



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREQUI

Tunja, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

<b>ACCIONANTE:</b>	JUAN CARLOS FUENTES CRISPIN
<b>ACCIONADO:</b>	MUNICIPIO DE DUITAMA
<b>REFERENCIA:</b>	152383333002-2013-00197-01
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>TEMA:</b>	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA
<b>ASUNTO:</b>	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia proferida el día veintitrés (23) de julio de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

#### 1.1. DEMANDA

El señor JUAN CARLOS FUENTES CRISPIN, acudió a esta jurisdicción, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado, contra el MUNICIPIO DE DUITAMA, con el objeto de que se hagan las siguientes:

##### 1.1.1. Declaraciones y Condenas (fls. 2-3)

Que se declare la nulidad del Decreto No. 013 de enero de 2013, "*por el cual se causa una novedad dentro de la planta de personal de la administración central del municipio de Duitama*", consistente en la declaración de su insubsistencia.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada a: i) reintegrarlo al cargo que ocupaba al momento de ser desvinculado, esto es, ASESOR código 105 grado 07, o a uno de igual o superior jerarquía; ii) reconocer y pagar los salarios, prestaciones sociales, aportes al sistema de seguridad social, subsidios, intereses y demás derechos laborales dejados de devengar desde el momento del retiro hasta el reintegro efectivo; iii) declarar la inexistencia de solución de continuidad; y, iv) indexar las sumas reconocidas en la sentencia.

### **1:1.2. Fundamentos Fácticos (fls. 3-7)**

Como fundamento fáctico del medio de control el demandante enunció en resumen los siguientes hechos:

Que participó en el proceso de empalme entre la administración saliente 2008-2011 y la entrante 2012-2015 y proyectó su programa de gestión social integral.

Que mediante Decreto No. 001 de 1 de enero de 2012, fue vinculado como asesor de programas sociales en la planta de personal del municipio de Duitama a partir de dicha fecha.

Que cuenta con una amplia experiencia laboral y títulos profesionales, lo que le permitió desarrollar su programa de gestión social con buenos resultados, razón por la que fue reconocido y exaltado en diversos ámbitos.

Que pese a su destacado desempeño durante el año 2012, la alcaldesa de Duitama mostró su intención de nombrar a otra persona en el cargo que estaba ocupando, e incluso el jefe de talento humano del municipio le informó que si no pasaba voluntariamente la renuncia lo declararía insubsistente, circunstancia que efectivamente se presentó por la negativa ante dicha solicitud.

Que ante el maltrato laboral del que era víctima, presentó queja disciplinaria ante la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo, el 2 de enero de 2013, de lo cual fue informada la Alcaldesa Municipal mediante oficio del día 3 del mismo mes y anualidad.

Que como consecuencia de la interposición de dicha queja, mediante el Decreto No. 013 de 8 de enero de 2013, la Alcaldesa de Duitama, declaró su

insubsistencia, sin dejar constancia de las motivaciones reales que llevaron a tomar tal decisión, desconociendo así el artículo 26 del decreto 2004 de 1968.

Que se nombró en el cargo que él ocupaba, a una persona que no está calificada para tal fin, razón por la cual, la comunidad ha presentado diversas inconformidades con la gestión de quien lo sustituyó.

### **1.1.3. Normas Violadas y Conceptos de Violación (fls. 7-11)**

El apoderado del demandante refirió como normas violadas y concepto de violación las siguientes:

**Constitución Política:** Artículos 6, 25, 121,122 y 123.

**Legales:** Artículo 26 del Decreto 2004 de 1968 y, Decreto 1010 de 2006.

Manifestó que el cargo de asesor grado 07, de la planta de personal del municipio de Duitama, es de libre nombramiento y remoción, el cual en virtud del artículo 26 del decreto 2004 de 1968, puede ser declarado insubsistente libremente por la autoridad nominadora sin motivar la providencia. No obstante, por expresa disposición de la norma en comento, el Municipio debió dejar la constancia del hecho y de las causas que ocasionaron la insubsistencia del actor, en la hoja de vida, lo cual no realizó, desconociéndole así su derecho al debido proceso, o derecho de audiencia y defensa.

Indicó que con ocasión de la denuncia disciplinaria por acoso laboral, la mandataria local adoptó las actitudes retaliatorias, toda vez que la declaratoria de insubsistencia se realizó tan solo 3 días después de interpuesta dicha queja. Por tanto, no persiguió el fin del buen servicio, lo que convierte al acto enjuiciado en ilegal por adolecer de falsa motivación como vicio de nulidad.

Agregó que la verdadera intención de la Alcaldesa del municipio de Duitama era la de nombrar a otra persona en el cargo del actor, razón por la cual queda demostrada la desviación de poder, y que el acto acusado condujo a la desmejora de la administración en lo concerniente a la ejecución de programas sociales.

## 1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.2.1 El **municipio de Duitama**, se opuso a la prosperidad de las pretensiones (fls. 120-128).

Manifestó que el demandante ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que el nominador en virtud de la facultad discrecional que le asiste puede disponer de la insubsistencia sin que sea necesario que el acto sea motivado. Aunado a que las funciones del cargo que desempeñaba son de aquellas cuyo ejercicio involucra cierta confianza y manejo, por lo que la alcaldesa municipal podía disponer libremente del cargo.

Indicó que en el plenario no existe prueba del abuso que alude el actor se presentó de parte de la alcaldesa municipal, en cuanto a la falsa motivación y desviación de poder, y que dicha carga está en cabeza de quien lo alega, por lo que las afirmaciones del demandante no pasan de ser meras conjeturas y especulaciones.

Señaló que el hecho de que la renuncia fuera solicitada no implica la nulidad del acto acusado, habida cuenta que es un mecanismo protocolario orientado a precaver una posible declaratoria de insubsistencia.

Agregó que la necesidad de motivación de los actos administrativos admite excepciones, una de ellas es justamente, la de los actos de desvinculación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, pues respecto de éstos el nominador puede nombrar y remover libremente a quienes han de ocupar tales cargos, y que adicionalmente la misma jurisprudencia indica la posibilidad de desvincular libremente en cualquier momento a esta clase de servidores.

Finalmente propuso como excepciones las que denominó "*inexistencia de causa para demandar por falta de elementos jurídicos, facticos y probatorios*", y "*carencia del derecho lesionado/improcedencia del restablecimiento*".

## 1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, en sentencia proferida el día 23 de julio de 2015 (fls. 343-348), decidió:

**“PRIMERO.-** Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **DECRETO No. 013 DE ENERO 8 DE 2013**, a través del cual el **MUNICIPIO DE DUITAMA** declaró insubsistente el nombramiento efectuado al señor **JUAN CARLOS FUENTES CRISPIN**, en el cargo de **ASESOR**, Código 105, Grado 07, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la anterior declaración y a título del restablecimiento del derecho, condenar al **MUNICIPIO DE DUITAMA** a pagar al señor **FUENTES CRISPIN** los salarios y prestaciones sociales a que tenga derecho, por el lapso comprendido entre el 3 de enero de 2013, fecha en la cual el antes referido comunicó a la Administración Municipal la interposición de la queja y hasta el 2 de julio de la misma anualidad, momento para el que se cumplen los 6 meses que el artículo 11 de la Ley 1010 de 2006 otorga estabilidad laboral reforzada, a quien inicia un proceso por acoso laboral, atendiendo los parámetros plasmados en la parte motiva de esta providencia. Igualmente, se declarará que para todos los efectos legales durante dicho lapso no ha existido solución de continuidad.

**TERCERO.** Declarar que no constituye doble asignación recibida del Tesoro Público o de empresas o de instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado, lo que haya percibido el demandante durante el tiempo en que estuvo desvinculado del cargo.

**CUARTO.** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO.** Condenar a la entidad accionada en costas. Por secretaría tásense, siguiendo lo señalado por el Código General del Proceso y al pago de las agencias en derecho que serán fijadas por el Despacho, una vez este proveído sobre ejecutoria.  
(...)”

Para adoptar tal determinación, el *a-quo* realizó un breve recuento normativo, sobre la regulación de la insubsistencia de los cargos de libre nombramiento y remoción.

Manifestó que en el caso concreto se encuentra acreditado que el señor **JUAN CARLOS FUENTES CRISPIN** laboró al servicio del Municipio de Duitama en el cargo de **ASESOR DE PROGRAMAS SOCIALES**, por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2012 y el 08 de enero de 2013, y que dicho empleo era de libre nombramiento y remoción.

Señaló que es evidente que los funcionarios que ostentan tal carácter, pueden ser removidos del servicio declarando insubsistente el nombramiento en cualquier momento sin motivación alguna, en ejercicio de la facultad discrecional que la Ley le confiere al nominador. No obstante, la presunción de legalidad de la que goza dicho acto discrecional, es susceptible de ser desvirtuada presentando pruebas que tiendan a infirmarla, carga que corresponde al demandante.

Indicó que se encuentra probado que efectivamente la Alcaldesa Municipal de Duitama, había asumido frente al actor una actitud irrespetuosa y desobligante, razón por la cual el demandante impetró en su contra una queja por presunto acoso laboral, ante la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo, entidad que remitió las diligencias al Comité de Convivencia Laboral de la Alcaldía Municipal de Duitama, de la cual el actor informó de su existencia a la Burgomaestre municipal.

Expresó que para que se presente la garantía de estabilidad laboral reforzada en casos de denuncia por acoso laboral y a fin de evitar actos de represalia, se requiere que el denunciado conozca la queja o petición, situación que se encuentra debidamente acreditada en el caso concreto, toda vez que el mismo quejoso el 3 de enero de 2015, informó a la administración municipal de la misma, por lo que el actor gozaba de fuero de estabilidad por un término de 6 meses contados a partir de la fecha de notificación de la radicación de la queja, al nominador.

Concluyó que al encontrarse demostrada la causal de anulación de DESVIACION DE PODER, en tanto lo que motivó la insubsistencia del accionante, no fueron razones de buen servicio sino como represalia con la intención de castigar al quejoso de acoso laboral, se desvirtuó la presunción de legalidad que recaía sobre el acto acusado, por lo que es procedente declarar su nulidad.

Manifestó que es pertinente condenar a la entidad demandada al pago de salarios y prestaciones sociales a que tenga derecho el accionante por el lapso comprendido, entre el 3 de enero de 2013, fecha en la que interpuso la queja, y hasta el 2 de julio de la misma anualidad, momento para el cual se cumplen los 6 meses que prevé el artículo 11 de la Ley 1010 de 2006, en cuanto a la estabilidad laboral reforzada.

Señaló que no es procedente el reintegro del demandante, habida cuenta que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, del que podía ser desvinculado en cualquier momento, aunado a que el término de 6 meses de la estabilidad laboral reforzada se encuentra más que vencido.

#### **1.4. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

Inconforme con la decisión, el Municipio de Duitama, apeló la sentencia, con fundamento en lo siguiente (fls. 353-355):

Indicó que la declaratoria de insubsistencia del demandante obedeció a la facultad discrecional con que contaba la Alcaldesa municipal para reacomodar su equipo de trabajo, facultad que implica cierto margen de libertad, pues decide con que funcionarios cumple mejor los fines encomendados, máxime si se tiene en cuenta que son diversas las razones del servicio las que conllevan a que el nominador prescindiera de tales empleados, como conveniencia, oportunidad, eficacia y armonía que debe existir en un equipo de trabajo, por lo que no es de recibo que el *a quo* afirme que dicha insubsistencia obedeció a una represalia por la queja interpuesta por presunto acoso laboral.

Adujo que si bien la misma carta política establece una serie de presupuestos para la estabilidad reforzada, no es menos cierto que dicha figura tiene como objetivo garantizar la permanencia en el trabajo de aquellas personas en condición de debilidad manifiesta, situación que no se configura en el caso concreto, razón por la cual el actor no estaba en una condición que ameritara un trato especial.

Señaló que al haberse ordenado el pago de salarios y prestaciones por el lapso establecido en la Ley 1010 de 2006, el pronunciamiento estaría viciado de falta de congruencia entre lo pedido y lo decidido, toda vez que no se realizó en debida forma una valoración de los elementos obrantes en el proceso y si por el contrario se le otorgó una prerrogativa de origen constitucional respecto de la cual no tiene derecho.

Manifestó que el *a quo* solo valoró las testimoniales que señalaron que el actor cumplía con sus deberes, no obstante, dicha situación no genera fuero de estabilidad, más aún cuando no existe ningún medio de prueba tendiente a acreditar que con el retiro del demandante se produjo una desmejora en el servicio.

Finalmente concluyó que no se configuró la causal de anulación de desviación de poder, pues al hacer uso de la facultad de declarar insubsistente al accionante, se realizó en observancia de la Ley y los manuales de funciones y competencias laborales de los empleos de la planta de personal.

En escrito de adición del recurso, agregó que antes de culminar el periodo lectivo de 2012 todos los integrantes del gabinete municipal presentaron renuncia a sus cargos, en atención a la discrecionalidad del nominador para remover personal en cualquier momento, con base en la confianza para conformar su equipo de trabajo; que el actuar desviado proviene del actor

quien días después interpuso la queja disciplinaria con el fin de hacer ver que era víctima de maltrato laboral y; que si bien el 03 de enero de 2013, el demandante le informa a la alcaldesa municipal de la “denuncia disciplinaria”, dicho procedimiento es totalmente diferente al que preceptúa la Ley 1010 de 2006, sobre acoso laboral, razón por la cual considera que al no tratarse del procedimiento adecuado previsto en mencionada Ley o iniciado ante el Comité de Convivencia, la mandataria no tenía conocimiento de una queja por acoso laboral sino de una denuncia disciplinaria.

## **2. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

El anterior recurso fue concedido mediante auto de fecha 14 de octubre de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama (fl. 370) y admitido por esta Corporación mediante providencia de 30 de octubre de 2015 (fl. 376). A través de auto del 30 de noviembre de 2015, se prescindió de la audiencia de que trata el inciso 4 del Artículo 247 del C.P.A.C.A y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (fl. 397).

### **2.1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **2.1.1. Parte Demandada (fls. 402-403)**

Reiteró en esencia los argumentos del recurso de apelación y agregó que el señor FUENTES CRISPIN realizó fue una denuncia disciplinaria, la cual tiene una connotación y un procedimiento totalmente diferente al que preceptúa la Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral, por lo que no puede entenderse que al momento de su desvinculación del ente territorial existiera una queja por acoso laboral, en consideración a que ésta fue interpuesta ante la Procuraduría Provincial, entidad que no es competente para conocer de los asuntos de acoso laboral.

#### **2.1.2. Parte Demandante (fls. 404-406)**

Señaló que se encuentra acreditado que el Decreto No. 013 de 08 de enero de 2013, fue expedido con desviación de poder, toda vez que su expedición estuvo inspirada en razones ajenas al mejoramiento del servicio y la buena marcha de la administración, tal como lo consideró el Juez de primera instancia.

Adujo que el día 02 de enero de 2013, el actor elevó queja disciplinaria bajo la modalidad de “maltrato laboral” en contra de la alcaldesa del municipio de Duitama, quien fue notificada de ello el 03 de enero de 2013, y precisa que se realizó con motivo de los malos tratos, por lo que se puede concluir que fue la razón de la expedición del acto administrativo de insubsistencia, en retaliación. Así mismo, que se encuentra demostrado que el acto enjuiciado condujo a la desmejora en la prestación del servicio ofrecido por la oficina de asesoría de programas sociales del municipio de Duitama.

### **2.1.3. Ministerio Público**

Se abstuvo de emitir concepto.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Transcurrido en legal forma el trámite de segunda instancia, se establece que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que se ocupa la Sala de desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la providencia del 23 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama.

### **1. MARCO JURÍDICO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad-quem* en lo que respecta a la apelación. Para el efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la virtud de poner fin a la diferencia y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se

cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P., que consagra:

**“Artículo 320. Fines de la apelación.**

*El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.*

*(...)”*

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que adoptada en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que operan tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”*<sup>1</sup>.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus*, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, corresponde a esta Sala establecer:

¿La facultad, relativa a la declaratoria de insubsistencia de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, limitada, únicamente, por los fines del buen servicio, para el caso del demandante, se encontraba sujeta adicionalmente al respeto de la garantía de estabilidad reforzada que la ley otorga a los empleados que denuncian acoso laboral?

---

<sup>1</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

- **Tesis argumentativa propuesta por el a quo**

*Accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto encontró acreditado que el actor el 3 de enero de 2013 informó a la administración municipal de Duitama que había iniciado queja contra la Alcaldesa por acoso laboral, lo que implica que al momento de producirse la declaratoria de insubsistencia, gozaba de fuero de estabilidad por un término de 6 meses contados a partir de la fecha de la notificación de la radicación de la queja al nominador. En consecuencia, consideró que se hallaba demostrada la causal de anulación denominada desviación de poder en tanto, a su juicio, lo que motivó la insubsistencia del demandante, no fueron razones de buen servicio, sino que se actuó como represalia con la intención de castigar al quejoso.*

*Ordenó al ente accionado pagar al actor los salarios y prestaciones sociales a que tuviera derecho, por el lapso comprendido entre el 3 de enero de 2013 y el 2 de julio del mismo año; pero en relación con el reintegro indicó que no está llamado a prosperar, por cuanto no se puede perder de vista que ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción del que podía ser desvinculado en cualquier momento.*

- **Tesis argumentativa propuesta por el apelante entidad demandada**

*Como razones de inconformidad con la sentencia de primera instancia señaló en síntesis las siguientes: i) que la declaratoria de insubsistencia del demandante obedeció a la facultad discrecional con que contaba la Alcaldesa municipal para reacomodar su equipo de trabajo, la cual implica cierto margen de libertad, pues decide con que funcionarios cumple mejor los fines encomendados, por lo que no es de recibo que el a quo afirme que dicha insubsistencia obedeció a una represalia por la queja interpuesta por presunto acoso laboral; ii) que si bien la misma carta política establece una serie de presupuestos para la estabilidad reforzada, no es menos cierto que dicha figura tiene como objetivo garantizar la permanencia en el trabajo de aquellas personas en condición de debilidad manifiesta, situación que no se configura en el caso concreto; iii) que al haberse ordenado el pago de salarios y prestaciones por el lapso establecido en la Ley 1010 de 2006, el pronunciamiento está viciado de falta de congruencia entre lo pedido y lo decidido, toda vez que no se realizó en debida forma una valoración de los elementos obrantes en el proceso y si por el contrario se le otorgó una prerrogativa de origen constitucional respecto de la cual no tiene derecho.; v) que el a quo solo valoró las testimoniales que señalaron que el actor cumplía con sus deberes, no obstante, dicha situación no genera fuero de estabilidad, más aún cuando no existe ningún medio de prueba tendiente a acreditar que con el retiro del demandante se produjo una desmejora en el servicio.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

*La Sala revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar negará las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que la garantía de inamovilidad reforzada que se otorga para proteger a los empleados del acoso laboral, atendiendo al texto del artículo 11 de la Ley 1010 de 2006, exige que los hechos denunciados ante la autoridad competente gocen de verificación, pues una interpretación como la que realizó el a quo dejaría sin vigencia principios de buena fe en la actuación de cualquier ciudadano y, además, daría por ciertos hechos que sólo uno de los implicados ha evaluado como acoso laboral, sin que la autoridad competente para su*

*investigación los haya verificado, y sin escuchar a la parte acusada de acoso. En este sentido conceptuó el Ministerio del Trabajo al referirse la mencionada norma<sup>2</sup>*

*No puede perderse de vista que la regla general es que la facultad de remoción puede ejercerse, en el caso de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, únicamente con los límites del mejoramiento del servicio, que se presume; la excepción, es la garantía de estabilidad reforzada que creó la Ley 1010 de 2006 y, precisamente, por tal condición debe ser interpretada estrictamente pues, de lo contrario, podría caerse en abuso con perjuicio del servicio público.*

*Cabe resaltar, que una de las finalidades esenciales de la indagación preliminar, dentro del procedimiento ordinario disciplinario, es precisamente verificar la ocurrencia de la conducta, es decir, que para al día 27 de febrero de 2013, fecha en la que se ordena remitir la queja al Comité de Convivencia Laboral de la Alcaldía Municipal de Duitama (fl. 224) ni siquiera se habían verificado los hechos que la motivaron la queja.*

*Se evidencia que el acto que declaró la insubsistencia del nombramiento de la demandante, Decreto No. 013 de 8 de enero de 2013, fue proferido con anterioridad a la verificación de los hechos objeto de la queja que, por acoso laboral, presentó el demandante, en consecuencia, no se cumplió con la condición prevista en la Ley 1010 de 2006 para que se activara la garantía prevista en el numeral 1º de su artículo 11 y en ese sentido fuerza revocar la sentencia objeto de apelación y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.*

*Resalta la Sala, que aunque el demandante radicó escrito al día siguiente de la interposición de la queja en el que informa de la misma a la Alcaldesa; no obra ninguna prueba en el proceso que indique, que la autoridad hizo verificación de los hechos, como lo exige la norma. De manera que, contrario a lo que señaló el a quo, no puede viciar la legalidad del acto al punto de considerarla sin efecto.*

### **3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Para llegar a una decisión respecto del objeto de la Litis planteada en esta sede, la Sala estudiará los planteamientos propuestos en el problema jurídico, al tenor del siguiente orden expositivo.

#### **3.1. Del acoso laboral**

En relación con la figura denominada acoso laboral, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en Sentencia T- 882 de 2006, en los siguientes términos:

*“...Así pues, partiendo de la jurisprudencia constitucional sobre integridad moral, entendida ésta como una manifestación directa de la dignidad humana, comprensiva tanto de las facetas de la personalidad como aquellas “de la identidad individual, el equilibrio psicológico, la autoestima o el respeto ajeno que debe acompañar a todo ser humano”<sup>3</sup>, los jueces ordinarios han creado unas líneas jurisprudenciales que pueden ser considerados como criterio auxiliar de interpretación en el presente asunto. En tal sentido, los jueces han entendido que el acoso laboral (i) constituye un atentado contra la integridad moral de las personas a quienes se someten a tratos degradantes,*

---

<sup>2</sup> Concepto 208114 de 15-07-2011, Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 120, del 2 de julio de 1990.

y por ende, configura una violación a la Constitución<sup>4</sup>; (ii) se presenta cuando una persona se ve sometida por otra u otras en su lugar de trabajo a un conjunto de comportamientos hostiles<sup>5</sup>; (iii) comprende diversas formas de maltrato físico o verbal que recibe el trabajador, de forma deliberada, por sus superiores o compañeros, lo cual conduce a su aniquilamiento psicológico, y en últimas, conlleva a su salida de la empresa u organización<sup>6</sup>; (iv) los comportamientos hostiles deben ser examinados en conjunto, pues tomados aisladamente pueden parecer anodinos; (v) normalmente, la parte hostigadora cuenta con todos los recursos, por encontrarse en una posición de superioridad jerárquica; y (vi) no se trata de un simple conflicto laboral, inevitable en cualquier organización, sino de una práctica que causa perjuicios psíquicos y físicos al agredido, usualmente bajo la forma de estrés laboral<sup>7</sup>.

Así las cosas, en el acoso laboral suelen encontrarse presentes los siguientes elementos:

a. *Asimetría de las partes.*

b. *Intención de dañar.*

c. *Causación de un daño.*

d. *Carácter deliberado, complejo, continuo y sistemático de la agresión...*”  
Resaltado fuera de texto.

El acoso laboral fue regulado por la Ley 1010 de 2006 cuyo objeto se expresó de la siguiente forma:

*“Artículo 1º. Objeto de la ley y bienes protegidos por ella. La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública.*

*Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa.*

***Parágrafo:** La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. Tampoco se aplica a la contratación administrativa. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-960 de 2007, en el entendido de que si en realidad existe una relación laboral, se aplicará la Ley 1010 de 2006.***

El artículo 2º de la ley, al establecer la definición y modalidades del acoso laboral, dispuso como tal “...*toda conducta persistente y demostrable (...) encaminada*

<sup>4</sup> Tribunal Social de Navarra, S. 18-05-2001, núm. 161/2001.

<sup>5</sup> Tribunal Social de Pamplona, sentencia núm. 319/2001.

<sup>6</sup> Juzgado núm. 30 de lo Social de Madrid, auto núm. 24 de 2002.

<sup>7</sup> Juzgado núm. 1 de lo Social de Pamplona, sentencia núm. 200 de 2001.

*a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo.” Resaltado fuera de texto.*

Las modalidades fueron precisadas como maltrato laboral<sup>8</sup>, persecución laboral<sup>9</sup>, discriminación laboral<sup>10</sup>, entorpecimiento laboral<sup>11</sup>, inequidad laboral<sup>12</sup> y desprotección laboral<sup>13</sup>.

### **3.2 Del procedimiento en casos de acoso laboral:**

Se distinguen tres tipos de procedimientos: preventivos, correctivos y sancionatorios. Dentro de los preventivos y correctivos, están los procedimientos internos en las empresas y entidades públicas, tendientes a lograr la conciliación y la amigable composición de las personas afectadas, con la mediación de un comité bipartito conformado para el efecto, actividades pedagógicas de identificación de conductas, y la toma de decisiones y medidas administrativas que logren conjurar la situación de acoso laboral.

Contempló la norma la posibilidad de denunciar situaciones de acoso laboral ante autoridades (inspectores de trabajo, personeros municipales, Defensoría del Pueblo). Para los procedimientos sancionatorios señaló que éstos corresponden: en el sector privado, al Ministerio de Trabajo a través de los inspectores de trabajo; y para el caso de servidores públicos, a la Procuraduría General de la Nación, exceptuando los funcionarios de la Rama Judicial, que

---

<sup>8</sup> *Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral.*

<sup>9</sup> *Toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado o trabajador, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir desmotivación laboral.*

<sup>10</sup> *Modificado por el art. 74, Ley 1622 de 2013: Todo trato diferenciado por razones de raza, género, origen familiar o nacional, credo religioso, preferencia política o situación social o que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral.*

<sup>11</sup> *Toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el trabajador o empleado. Constituyen acciones de entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos.*

<sup>12</sup> *Asignación de funciones a menosprecio del trabajador.*

<sup>13</sup> *Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador.*

conocerán las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales o Superior, según sea el caso.

Ahora bien, para tomar medidas sancionatorias es preciso que previamente se adelante el procedimiento establecido en la misma Ley para el caso del sector privado, y para los servidores públicos, el procedimiento disciplinario dispuesto en la Ley 734 de 2002, lo cual finalmente puede conducir a aplicar las sanciones previstas.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 238 de 2008 precisó:

*“... Como medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, la Ley 1010 de 2006 requirió a los empleadores, a fin de ajustar el reglamento interno de las empresas con el propósito de establecer procedimientos internos, confidenciales y conciliatorios efectivos, para superar las situaciones que en ese sentido ocurran en el lugar de trabajo<sup>14</sup>. La víctima de acoso laboral además, podrá solicitar la intervención de una institución conciliadora autorizada legalmente a fin de que se supere la situación de acoso, de una manera amigable. Si no hay respuesta de la empresa sobre esa situación, la Ley 1010 de 2006 permite la denuncia de los hechos ante el inspector de trabajo, los inspectores municipales de Policía, los Personeros Municipales o la Defensoría del Pueblo, a prevención. Con todo, la omisión de la adopción de medidas preventivas o correctivas del acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia a la misma<sup>15</sup>...” Resaltado fuera de texto.*

### **3.3. De la garantía frente a denuncias por casos de acoso laboral:**

La ley y la jurisprudencia han desarrollado un principio superior a la estabilidad laboral, principio que se ha denominado estabilidad laboral reforzada, con el cual se busca garantizar la estabilidad del trabajador en casos muy particulares y que puedan afectar gravemente algunos principios constitucionales del trabajador. Estos principios han adquirido más importancia por ejemplo en la mujer en estado de embarazo y lactancia o en los directivos de sindicatos, casos en los cuales, según el principio de estabilidad laboral reforzada, para despedir estos empleados no es suficiente con la existencia de causas justas contempladas por la ley laboral. Respecto de los sindicatos, la misma ley laboral les confiere una protección especial,

---

<sup>14</sup> Ver Decreto 231 de 2006 y Resolución 734 de 2006. Además, la Corte Constitucional en la sentencia C-282 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Gálvis, que declaró exequible la expresión acusada del párrafo 1° del artículo 9° de la ley 1010 de 2006, recalcó lo siguiente: “... el hecho de que una determinada empresa o entidad no tenga reglamento de trabajo o que, en general, no haya desarrollado los mecanismos preventivos y correctivos de que trata la ley, no impide que con la intervención de alguno de los funcionarios previstos en el artículo 9°, se tomen las medidas correspondientes frente a situaciones concretas de acoso laboral, exista o no reglamento de trabajo”

<sup>15</sup> Parágrafo 2, artículo 9° de la Ley 1010 de 2006.

toda vez que prohíbe despedir a un empleado con fuero sindical sin antes haber sido levantado el fuero por un juez.

La estabilidad laboral reforzada es aplicable también a los trabajadores que sufren de alguna discapacidad, o condiciones que los coloque en desventaja frente a otros trabajadores. La Ley 1010 de 2006, crea una nueva forma de estabilidad laboral reforzada al señalar en el artículo 11:

*“Garantías contra actitudes retaliatorias. A fin de evitar actos de **represalia** contra quienes han formulado peticiones, quejas y denuncias de acoso laboral o sirvan de testigos en tales procedimientos, establézcanse las siguientes garantías:*

*1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral **que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente Ley**, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, **siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento...**” (Resaltado fuera de texto)*

Desagregando el texto normativo se desprenden los elementos que deben concurrir al momento de considerar la garantía de estabilidad reforzada en casos de denuncia por acoso laboral:

- La estabilidad reforzada proviene del ejercicio de procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios.
- Los actos de retiro carecerán de efecto si se profieren dentro de los 6 meses siguientes petición o a la queja.
- **La autoridad administrativa, judicial o de control competente debe verificar la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento.**

Los elementos normativos antes transcritos fueron recogidos de forma casi textual en la Sentencia T- 238 de 2008 en la que se precisó que “...También la ley consagra en contra del denunciante temerario, la posibilidad de la imposición de una multa, cuando la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento (Art. 14 Ley 1010 de 2006)<sup>16</sup>...”

<sup>16</sup> En la sentencia T-736 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se revisó la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1010 de 2006 que establece la temeridad en la queja por acoso laboral. En ese caso la Corte declaró inconstitucional la expresión “los cuáles se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los 6 meses siguientes a su imposición”, contenida en la norma, por considerar que esa disposición era desproporcionada y vulneraba el mínimo vital del sancionado ya que no establecía un límite a la sanción y ésta se descontaba automáticamente. Ver también la sentencia C-896 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa,

En la Sentencia C-738 de 2006 la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1010 de 2006 y decidió **"DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006, por los cargos analizados en la presente sentencia, a excepción de la expresión "los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición." la cual será declarada INEXEQUIBLE.**"<sup>17</sup>

La jurisprudencia traída a colación, si bien examinó la constitucionalidad de la multa aplicable al quejoso temerario, permite inferir elementos propios de los procedimientos que se adelantan en materia de acoso laboral. Y, *contario sensu*, se infiere de ella que el acusado de acoso, cualquiera el procedimiento al que acuda el quejoso, debe tener conocimiento del hecho que se le endilga, para que, a partir de allí, pueda ser responsable de cualquier consecuencia que por tal comportamiento, pueda derivarse, todo ello, a efecto de preservar su derecho de defensa. Se resalta entonces de esta sentencia:

- **La necesidad de una comunicación formal por parte de la autoridad administrativa, judicial o de control**, ante quien se denuncia el acoso. Es decir, garantizar que la persona interesada **esté debidamente enterada de las decisiones que en particular comprometen su conducta.**
- En tal virtud las autoridades están obligadas a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, actividad que no es discrecional sino totalmente reglada.
- Todo procedimiento administrativo tiene que contar en su diseño con la garantía de conocimiento por parte de los interesados y, únicamente, una vez notificada la decisión de su inicio se tendrá por conocido el hecho.
- Es necesario que el procedimiento que puede culminar con una decisión que afecta a la persona contra quien se formula la queja, cuente con la oportunidad para explicar su comportamiento.
- Los procedimientos previstos en materia de acoso laboral implican a dos partes - víctima y acosador -, es bilateral y se inicia cuando las dos partes conocen la situación denunciada para así contar con iguales

---

<sup>17</sup> En auto de 27 de septiembre de 2006 la Sala Plena de la Corte Constitucional corrigió la parte resolutive de la Sentencia C-738 de 2006 para señalar que toda referencia de la sentencia debía entenderse a la Ley 1010 de 2006.

oportunidades y condiciones en la controversia que surge a partir de la denuncia.

#### 4. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso bajo examen, se establece que el *a quo* accedió a las pretensiones de la demanda, por considerar que se probó la causal de anulación de desviación de poder, en razón a que lo que motivó la insubsistencia del actor, no fueron razones de buen servicio, sino que ésta surgió como represalia con la intención de castigar al quejoso de acoso laboral.

En el recurso de apelación, el ente territorial accionado expresó en síntesis que no se configuró la desviación de poder que endilgó el *a quo*, toda vez que la libertad que ejerció la Alcaldesa Municipal de declarar insubsistente y realizar una nueva designación, no supone el ejercicio irresponsable de esa facultad, pues en todo momento estuvo ceñido a la Ley, observando manuales de funciones y competencias laborales de los empleos de la planta de personal.

En primer lugar, dirá la Sala que la protección frente a actos de acoso laboral cobija tanto a los empleados de carrera, como a los de libre nombramiento y remoción, y a los de período, así se desprende del artículo 1º de la Ley 1010 de 2006 que determina el objeto de la misma pues, de los derechos que ella propugna protección son titulares todos servidores públicos, sin perjuicio de la naturaleza del empleo que desempeñen.

En segundo lugar, se debe advertir que de la definición y modalidades del acoso laboral que consagra el artículo 2º *ibídem*, es dable concluir que la demostración incide también en la garantía de inamovilidad reforzada que se alegue y, por supuesto, **en la necesaria verificación del hecho por la autoridad competente.**

Pero, aún más, interpretado el contexto integral de la ley, si la garantía de inamovilidad reforzada se obtuviera con la sola queja, carecería de utilidad y finalidad que el legislador hubiera determinado en el artículo 11º, “...*siempre y cuando la autoridad, administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento...*” *Resaltado fuera de texto.*

En estas condiciones, no cabe una lectura aislada para considerar que cuando se presenta queja tendiente a iniciar el trámite sancionatorio, concomitantemente, se activa la garantía de inamovilidad reforzada de que trata la ley porque ello descontextualiza sus mismos fines que, sin duda, atinan a que la situación pueda ser dilucidada y resuelta, en primer lugar, con la participación de las partes involucradas.

En este sentido conceptuó el Ministerio del Trabajo que al referirse al numeral 1° del artículo 11 de la Ley 1010 de 2006 expresó:

*“... nace un periodo de estabilidad laboral reforzada, que está supeditada a que “...cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente **verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento...**”, de tal forma que **hasta cuando no se produzca dicha decisión, no surge dicha estabilidad.** Sin embargo debe tener en cuenta que, de llegarse a dar por terminado el contrato de trabajo del el presunto acosado, y ante el inicio del proceso laboral que pueda iniciar, bien podría el Señor Juez Laboral llegar a discrepar de las results de la actividad adelantada por el comité de convivencia, por lo que se podrían dar, las consecuencias normativas dispuestas...”<sup>18</sup> Resaltado fuera de texto.*

A juicio de esta Sala, la garantía de inamovilidad reforzada que se otorga para proteger a los empleados del acoso laboral, atendiendo al texto de la norma exige que **los hechos denunciados ante la autoridad competente gocen de verificación.** Lo contrario dejaría sin vigencia principios de buena fe en la actuación de cualquier ciudadano y, además, **daría por ciertos hechos que sólo uno de los implicados ha evaluado como acoso laboral, sin que la autoridad competente para su investigación los haya verificado,** y sin escuchar a la parte acusada de acoso, lo cual pondría en riesgo el debido proceso.

No puede perderse de vista que la regla general es que la facultad de remoción puede ejercerse, en el caso de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, únicamente con los límites del mejoramiento del servicio, que se presume; **la excepción,** es la garantía de estabilidad reforzada que creó la Ley 1010 de 2006 y, precisamente, por tal condición debe ser interpretada estrictamente pues, de lo contrario, **podría caerse en abuso con perjuicio del servicio público.**

Las anteriores consideraciones llevan a esta Sala a concluir que el artículo 11° debe ser leído de forma integral y que, en consecuencia, la garantía de

---

<sup>18</sup> Concepto 208114 de 15-07-2011, Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo.

innamovilidad reforzada no se activa con la sola presentación de una queja ante la autoridad encargada de disciplinar la presunta conducta de acoso laboral, sino que exige el la verificación de los hechos.

En el plenario **no obra prueba alguna de actuación adelantada en términos de procedimientos preventivos, ni correctivos**. Por el contrario, el ahora demandante procedió directamente a los procedimientos sancionatorios. Cabe entonces examinar lo allí acaecido.

Reposa en el proceso a folios 301-306, la queja presentada por el señor Juan Carlos Fuentes Crispin en contra de la Alcaldesa Municipal de Duitama:

*“...Mi queja va dirigida contra la Alcaldesa Municipal de Duitama, **CONSTANZA ISABEL RAMÍREZ ACEVEDO**, por cuanto se encuentra vulnerando la Ley 1010 de 2006, al generar afectación laboral y sobre mi autoestima, sobre el desarrollo de mis acciones, maltrato verbal, injurias y calumnias, de lo que ha sido mi desempeño en el transcurso del año 2012. A través de calificativos y regaños en público, de algunos pasos de conducto regular, desautorizaciones propias de mi cargo y entorpecimiento de mi trabajo. Además invasión de mi sitio de trabajo e incriminaciones falsas... ”*

El procedimiento sancionatorio dispuesto en la Ley 1010 de 2006 a cargo de la Procuraduría General de la Nación, cuando involucra servidores públicos, debe seguir el procedimiento dispuesto en la Ley 734 de 2002<sup>19</sup>, de conformidad con su artículo 13, que al efecto señala:

*“Artículo 13. **Procedimiento sancionatorio**. Para la imposición de las sanciones de que trata la presente Ley se seguirá el siguiente procedimiento:*

*Quando la competencia para la sanción correspondiere al Ministerio Público se aplicará el procedimiento previsto en el Código Disciplinario único. (...).”*

La Ley 734 de 2002 - El Código Disciplinario Único CUD-, inicia con la indagación preliminar, en los siguientes términos:

*“PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
CAPITULO PRIMERO  
Indagación preliminar*

*“Artículo 150. **Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar**. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.*

*La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha*

---

<sup>19</sup> Código Disciplinario Único.

*actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad (...)*”.

De lo anterior, cabe resaltar, que una de las finalidades esenciales de la indagación preliminar, dentro del procedimiento ordinario disciplinario, es **precisamente verificar la ocurrencia de la conducta**, es decir, que para al día 27 de febrero de 2013, fecha en la que se ordena remitir la queja al Comité de Convivencia Laboral de la Alcaldía Municipal de Duitama (fl. 224) ni siquiera se habían verificado los hechos que la motivaron la queja.

Por su parte, el acto que declaró la insubsistencia del nombramiento de la demandante, Decreto No. 013 de 8 de enero de 2013, fue proferido con anterioridad a la verificación de los hechos objeto de la queja que, por acoso laboral, presentó el demandante, en consecuencia, no se cumplió con la condición prevista en la Ley 1010 de 2006 para que se activara la garantía prevista en el numeral 1º de su artículo 11 y en ese sentido fuerza revocar la sentencia objeto de apelación y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Resalta la Sala, que aunque el demandante radicó escrito al día siguiente de la interposición de la queja en el que informa de la misma a la Alcaldesa; no obra ninguna prueba en el proceso que indique, que la autoridad hizo verificación de los hechos, como lo exige la norma. De manera que, contrario a lo que señaló el a quo, no puede viciar la legalidad del acto al punto de considerarla sin efecto.

Se diría que, de probarse tal supuesto, no se estaría ante la simple violación de la ley, sino realmente, ante una desviación de poder por cuanto se presumiría que la finalidad de la insubsistencia no fue la de satisfacer el mejor servicio, sino la de sancionar o castigar al empleado que ha denunciado un acoso laboral, lo cual conduciría a la inversión de la carga probatoria porque la presunción de legalidad - fines del mejor servicio - se apartarían del acto de insubsistencia.

Las razones expuestas, permiten concluir que los actos acusados, fueron expedidos bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables, en ejercicio de la facultad discrecional en cabeza del nominador y, que no aplica para este caso particular, la garantía prevista en el numeral 1º del artículo 11 de la Ley 1010 de 2006, en consecuencia, en el asunto propuesto no se desvirtuó la presunción de legalidad de que gozan los actos demandados,

pues para sacar adelante las pretensiones de la demanda no era suficiente el análisis temporal, como lo consideró el a-quo, sino también y, fundamentalmente, demostrar que la autoridad competente verificara la ocurrencia de los hechos.

#### 4.1. COSTAS

No se condenará en costas en segunda instancia, por cuanto prosperaron los argumentos del recurso de apelación.

### III. CONCLUSIÓN

Recapitulando esta Sala dirá que interpretado el contexto integral de la ley 1010 de 2006, si la garantía de inamovilidad reforzada se obtuviera con la sola queja, carecería de utilidad y finalidad que el legislador hubiera determinado en el artículo 11º, “...*siempre y cuando la autoridad, administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento...*” Resaltado fuera de texto.

En estas condiciones, no cabe una lectura aislada para considerar que cuando se presenta queja tendiente a iniciar el trámite sancionatorio, concomitantemente, se activa la garantía de inamovilidad reforzada de que trata la ley porque ello descontextualiza sus mismos fines que, sin duda, atinan a que la situación pueda ser dilucidada y resuelta, en primer lugar, con la participación de las partes involucradas. En este sentido conceptuó el Ministerio del Trabajo que al referirse al numeral 1º del artículo 11 de la Ley 1010 de 2006 expresó: <sup>20</sup>

Así las cosas, la garantía de inamovilidad reforzada que se otorga para proteger a los empleados del acoso laboral, atendiendo al texto de la norma exige que **los hechos denunciados ante la autoridad competente gocen de verificación**. Lo contrario dejaría sin vigencia principios de buena fe en la actuación de cualquier ciudadano y, además, **daría por ciertos hechos que sólo uno de los implicados ha evaluado como acoso laboral, sin que la autoridad competente para su investigación los haya verificado**, y sin escuchar a la parte acusada de acoso, lo cual pondría en riesgo el debido proceso.

---

<sup>20</sup> Concepto 208114 de 15-07-2011, Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo.

En ese sentido, al no haberse demostrado en el presente, que se realizó la verificación de los hechos requerida, fuerza revocar la decisión de primera instancia y en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de veintitrés de julio de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Duitama que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva. En su lugar se dispone:

*“NEGAR las pretensiones de la demanda incoada por JUAN CARLOS FUENTES CRISPIN en contra del MUNICIPIO DE DUITAMA.*

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

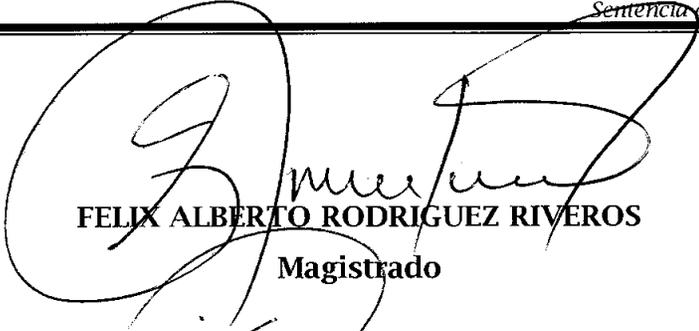
**TERCERO:** Notificada la presente sentencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial “Justicia Siglo XXI”.

Este proyecto fue discutido y aprobado en Sala de Decisión No. 4 de la fecha.

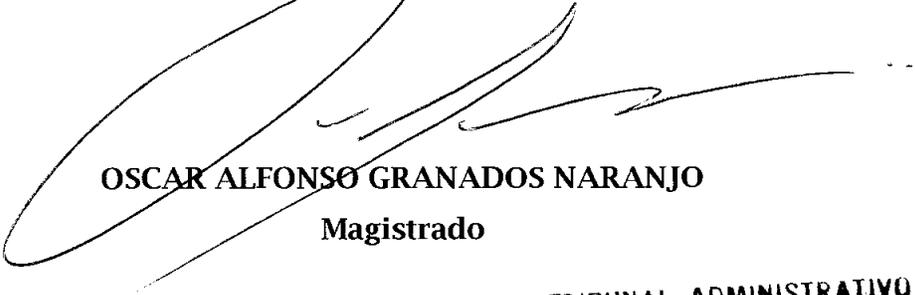
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI**  
Magistrado



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS  
Magistrado



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No 153 de hoy. 05 SEP 2016  
EL SECRETARIO 