales como 'fuera rector ilegítimo'. 'paraco' y otros que en el momento no recuerdo y eso lo decían conjuntamente con los estudiantes.

El 11 de noviembre de 2004, la señora Blanca Lucía Escobar Guevara rindió su versión libre, dentro de la cual anotó:

(...) laboro en la universidad desde 1986 (...) actualmente ocupo el cargo de operaria calificada y la fiscal de la Organización Sindical – Sintraunal (...) Preguntado (...) Que sabe o que le consta a usted sobre tales hechos (...) Contestó. El rector se retiró de la Universidad y se dirigía a otros compromisos manifestando que se dirigía a otros compromisos, debo aclarar que en la organización sindical no estamos de acuerdo con las versiones dadas por los profesores aportadas a este expediente, ya que en ningún momento hubo agresión al señor rector, porque se demuestra que no hubo hechos que lamentar, como lo muestran las fotos que reposan en el expedientes. Además aclaro que no es política de la organización sindical expresar ideas soterradas o escondidas porque para ello siempre hemos utilizado la interlocución cuando las directivas nos lo permiten, y el medio de difusión el megáfono periódico de la organización sindical (...) quiero dejar manifiesto que últimamente y a consecuencia de las denuncias que hace sintraunal por los despilfarros del presupuesto público y otros hechos que atentan contra el patrimonio de la Universidad Nacional se ha emprendido una política agresiva de persecución sindical laboral y política como lo demuestran los procesos disciplinarios que han abierto (...) Preguntado. En qué sitio de las instalaciones de la universidad – sede Palmira, se encontraba usted el día 20 de agosto de 2004, en especial entre las 9:00 am y 11:00, 11:30 am. Contestó. En el lapso mencionado me encontraba dentro del campus universitario, primero a las ocho de la mañana estábamos todos los miembros de la junta directiva en la sede de la organización sindical adelantando la reunión semanal, nosotros nos reunimos todos los viernes, luego, más o menos a las 9:30 o 10:00 am nos desplazamos a los alrededores del auditorio a pedir el espacio al señor Rector (...) Preguntado. Según se ha informado a estas diligencias de indagación, el mencionado día 20 de agosto de 2004, aproximadamente entre las 10 y 11 y 30 de la mañana, se produjo una agresiva e irrespetuosa manifestación de varios estudiantes y empleados de la universidad (...) quienes lanzaron ofensivas afirmaciones y manifestaciones sobre la persona del sector rector (...) Contestó. No, pero quiero manifestar que cuando se hicieron esas denuncias en voz alta, no escuche que dijeran ratas, ni tampoco asesino (...) en primer lugar si me encontraba dentro de la multitudinaria manifestación, y en cuanto a los gritos, sí me dirigí con el término ilegítimo porque consideramos ilegítimo una persona que no es aceptada por la comunidad universitaria, porque su nombramiento fu con pocos votos y como el mismo rector lo ha afirmado en las representaciones que llegan al Consejo Superior de los estudiantes, con un bajo umbral de votos, el mismo dice que han sido ilegítimos, entonces él también es ilegítimo porque no está por el consenso de la comunidad universitaria, pero es legal porque la ley lo reconoció. Acerca de los otros gritos no es cierto que yo haya vociferado más ni que haya dicho rata o lo otro que dice allí.

A través de Auto 0041 de 17 de febrero de 2005, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia decretó la práctica de pruebas¹⁶.

El 10 de marzo de 2005, el señor Juan Carlos Arango Salazar presentó su declaración, en la que expresó¹⁷:

¹⁶ Folios 110 y 111 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁷ Folios 126 y 127 del cuaderno de antecedentes administrativos.

(...) laboro en la Universidad Nacional de Colombia – sede Bogotá (...) primero, considero que no hubo agresión alguna; allí lo que hubo fue una actitud intolerante del señor rector hacía la comunidad de la sede Palmira, al negarse a escuchar y aclarar los aspectos que sobre la reforma académica administrativa los universitarios le exigían. En ningún momento se puede afirmar que es política de nuestra organización sindical la agresión física o verbal, situación que es clara para los dirigentes de sintraunal en esa seccional (...) Preguntado. Diga si o no fue usted testigo presencial de la ocurrencia de los hechos señalados el día 20 de agosto de 2004 en la sede de Palmira. Contestó. No (...) Preguntado. Dentro de las referidas diligencias de indagación (...) han solicitado su declaración, señalando una presunta persecución política y sindical. Por favor manifieste al despacho que sabe o le consta a usted sobre tal afirmación y cuál es el fundamento para la misma. Contestó. Efectivamente hemos hechos denuncias por persecución sindical y hostigamiento permanente por parte de las directivas universitarias que se han expresado en señalamientos, apertura de investigaciones disciplinarias, toma de fotografías de nuestras actividades, amenazas de parte del señor rector de cancelación de nuestro registro sindical (...).

Mediante Auto 0103 de 30 de marzo de 2005, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia decidió tramitar la investigación a través del procedimiento abreviado, citar a audiencia pública a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara y formularle pliego de cargos, así¹⁸:

Que conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 8 del Acuerdo 018 de 1998, del C.S.U. es obligación de los miembros de personal administrativo de la Universidad Nacional, el deber de 'respetar los derechos de los miembros de la comunidad universitaria sin distinción de cultura, raza, género, edad, origen nacional o familiar, lengua, religión, condición social y física, opinión política o filosófica y darles un trato coherente con los principios constitucionales de democracia, participación e igualdad, de acuerdo con los valores universitario y del desempeño de la función pública.

(...)

Así entonces, dada la vigencia de las anteriores normas para la época de los hechos, el conocimiento que de las mismas necesariamente debían tener los mencionados servidores públicos, y no encontrándose justificación institucional o legal alguna, ni elementos que permitan considerar la afectación de la capacidad y voluntad de dichos funcionarios para el momento en que ocurrieron los hechos, es evidente que la conducta de cada uno de ellos en los referidos actos, implicó el ejercicio personal, consciente y voluntario en la trasgresión de las obligaciones, deberes y prohibiciones contenidos en las normas antes señaladas; por lo que en consecuencia, sus conductas son constitutivas de falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 8 del Acuerdo 018 de 1998, en concordancia con el artículo 23 de la Ley 734 de 2002.

(...)

Que en razón de lo anterior y conforme lo establecido en el artículo 98 y siguientes del Acuerdo 018 de 1998 del CSU, en concordancia con el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002, toda vez que se han dado los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, es procedente la aplicación del procedimiento verbal establecido en las mencionadas normas y en consecuencia se ordena citar a audiencia a los referidos e identificados funcionarios al tenor de lo dispuesto en el artículo 99 del Acuerdo 018 de 1998 del C.S.U.

El 21 de abril de 2005, la señora Escobar Guevara, a través de apoderada judicial, solicitó la nulidad de la investigación disciplinaria por considerar que esta no debía adelantarse con base en el régimen especial, sino en la Ley 734 de 2002, por ser más garantista¹⁹.

¹⁸ Folios 131 a 136 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁹ Folios 191 a 199 del cuaderno de antecedentes administrativos.

En diligencia de audiencia de 26 de abril de 2005, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia negó la nulidad interpuesta²⁰. En esta, además, la señora Blanca Lucía Escobar Guevara presentó sus descargos²¹.

En esa misma fecha, el señor Walter Antonio Cardona Valencia rindió su declaración, dentro de la cual anotó²²:

Preguntado. Sírvase aclarar al despacho en qué lugar se encontraban las personas que según su dicho reclamaban del señor rector que abriera espacio para la discusión ya que usted ha hecho referencia a que se encontraban en los alrededores del auditorio. Contestó. Específicamente en la parte de afuera frente a este en la parte principal a unos 20 metros del sitio. Preguntado. Sírvase informar si usted pudo percibir que dentro del grupo de personas existieran algunas que estuvieran simplemente observando los acontecimientos o si todos estaban en actitud de hacer reclamaciones. Contestó. Todas las personas estaban la mayoría, todas es difícil decirlo, en lo que pude apreciar todas contestaban a las arengas y apoyaban a los compañeros que las hacían, en ese momento habían 120 personas. Preguntado. Sírvase informar si escuchó usted frases ofensivas o agresivas de parte de estas personas en contra del señor Marco Palacio. Contestó. Yo las que escuchaba era 'abajo' al rector ilegítimo (...).

A través de fallo de 6 de octubre de 2005, la Oficina Nacional de Control Interno de la Universidad Nacional de Colombia, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, en su condición de operaria calificada 503006 de la Sección de Palmira de la Universidad Nacional de Colombia, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 10 días²³.

Contra dicha decisión, la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 940 de 30 de agosto de 2006, por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, confirmando la decisión inicial²⁴.

2.3.3. Pruebas allegadas durante la actuación judicial

A través de Auto de 23 de septiembre de 2013, el despacho comisionó al Juzgado Administrativo del Circuito de Cali para que recepcionara las declaraciones de las siguientes personas: Juan Carlos Arango Salazar, Álvaro Murillo Rueda, Israel Manzano Mendoza y Jairo Villa Jaramillo²⁵.

Mediante Oficio de 6 de abril de 2016, emitido por la jefe de Dirección de Personal Académico y Administrativo de la Universidad Nacional de la Colombia, se

²⁰ Folios 200 a 231 del cuaderno de antecedentes administrativos.

²¹ Folios 222 y 223 del cuaderno de antecedentes administrativos.

²² Folios 226 y 227 del cuaderno de antecedentes administrativos.

²³ Folios 573 a 608 del cuaderno principal.

²⁴ Folios 4 a 17 del cuaderno principal.

²⁵ Folios 3 y 4 del cuaderno No. 3.

sostuvo, que «una vez revisados los archivos (...) se evidencia que la SRA. Blanca Lucía Escobar Guevara (...) para el 20 de agosto de 2004, no se encontraba en uso de permiso sindical»²⁶.

3. Análisis de la Sala

3.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

En primer término la Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación:

b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva²⁷.

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

3.2. Falsa motivación

²⁶ Folio 791 del cuaderno principal.

²⁷ Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

La doctrina ha definido la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos²⁸:

Después de señalar que el vicio en el contenido es un caso de violación de la Ley, agrega que esto puede ocurrir en los siguientes supuestos: a) porque el acto fue dictado contra un precepto de la Ley, o porque al dictarlo la administración consideraba como existente una norma que no existía o viceversa, consideraba como no existente una norma que, en realidad, existía, o porque en la interpretación de la norma jurídica se le da un contenido distinto del que realmente tenía; b) porque si bien la norma jurídica fue correctamente interpretada, se la aplica a un caso que no había contemplado; c) porque la aplicación de una norma jurídica se hace en forma de alcanzar consecuencias jurídicas contrarias a las que ésta quería, se trataría en este supuesto de una falsa aplicación de la Ley.

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar falsa motivación, debe señalar que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión un hecho o hechos que en realidad no existieron, o en qué consiste su errada interpretación.

Frente a este cargo, la demandante sostuvo que el juzgador disciplinario incurrió en falsa motivación, por cuanto al momento de la ocurrencia de los hechos estaba de permiso sindical y, en consecuencia, no era sujeto disciplinable para ser investigada ni sancionada, pues, la conducta reprochada no fue realizada en su condición de empleada pública de la Universidad Nacional de Colombia.

3.2.1. Del sujeto disciplinable

El régimen disciplinario en Colombia ha tenido una evolución tanto constitucional como legal, toda vez que su origen se fundamentó en los deberes que tenía un empleado público y cómo su incumplimiento generaba un reproche por parte de la Administración, para luego llegar a establecer los principios rectores de toda actuación disciplinaria, faltas y sanciones específicas, los procedimientos a través de los cuales se surte la investigación disciplinaria, contenido de cada una de las actuaciones que se surten, entre otros. Fue así como se expidió, finalmente, la Ley 734 de 2002 con el fin de «armonizar la legislación disciplinaria y la dotaba de una estructura lógica que garantiza a sus destinatarios la seguridad jurídica que se deriva de interpretaciones inspiradas en criterios uniformes y coherentes»²⁹.

A su turno, el artículo 25 del Código Único Disciplinario señala que «son destinatarios de la ley disciplinaria los **servidores públicos** aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del libro tercero de este código».

²⁸ Teoría degli Atti. Ranelletti. Página 330.

²⁹ Exposición de motivos del proyecto de ley reformativo del Código Disciplinario Único, presentado por el Procurador General de la Nación.

En tal sentido, la Ley disciplinaria contenida en la Ley 734 de 2002, se aplica para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, y particulares en ejercicio de funciones públicas³⁰.

Por su parte, la Constitución Política dispone que «son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios».

Al respecto, el Acuerdo 018 de 1998 «Régimen Disciplinario del personal administrativo», en su artículos 1.º y 2.º prevé, que «El presente Acuerdo contiene el régimen disciplinario de los miembros del personal administrativo de la Universidad Nacional de Colombia (...) El régimen disciplinario que adopta el presente acuerdo se aplicará en su totalidad a los servidores públicos de carrera administrativa, a los empleados de libre nombramiento y remoción, a las personas que presten sus servicios en forma subordinada, vinculadas ocasionalmente por el tiempo de ejecución de una obra o contrato y, en lo pertinente a los trabajadores oficiales, de conformidad con lo dispuesto en las normas generales o convencionales vigentes».

Ahora bien, en relación con la calidad del personal administrativo de las Universidades Oficiales, se advierte que el artículo 122 del Decreto 80 de 1980 «Por el cual se organiza el servicio de educación post-secundaria» estableció lo siguiente:

Artículo 122º. El personal administrativo de las instituciones oficiales de educación superior, está integrado por empleados públicos y trabajadores oficiales. Tienen la calidad de trabajadores oficiales los obreros que desempeñen funciones en construcción, preparación de alimentos, actividades agropecuarias, jardinería, aseo y mantenimiento de edificaciones y equipos. Los demás empleados administrativos tienen la calidad de empleados públicos. Los empleados oficiales del orden administrativo que figuren actualmente como trabajadores oficiales conservarán dicha situación mientras se expide por parte del respectivo consejo Superior, la planta de personal prevista en el artículo 59, literal f) del presente decreto. Las personas que prestan sus servicios en forma ocasional o por el tiempo de ejecución de una obra o contrato, no son empleados públicos ni trabajadores oficiales; su vinculación será por contrato administrativo de prestación de servicios que se registrará por las disposiciones del decreto 150 de 1976 y las normas que lo reglamenten, complementen, o sustituyan.

En el asunto sometido a consideración, si bien no existe plena prueba de la clase de nombramiento de la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, dentro de la Universidad Nacional de Colombia, en el cargo de operaria calificada 53006 de la

³⁰ «El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tiene que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado».

Sección de Biblioteca³¹, también lo es, que en atención a que: i) su empleador es una institución educativa de carácter oficial; y ii) no desarrollaba funciones de construcción, preparación de alimentos, actividades agropecuarias, jardinería, aseo y mantenimiento de edificaciones y equipo; es dable concluir que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 80 de 1980 y la jurisprudencia de esta Sección³², su vinculación laboral en la institución educativa era como empleada pública.

Así las cosas, considera la Sala que en atención a que la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, al momento de la ocurrencia de los hechos, esto es, 20 de agosto de 2004, estaba vinculada a la Universidad Nacional de Colombia como empleada pública, le era aplicable el régimen disciplinario establecido en el Código Único Disciplinario y en el Acuerdo 018 de 1998.

Ahora bien, la parte actora, considera que no era dable la aplicación de ese régimen disciplinario, en consideración a que para dicho momento se encontraba de permiso sindical y, en consecuencia, no era sujeto disciplinable.

La Constitución Política dispone en sus artículos 39 y 55, respectivamente, que «Los trabajadores y empleadores tienen derechos a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado (...) Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la Ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo».

En atención a lo anterior, debe concluirse que el derecho de asociación y negociación colectiva y, por lo tanto, de pertenecer a un sindicato, rige para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, razón por la cual el hecho de hacer parte de alguna de estas asociaciones no genera de manera alguna la pérdida de su condición como servidor público.

Así las cosas, contrario a lo sostenido por la parte actora, no puede considerarse que su actividad sindical la exonere de responsabilidad disciplinaria, en la medida en que, como se señala en la normativa antes referidas, este es aplicable, se insiste, para los servidores públicos, sin que se haga referencia a prerrogativa alguna, máxime cuando, como se observa en el expediente obrante, la señora

³¹ Folio 157 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³² Sentencia de 18 de mayo de 2019, expediente No. 1532-2012, consejero ponente: César Palomino Cortés.

Blanca Lucía Escobar García para el 20 de agosto de 2004, no se encontraba en uso de permiso sindical³³, razón por la cual este cargo no está llamado a prosperar.

Cabe anotar, finalmente, que en ningún momento el operador disciplinario le imputó un cargo a la demandante reprochando su actividad sindical, sino que esta se basó en la agresión verbal de su parte, como empleada pública, a la que fue sometido el rector de la Universidad Nacional de Colombia al tildarlo de «ladrón, paramilitar, corrupto, asesino», la cual se encontró plenamente acreditada, como se verá a continuación.

Lo primero que debe señalarse es que el cargo que le fue imputado a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, por parte de la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno fue haber incurrido en una falta grave por la omisión en el cumplimiento de sus deberes, establecidos en el Acuerdo 018 de 1998, que señala: «es obligación de los miembros de personal administrativo de la Universidad Nacional, el deber de respetar los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria sin distinción de cultura, raza, género, edad, origen nacional o familiar, lengua, religión, condición social y física, opinión política o filosófica y darles un trato coherente con los principios constitucionales de democracia, participación e igualdad, de acuerdo con los valores universitarios y del desempeño de la función pública», en concordancia con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que prevé «es deber de los servidores públicos tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razones del servicio».

En segundo lugar, el material probatorio que se tuvo en cuenta para emitir los actos administrativos ahora cuestionados fue el siguiente:

- Queja presentada el 7 de octubre de 2004, ante el jefe de la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, bajo los siguientes argumentos³⁴:

(...) me permito solicitar al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, se investigue y se sancione ejemplarmente a los responsables y directos ejecutores del oprobioso tratamiento a que fue sometido el señor rector de la Universidad, profesor Marco Palacios, en la horas de la mañana del viernes 20 de agosto del presente año, dentro del campus de la Sede de Palmira (...) ante la violencia y los ataques y temiendo por la integridad física del señor rector, conjuntamente con algunos profesores de la sede, de quienes me

³³ Folio 791 del cuaderno principal.

³⁴ Folios 4 a 7 del cuaderno de antecedentes administrativos.

enorgullezco por su valor civil, decidimos acompañarlo hasta el vehículo que lo transportaría al CIAT donde estaba citado a una reunión para tratar asuntos fundamentales para la sede y como miembro de la Junta Directiva de ese centro de investigaciones. A pesar de nuestros esfuerzos, la turba compuesta por 'estudiantes' y miembros del sindicato de trabajadores, en una actitud irracional, grosera, soez y particularmente violenta, impidió la libre movilización del Dr. Palacios en el vehículo destinado para transportarlo. Antes esta situación, le sugerimos al Dr. Palacios que saliéramos de la sede caminando, lo cual hicimos ante los denuestos, los insultos, las acusaciones calumniosas, los guijarros y el agua contra el Dr. Palacios y quienes lo acompañamos (...) pero cuando el Dr. Palacios intentó abordar varios vehículos uno detrás de otro, taxis, vehículos de la sede, vehículos de profesores que intento impedir el oprobioso e inhumano tratamiento que esta pandilla de sujetos le estaba otorgando a un profesor respetable de la Universidad, prácticamente lo secuestraron en plena vía pública.

(...)

Señores del Consejo Superior, en mi opinión todos estos hechos conducen a la necesidad de establecer límites disciplinarios y académicos que nos sirvan de faro para nuestro diario quehacer en la institución, y esto solamente puede ser posible si tenemos el coraje de evaluar nuestras acciones, siguiendo la tradición universitaria que nos legó la edad media (...).

- Comunicado de la Junta Directiva del Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas Nacionales – Sintraunal – Palmira, dirigido a la comunidad universitaria, en el que se manifestó³⁵:

El pasado viernes 20 de agosto, hizo presencia en la sede de Palmira de la Universidad Nacional, el legítimo rector Marco Palacios (...) al tratar de salir, las personas que lo rodeaban no dejaron mover el carro y entonces tuvo que salir a pie, seguido por los manifestantes que le exigían explicaciones por sus arbitrariedades. Lluven entonces los tomates, los huevos y el agua que hicieron blanco en la humanidad del dictador, trata entonces de abordar un taxi, el cual tampoco se le permite la marcha, lo recoge entonces el profesor Diosdado Baena en su camioneta, siendo inmovilizado por los manifestantes. Después de casi una hora, encerrado en la camioneta, decide coger un megáfono para dirigirse a los manifestantes. Sus temblorosas palabras son en contra de sintraunal, al que tilda de sindicato mentiroso, injurioso y radical, que los que allí estaban era una minoría – como siempre, por lo tanto no habla con ellos (...).

- Oficio de 14 de octubre de 2004, emitido por la vicerrectora de Sede de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira, en el que puso en conocimiento del Consejo Superior de la Institución, lo siguiente³⁶:

(...) el señor rector anunció una visita a la Sede Palmira para el viernes 20 de agosto del presente año (...) a eso de las 9:00 am explotó un petardo cerca del auditorio Hernando Patiño y se acercó una manifestación, conformada por algunos estudiantes, entre ellos, pude ver y distinguir a Diego Mauricio Carrera, Carlos Vásquez (suplente del representante estudiantil al Consejo de Sede), María del Pilar Betancourth, Héctor Javier Rodríguez y miembros del sindicato Sintraunal como Armando Carbonel, Jairo Soto, Jairo Mosquera, Blanca Lucía Escobar y Mariela Rivera, los cuatro primeros de la junta directiva del mismo: se escucharon insultos calumnias agravios de toda clase, con expresiones como 'paramilitar, asesino, ladrón' explotó un segundo petardo y continuaron los insultos. A las 10:00 am cuando terminó la reunión y debíamos salir, el grupo de manifestantes impidieron la salida de los vehículos que nos transportarían al CIAT, tuvimos que salir del campo universitario caminando, tratando de vencer los obstáculos que ponían a nuestro paso, incluso, tuve que empujar la puerta de entrada ya que trataron de cerrarla para impedir nuestra salida, en la calle, nos tiraron agua y algunos objetos pequeños, un estudiante tomaba fotos, otros nos entregaban claveles rojos y blancos, se paraban detrás del SR.

³⁵ Folio 9 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁶ Folios 33 y 34 del cuaderno de antecedentes administrativos.

Rector haciendo señales grotescas y le decían, ‘en memoria de los muertos’ nos subimos a un taxi, al cual le bloquearon el paso, luego, al carro de un profesor, también le bloquearon el paso, en medio de todo y con megáfonos continuaban los insultos, las calumnias, los agravios de toda índole, le tiraban huevos al carro donde estábamos, irrespetando así la persona del Sr. Rector a sus colaboradores y a la Universidad Nacional (...).

- Declaración presentada por la señora Sara Mejía Tafur, en la que afirmó³⁷:

(...)Contestó. Si conocí y fui testigo presencial, pero además, como parte de la administración fui involucrada en los hechos (...) el rector hizo una intervención de más o menos una hora, luego los profesores comenzaron a hacer preguntas, poco después la reunión se vio interrumpida con una explosión muy fuerte, se entró humo al auditorio, también se escucharon **gritos de un grupo de estudiantes y funcionarios administrativos ayudados por megáfonos hasta el punto de no dejar escuchar las intervenciones de los profesores, saboteando la reunión programada, luego se escuchó otra explosión. Salimos del auditorio en compañía de un grupo de profesores para tomar el automóvil que nos conducía al CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical). Al salir, el mismo grupo de estudiantes y funcionarios insultaba al señor rector con palabras como ladrón, asesino, paramilitar, fuera palacios.** Al abordar el automóvil algunas estudiantes impidieron su movilización colocando pancartas en el parabrisas y colocándose al frente del mismo.

- Declaración rendida por el señor Rubén Darío Cifuentes, dentro de la cual aseguró³⁸:

(...) laboró en la Universidad Nacional de Colombia – Sede Palmira (...) actualmente ocupó el cargo de secretario de sede de la Universidad (...) Preguntado (...) diga al despacho si usted conoció o fue testigo presencial de los mencionados hechos, en caso afirmativo haga un relato sucinto de los hechos, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Contestó. Si fui testigo presencial de los hechos. En compañía de la Profesora Sara Mejía arrimamos al CIAT a recoger al señor Rector en el vehículo asignado a la Vicerrectoría de la sede, nos trasladamos al campus de la Universidad e hicimos un recorrido por el bloque B y la biblioteca, cerca de las ocho de la mañana nos dirigimos hacía el auditorio Hernando Patiño Cruz para realizar una reunión con los profesores la cual había sido convocada previamente (...) **ya afuera tratan el rector y la vicerrectora de tomar un taxi al cual se le impide su movilización, y toman la determinación de bajarse y continuar caminando, bajo los gritos de consignas como ‘asesinos’, ‘ladrones’, ‘corruptos’, ‘ilegítimos’ (...)** Preguntado. De conformidad con lo señalado anteriormente podría usted especifica y/o identificar qué servidores públicos de la universidad, participaron de los actos de agresión contra el señor rector Marco Palacios Rozó, en los mencionados hechos ocurridos el día 20 de agosto de 2004 y que especifica conducta fue producida por estos sobre la persona del rector de la Universidad. Contestó. Entre las personas que estaban, además de los estudiantes lanzando insultos contra las directivas de la universidad y en particular contra el rector y las directivas de Palmira se encontraban los empleados Armando Carbonell, Jairo Soto, Jairo Mosquera, Blanca Escobar, quienes le gritaban al rector: **‘ilegítimos, directivas corruptas, ladrones, ratas’ y gritos de ‘fuera palacios fuera de la Universidad Nacional, usted tiene la manos manchadas de sangre’** (...) Preguntado. Conoce en que dependencia de la universidad – sede Palmira, laboran los funcionarios señalados por usted en respuesta anterior. Contestó. **La señora Blanca Escobar trabaja en la biblioteca,** el señor Jairo Soto en la granja de Zootecnia, el señor Mosquera en el Laboratorio de Agroindustria y el señor Carbonell en el laboratorio de Anatomía.

³⁷ Folios 18 a 20 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁸ Folios 21 a 23 del cuaderno de antecedentes administrativos.

- Declaración presentada por el señor Yamel López Forero, en la que expuso³⁹:

Preguntado. Siendo usted testigo de los hechos ocurridos el día 20 de agosto de 2004, objeto de esta indagación, podría usted identificar si hubo servidores públicos de la universidad – sede Palmira, que participaron de los actos de agresión contra el señor rector Marco Palacios Roza, en los mencionados hechos ocurridos el día 20 de agosto de 2004, y que específica conducta fue la producida por estos sobre la persona del rector de la universidad. Contestó. **Si hubo personal servidores públicos de la Universidad Nacional Sede Palmira en los referidos hechos, reconozco a dos estuvieron durante todo el tiempo con megáfono, es el nombre de pila de uno o de los dos, y si nombre es Blanca, no se el apellido, ella trabaja en la biblioteca,** la he visto en la biblioteca. La conducta de estos funcionarios fue que durante todo el tiempo de los hechos, estuvieron conjuntamente con los estudiantes que agredieron al rector, lanzando gritos insultantes, tales como ‘fuera rector ilegítimo’. ‘paraco’ y otros que en el momento no recuerdo y eso lo decían conjuntamente con los estudiantes.

En consideración a lo anterior, encuentra la Sala que, primero, a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, en su condición de empleada pública, le era aplicable el régimen disciplinario contenido en el Acuerdo 018 de 1998 y la Ley 734 de 2002, razón por la cual la Universidad Nacional de Colombia estaba facultada para investigarla y sancionarla disciplinariamente; y segundo, la falta grave que le fue endilgada está consagrada como tal y estuvo debidamente probada, pues, como lo señalaron los testimonios rendidos dentro de la investigación disciplinaria, la demandante fue una de las funcionarias que estaba presente en la manifestación y, además, fue una de las que se refirió en contra del rector con palabras soeces, incurriendo así en un trato irrespetuoso en contra de una persona con la que tenía relación por razones del servicio, conducta que se encuentra reprochada en el Código Único Disciplinario y frente a la cual la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente⁴⁰:

De la recordación de estos cánones constitucionales y teniendo en cuenta los principios de diligencia, eficiencia e imparcialidad que rigen la función pública (arts. 122 y 209 CP), es fácil concluir que las expresiones demandadas son fiel desarrollo de dichos mandatos constitucionales. En este sentido, esta Corporación encuentra que los deberes contenidos en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 relativos a actuar con “diligencia, eficiencia e imparcialidad” en el cumplimiento de las funciones del servicio que le sea encomendado; de abstenerse de realizar cualquier acto u omitir uno que origine la suspensión o perturbación injustificada de un “servicio esencial” o que implique “abuso indebido” del cargo o función; así como el deber de tratar con “respeto, imparcialidad y rectitud” a las personas en el ejercicio de su cargo o función; son deberes y obligaciones generales y básicos que están consagrados en la Carta Política –artículos 6, 122, 123 y 209 C.P.- o constituyen un desarrollo de los postulados superiores que son fundamento de la administración pública y de la responsabilidad disciplinaria –arts. 1º, 2º, 6º, 122, 123, 124, 125, 150-2 y 209 de la Carta Política.-, y que son obligaciones que de suyo pertenecen a la naturaleza propia de la administración pública y del buen desarrollo del servicio público. Lo anterior, en cuanto las funciones públicas deben ser desarrolladas por el servidor público de conformidad con la Constitución, la ley y el reglamento, y por tanto, de manera idónea, correcta, eficiente, eficaz,

³⁹ Folios 52 y 53 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁴⁰ C-030 de 2012.

diligente e imparcial, cumplimiento que deberá valorarse y determinarse en cada caso de conformidad con la naturaleza y características propias del cargo o función pública encomendada.

Así mismo, esta Corte advierte que existe pleno sustento constitucional para el mandato según el cual los funcionarios públicos deben actuar a partir de máximas y exigencias básicas de respeto y rectitud respecto de las personas con las que tienen trato personal en razón de su cargo o función pública que desarrollan, y en todo caso, deben actuar con sujeción al principio de imparcialidad en todas las actuaciones que le hayan sido encomendadas, con el fin de asegurar que sus actuaciones no vulneren los derechos fundamentales, ni el principio de igualdad de los ciudadanos y administrados. Finalmente, la Sala constata total respaldo constitucional en los mandatos superiores mencionados, para la prohibición relativa a que los funcionarios y servidores públicos se abstengan de cualquier acto u omisión que impida el normal desarrollo de servicios esenciales o constituya abuso indebido de su cargo o función.

En síntesis, se concluye que los deberes de diligencia, eficiencia e imparcialidad, que deben caracterizar a todo servidor público en el desempeño de sus funciones, el deber de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial o que implique abuso indebido del cargo o función, así como el deber de tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio; encuentran pleno respaldo en las normas Constitucionales citadas, así como en la jurisprudencia de esta Corte, y que la consagración de estos deberes constituye un claro desarrollo de las normas constitucionales que fungen como pilares de la responsabilidad disciplinaria. Igualmente, la Corte concluye que estos mandatos, deberes u obligaciones generales del estatuto disciplinario, para efectos de su valoración o aplicación en concreto, se deben complementar o interpretar sistemáticamente con la Constitución, con la ley y el reglamento, que determinen las funciones, deberes, obligaciones, y prohibiciones relativas al cargo o función encomendada al servidor público de que se trate.

3.3. Violación del derecho al debido proceso

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria⁴¹.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el «conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva

⁴¹ Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas»⁴².

Frente a este cargo, la demandante sostuvo que el operador disciplinario vulneró su derecho al debido proceso, toda vez que: i) la competencia para adelantar la investigación era del Ministerio de Trabajo y no de la Institución Educativa, por su calidad de sindicalista; ii) aplicó el régimen general y especial sin distinción alguna; y iii) tramitó la investigación disciplinaria bajo el procedimiento abreviado, pese a que no se reunieron los presupuestos legales para ello.

3.3.1. De la competencia para adelantar investigaciones disciplinarias

De conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional, la finalidad del control disciplinario es garantizar que la función pública sea llevada a cabo en beneficio de la comunidad y para proteger los derechos y libertades de los asociados⁴³. Dicha potestad es ejercida tanto por la Procuraduría General de la Nación, como por las Personerías y por las entidades a través de las oficinas de

⁴² Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

⁴³ Ver sentencias de la Corte Constitucional C-417 de 1993, C-251 de 1994, C-427 de 1994.

control disciplinario. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 734 de 2002, dispone:

Artículo 2º. Titularidad de la acción disciplinaria. 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. (Negrilla fuera de texto).

En atención a esta norma, la acción disciplinaria se lleva a cabo, preferentemente, por la Procuraduría General de la Nación a través de un control externo por parte del procurador general de la nación, los procuradores delegados, regionales y provinciales, conforme a sus competencias establecidas en el Decreto 262 de 2000.

De igual forma, esta facultad punitiva del Estado también puede ser ejercida por cada entidad pública, para lo cual debe contar con una oficina de control interno disciplinario encargada de conocer de los trámites disciplinarios iniciados en contra los servidores públicos de sus dependencias; y por las Personerías Municipales y Distritales.

Ahora bien, la competencia en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 ibidem, se determina por: la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

Frente a la competencia por la calidad del sujeto disciplinable, el artículo 75 ibidem prevé que «corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores y miembros».

Por su parte, frente al control disciplinario interno⁴⁴ de las diferentes entidades del Estado, el artículo 76 del Código Único Disciplinario, consagra:

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

⁴⁴ Artículo 77 de la Ley 734 de 2002: Cuando en este código se utilice la locución "control disciplinario interno" debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria.

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.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

Bajo los parámetros expuestos, puede concluirse que: **i)** toda entidad del Estado está en la obligación de establecer dentro de su organigrama, una oficina de control interno disciplinario, la cual tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria; **ii)** esta debe estar conformada por servidores públicos, mínimo del nivel profesional; **iii)** su estructura jerárquica debe permitir la doble instancia; **iv)** donde existan regionales o seccionales, las entidades podrán crear oficinas de control interno disciplinario con las competencias pertinentes; **v)** la segunda instancia, es competencia exclusiva del nominador, salvo disposición legal en contrario; y **vi)** estas medidas no vulneran el debido proceso del disciplinado porque este cuenta con las mismas garantías y derechos a presentar descargos, solicitar pruebas, controvertirlas, incoar recursos, recusaciones, nulidades etc.

Respecto a este cargo, la demandante sostiene que la competencia para adelantar la investigación en su contra, era del Ministerio de Trabajo y no de la Universidad Nacional de Colombia, en tanto que la conducta que le fue reprochada fue cometida en su calidad de sindicalista.

En desarrollo de los factores subjetivo, funcional y territorial de competencia establecidos en el Código Único Disciplinario y lo señalado en el acápite anterior, es dable concluir que la autoridad competente para llevar a cabo la investigación disciplinaria en su contra, sí era la Institución Educativa, atendiendo a que, **primero**, la disciplinada se encontraba vinculada laboralmente en el cargo de operaria calificada 53006 de la Sección de Biblioteca y ejercía sus funciones en la Universidad; y **segundo**, al pertenecer a la Institución Educativa como empleada pública, la competencia para el ejercicio de la facultad disciplinaria, le correspondía, en primera instancia, a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad.

Aunado a lo anterior, encuentra la Sala que dicho procedimiento estuvo amparado bajo el principio de legalidad, en la medida en que, conforme al principio de la

doble instancia⁴⁵, el rector de la Universidad Nacional de Colombia, es decir, el nominador de la actora, en segunda instancia, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión inicial.

En ese orden de ideas, considera la Sala que no se configuró una falta de competencia en la promulgación de los actos administrativos acusados, pues, de conformidad con las normas dispuestas en la Ley 734 de 2002, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia tenía la competencia para adelantar la investigación disciplinaria, en primera instancia, en contra de la señora Escobar Guevara.

A su turno, debe advertirse que es errona la afirmación de la demandante al considerar que por su condición sindical debía ser investigada y sancionada disciplinariamente por el Ministerio de Trabajo, toda vez que, como se señaló, el reproche frente a su conducta le fue realizado en su condición de empleada pública de la Institución Educativa, sin que en momento alguno se le reprochara su actividad sindical.

3.3.2. De la autonomía universitaria

La Constitución Política, en su artículo 69, establece frente a la autonomía de los entes universitarios, lo siguiente:

Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.
La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.
El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.
El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Ahora bien, en relación con la facultad de las Universidades Públicas para emitir regímenes disciplinarios, la Corte Constitucional manifestó que ello no viola el principio de reserva legal y se ajusta al principio de autonomía universitaria, siempre y cuando se ejerza bajo las siguientes condiciones⁴⁶:

4.5. En desarrollo de la autonomía universitaria, que emana de la Constitución y de acuerdo con la ley que la desarrolla, no resulta entonces extraño que por los mecanismos previstos en ésta se tenga competencia por las universidades para la expedición de estatutos que regulen la actividad de los docentes, la de los estudiantes y la del personal administrativo.

⁴⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Política, a través del principio de la doble instancia se garantiza de manera plena y eficaz el ejercicio del derecho fundamental de defensa y contradicción.

⁴⁶ C-829 de 2002.

4.6. No obstante, por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta qué punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacía de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.

4.7. Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escaparán a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

4.8. Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Único Disciplinario.

Resulta entonces, que el "régimen disciplinario" de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Único como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas.

(...) Así las cosas, la expresión "régimen disciplinario" contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al principio de armonización de sus disposiciones, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6°, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático, participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley. (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, si bien las Universidades Públicas tienen la facultad de establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria, en ejercicio de la autonomía universitaria, estas tampoco pueden desconocer las garantías

constitucionales ni el principio de legalidad tanto de las faltas como de las sanciones.

En el *sub examine* se observa que la investigación disciplinaria, se adelantó de la siguiente manera:

i) Una vez, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, recibió la queja, dio apertura a la indagación preliminar en averiguación de responsables, etapa cuyo fin es establecer la identidad del presunto autor o autores de la falta disciplinaria y determinar si debe adelantarse investigación disciplinaria o no;

ii) Luego de que con las declaraciones rendidas, se determinaron los presuntos responsables, la dependencia competente, vinculó a cada uno de ellos, para efectos de que rindieran su versión libre.

iii) Recolectadas las pruebas que el operador disciplinario consideró pertinentes, decidió tramitar la investigación a través del procedimiento abreviado, citar a audiencia pública a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara y formularle pliego de cargos, imputándole como falta grave, el desconocimiento de deberes y prohibiciones establecidas en el Acuerdo 018 de 1998, que señala: «es obligación de los miembros de personal administrativo de la Universidad Nacional, el deber de respetar los derechos de los miembros de la Comunidad Universitaria sin distinción de cultura, raza, género, edad, origen nacional o familiar, lengua, religión, condición social y física, opinión política o filosófica y darles un trato coherente con los principios constitucionales de democracia, participación e igualdad, de acuerdo con los valores universitarios y del desempeño de la función pública», en concordancia con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, según el cual «es deber de los servidores públicos tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razones del servicio».

iv) Practicadas todas las pruebas solicitadas por los disciplinados, presentados los descargos y alegatos de conclusión, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia, emitió fallo de primera instancia, en el cual declaró responsable disciplinariamente a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara, por la falta grave antes mencionada, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 10 días, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 018 de 1998.

v) Contra dicha decisión, la disciplinada interpuso el recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 940 de 30 de agosto de 2006, por el rector de la Universidad Nacional de Colombia, confirmando la decisión inicial.

En consideración a lo anterior, puede observarse que la investigación fue tramitada respetando las garantías legales y constitucionales de la investigada, garantizándose el adelantamiento de cada una de las etapas correspondientes en una investigación disciplinaria, independientemente de que se hubiera aplicado tanto el Acuerdo 018 de 1998 como la Ley 734 de 2002.

Debe resaltarse al respecto, que la Universidad Nacional de Colombia tramitó la investigación disciplinaria con base en las faltas y procedimiento previsto en el régimen especial, sin apartarse del principio de legalidad establecido en el régimen general, dispuesto en el Código Único Disciplinario, motivo por el cual este cargo no está llamado a prosperar.

3.3.3. Del procedimiento abreviado

El proceso abreviado es un procedimiento especial que fue creado para imprimirle mayor celeridad al trámite de los procesos disciplinarios adelantados contra el personal administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, el cual, igualmente, se efectúa brindando las garantías procesales pertinentes al disciplinado para que este ejerza sus derechos de defensa y contradicción. Al respecto, los artículos 98 y siguientes, disponen:

Artículo 98. Procedencia. Cuando la falta que se investiga sea leve, o sea admitida por el disciplinado antes de formular cargos, o el autor haya sido sorprendido en el momento de su realización, se aplicará el proceso abreviado.

Artículo 99. Citación a audiencia. El funcionario investigador mediante auto motivado relativo a la existencia de la causal que origina el proceso abreviado, citará a audiencia fijando lugar y fecha de su celebración, la cual no podrá realizarse antes de cinco (5) días hábiles ni después de diez (10) días hábiles de notificado al disciplinado o a su apoderado el auto de citación. Durante este lapso el expediente permanecerá en la oficina del investigador.

(...)

Artículo 101. Pruebas. El investigado o su apoderado podrán solicitar por escrito pruebas o aportarlas dentro de los cinco días anteriores a la celebración de la audiencia.

Artículo 102. Celebración de la audiencia. Llegados el día y la hora para su celebración, se dará lectura al auto de apertura y se procederá a resolver sobre la conducencia de las pruebas solicitadas y aportadas, y se decretarán las que de oficio se consideren necesarias.

(...)

Artículo 104. Término probatorio. El término para la práctica de pruebas en audiencia no podrá ser superior a veinte (20) días hábiles.

El término para la práctica de pruebas se suspenderá cuando deba recaudarse en lugar diferente de la Sede o cuando se decreta prueba pericial. La suspensión será igual al término establecido para la práctica de la respectiva prueba.

Artículo 105. Intervención. Agotado el término probatorio se concederá la palabra al disciplinado y a su apoderado para que ejerza su derecho de defensa.

Artículo 106. Fallo. Concluida la intervención en ejercicio del derecho de defensa, se procederá verbal y motivadamente a emitir el fallo en el transcurso de la misma diligencia. El investigador podrá suspender para este efecto la diligencia por una vez y por un término de cinco (5) días hábiles. El funcionario investigador evaluará el procedimiento y recomendará la decisión con que deba concluir al funcionario competente para decidir.

(...).

Artículo 108. Recurso de reposición. Contra el fallo proferido sólo procede recurso de reposición que se interpondrá en el mismo acto, se sustentará verbalmente o por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes y se decidirá en el término de cinco (5) días posteriores a su interposición o sustentación.

De conformidad con dichas normas, este procedimiento se adelanta bajo los siguientes presupuestos:

- i) Debe determinarse la procedencia de este, el cual solamente es posible cuando la falta que se investiga sea leve, sea admitida por el disciplinado antes de formular cargos, o el autor haya sido sorprendido en el momento de su realización.
- ii) Una vez se establece lo antes mencionado, mediante acto motivado, se le pone de presente al disciplinado la causal bajo la cual se da trámite al procedimiento abreviado, lo que equivale al auto de cargos, y se cita a él y a su defensor a audiencia pública, con el fin de que rindan sus descargos.
- iii) Recibida la respuesta, se procederá a decretar las pruebas que se consideren necesarias y las que sean solicitadas por el disciplinado; y
- iv) Luego de practicarse las pruebas, se proferirá el fallo, frente al cual solamente procede el recurso de reposición.

En el asunto sometido a consideración, la Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno de la Universidad Nacional de Colombia decidió tramitar la investigación a través del procedimiento abreviado, en atención a que la presunta infractora fue sorprendida en la comisión de la falta y a que al momento de valorar la apertura de investigación, estuvieron dados los requisitos para proferir pliego de cargos, de conformidad con lo previsto en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

En tal sentido, la Ley 734 de 2002 creó el procedimiento verbal con el fin de lograr mayor celeridad en los procesos disciplinarios e impedir que la sanción pierda su pertinencia y efectos reparadores⁴⁷.

⁴⁷ En la sentencia C-1076 de 2002 se citan apartes de los antecedentes legislativos de la norma de la siguiente forma «En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento

Este procedimiento está descrito en los artículos 177 a 180 *ibidem* y se inicia con la citación a audiencia al posible responsable para que rinda su versión sobre los hechos objeto de investigación, y aporte y solicite pruebas. Una vez concluidas las intervenciones se emite la decisión correspondiente, de manera verbal, y se entenderá notificada en estrados, oportunidad en la cual es viable la interposición del recurso de apelación, que podrá ser sustentado verbalmente o por escrito dentro del término legal establecido.

El artículo 175 de la Ley 734 de 2002 definió los eventos en los cuales es viable adelantar la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal, así: i) cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; ii) cuando exista confesión; iii) cuando la falta sea leve; iv) cuando se trate de alguna de las faltas descritas en los numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del artículo 48; y v) **en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia**⁴⁸.

En tal sentido, la finalidad del inciso 3 del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 es permitir a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido cuando se disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza de la existencia de la falta disciplinaria. Así, como lo indicó la Corte Constitucional⁴⁹, es imprescindible que para que opere el procedimiento verbal en situaciones diferentes planteadas en los incisos 1.º y 2.º del artículo en mención, estén dadas las exigencias probatorias para que se pueda citar a audiencia, esto es, que esté objetivamente demostrada la falta; y, que exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado.

Así las cosas, considera la Sala que en el *sub lite* se presentó una de las circunstancias establecidas en la norma para que se tramitara la investigación disciplinaria por el procedimiento abreviado, esto es, que el sujeto disciplinable

disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creó un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima.» (Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.).

⁴⁸ Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2010.

⁴⁹ C-242 de 2010.

fuera sorprendido en el momento de la comisión de la falta, razón por la cual el operador disciplinario tenía la libertad de tramitar la investigación por el proceso que considerara más eficaz, siempre y cuando se reunieran los requisitos pertinentes, como en efecto ocurrió.

Por otra parte, debe señalarse que a pesar de que el procedimiento aplicado fue el previsto en el artículo 98 del Acuerdo 018 de 1998, este se llevó a cabo en concordancia con el proceso verbal establecido en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

Finalmente, cabe resaltar que en la investigación disciplinaria, como se mencionó, se garantizó el derecho al debido proceso, defensa y contradicción, se cumplieron las etapas del proceso, la disciplinada tuvo la oportunidad de aportar pruebas, se resolvieron los recursos e incidentes propuestos dentro de la actuación, e incluso, siendo más garantista, se le concedió el recurso de apelación, brindándole la segunda instancia a la señora Blanca Lucía Escobar Guevara.

3.4. Desviación de poder

La doctrina ha definido la desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos:

Desviación de poder: para determinar este vicio es necesario puntualizar lo que denominamos el elemento psicológico del acto administrativo. Este es el fin del agente administrativo, el fin pensado y querido por éste, o sea, el móvil o deseo que ha inspirado al autor del acto. Sostiene Eisenmann⁵⁰ que “lo que generalmente llamamos fin del acto es un cierto contenido de la conciencia del agente. No debemos equivocarnos a este respecto. Cuando se habla del fin del acto, se sigue con ello un atributo del acto en sí mismo considerado, un dato objetivo inherente al acto” (...)

Por lo tanto, para que se presente la desviación de poder es necesario que el acto de apariencia sea totalmente válido. El acto tiene una máscara de legalidad. Ningún otro elemento ha sido descuidado, pero presenta un fin espúreo visible al observar los resultados obtenidos. Así, con este vicio se controla lo más íntimo del acto: los móviles que presidieron la actuación de la administración, la intención de ésta. Es la fiscalización de las intenciones subjetivas del agente administrativo.

(...)

en suma, la desviación de poder obedece a la necesidad de someter al principio de legalidad a la administración en todos sus aspectos y con miras a la protección de los particulares ante los abusos de aquella⁵¹.

Por su parte, la jurisprudencia ha manifestado en cuanto a este vicio de legalidad, que «demostrar la causal de desviación de poder implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la

⁵⁰ Eisenmann. Citado por Julio A. Prat. Op. Cit., página 103.

⁵¹ Causales de anulación de los Actos Administrativos, 1ª Edición. Autores: Miguel Largacha Martínez y Daniel Posee Velásquez.

finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión»⁵².

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar la desviación de poder debe demostrar que la administración expidió un acto administrativo con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales.

Respecto a este cargo la señora Blanca Lucía Escobar Guevara manifestó que el juzgador disciplinario incurrió en una desviación de poder, por cuanto la investigación se debió a una persecución laboral en su contra.

La Ley 1010 de 2006, «Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo», en el artículo 2º de manera expresa definió y estableció las modalidades de acoso laboral, así: «Se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo».

De lo anterior, para que el comportamiento o conducta de un servidor público o particular constituya acoso laboral debe reunir unos requisitos establecidos en la normativa aplicable, que no son otros, que haber verificado conductas persistentes, reiteradas y demostrables, ejercidas sobre un trabajador, por el empleador, un jefe o compañero de trabajo dirigidas a intimidar, desmotivar, o causar un perjuicio laboral, o inducir a renuncia; circunstancias que no se encuentran demostradas en el asunto sometido a consideración y, que en consecuencia, desvirtúan la afirmación de la actora relacionada con una persecución laboral en su contra.

⁵² Sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, de 23 de febrero de 2011, radicado interno No. 0734-10, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Ahora bien, debe resaltarse frente al adelantamiento de investigaciones disciplinarias, que el legislador consagró un régimen disciplinario, Ley 734 de 2002, que es aplicable a los servidores públicos y que en el momento de ser incumplido, el Estado, en virtud de la potestad disciplinaria, debe iniciar las correspondientes actuaciones administrativas tendientes a esclarecer las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y su responsabilidad, proceso que debe estar presidido de todas las garantías constitucionales y legales que garanticen el ejercicio al derecho de defensa y debido proceso.

En el caso bajo estudio, aprecia la Sala que la sanción impuesta es el resultado de una decisión administrativa, en donde a la demandante se le respetaron las garantías fundamentales al debido proceso y defensa, en tanto: i) el trámite administrativo se adelantó de cara a lo dispuesto en el Acuerdo No. 018 de 1998 como en la Ley 734 de 2002; ii) se le permitió ejercer su derecho de contradicción formulando descargos, alegando de conclusión, apelando el fallo de primera instancia, es decir, permitiendo su participación activa ante el operador disciplinario; iii) se efectuó una adecuada individualización de la conducta objeto de reproche; y, iv) la sanción impuesta atendió a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, establecidos en el régimen especial.

Lo anterior demuestra que la investigación disciplinaria adelantada en contra de la parte actora, no estuvo amparada en circunstancias subjetivas de la entidad demandada, sino que se adelantó con base en el principio de legalidad, en la cual finalmente se demostró el acaecimiento de una falta disciplinaria cuya sanción era la suspensión en el ejercicio del cargo, motivo por el cual este cargo no está llamado a prosperar.

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

DENEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora Blanca Lucía Escobar Guevara en contra de la Universidad Nacional de Colombia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, Notifíquese y ejecutoriada, archívese el expediente.

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GMSM