



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., trece (13) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 85001-23-31-003-2009-00024-01 (47816)
Actor: Carolina Sanabria Ayala y otros
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Proceso: Reparación Directa

FALLO DE REEMPLAZO-Se dicta sentencia en cumplimiento de una orden de tutela. FALLO QUE CUMPLE ORDEN DE TUTELA-La decisión debe sujetarse a lo ordenado por el juez de tutela. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Acción procedente para reclamar asuntos de naturaleza legal y reglamentaria –reubicación-. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA-Acción procedente para reclamar indemnización por hechos u omisiones del empleador –ajenos a la prestación normal del servicio-. PRUEBA TRASLADADA-Valor probatorio. FALLA DEL SERVICIO-Título de imputación de responsabilidad por excelencia. OMISIÓN DE DEBERES Y DE OBLIGACIONES-Responsabilidad del Estado por omisión. OBLIGACIONES ESPECIALES DEL EMPLEADOR-Respeto a la dignidad personal del trabajador, a sus creencias y sentimientos (artículo 57.5 del Código Sustantivo del Trabajo). ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-Decreto 1295 de 1994. OBJETIVOS DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES-art. 2 Decreto 1295 de 1994. 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. ACOSO LABORAL-Definición (art. 2 Ley 1010 de 2006). ACOSO LABORAL-Medidas correctivas y sancionatorias (art. 8). RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN EN EVENTOS DE ACOSO LABORAL-El Estado es responsable si como empleador toleró las conductas persistentes y demostrables que constituyen acoso laboral. CARGA DE LA PRUEBA-Quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia (art. 177 CPC).

La Sala, en cumplimiento de la providencia de tutela del 13 de diciembre de 2023, decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 23 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

Carolina Sanabria Ayala, funcionaria de la Procuraduría Regional de Casanare, fue diagnosticada con estrés postraumático y síndrome depresivo ansioso. La Junta Regional de Calificación de Invalidez determinó que tenía una incapacidad permanente parcial de origen profesional. Alegan falla en el servicio porque la Nación-Procuraduría General de la Nación no evitó la enfermedad profesional

causada por el alegado acoso laboral de sus jefes ni reubicó a la funcionaria cuando la calificaron con una incapacidad parcial.

ANTECEDENTES

La demanda

El 26 de enero de 2009¹, Carolina Sanabria Ayala y su núcleo familiar presentaron demanda de reparación directa contra la Nación-Procuraduría General de la Nación, para que se hicieran las siguientes declaraciones:

«A. DECLARATIVAS

1-Que se declare que mediante decreto de nombramiento y acto de posesión la señora CAROLINA SANABRIA AYALA fue vinculada en el cargo Asesora Grado 19 en la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a partir del primero (1) de septiembre de 1998.

2-Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA en ejercicio de sus funciones como Asesora Grado 19 sufrió una enfermedad profesional a partir del año 2006, la cual causó finalmente trastorno mental y depresión mayor declarada por la ARP del ISS de YOPAL mediante dictamen de fecha 8 de noviembre de 2006.

3-Que se declare que la demandada PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, no realizó ninguna acción tendiente a prevenir la enfermedad profesional causada a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA.

4-Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, como consecuencia de la enfermedad profesional perdió el 19.20% de su capacidad laboral, conforme a calificación definitiva del 25 de Julio de 2007, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cundinamarca.

5-Que se declare a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, como responsable de la enfermedad profesional y pérdida de capacidad laboral causada a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, por falla en el servicio, teniendo en cuenta que no realizó visitas a los sitios de trabajo, no realizó evaluaciones medicas ocupacionales a la demandante en su puesto de trabajo, y ordenar medidas de control necesarias.

6-Que se declare que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN omitió realizar acciones tendientes a evitar la enfermedad profesional como la de mantener en forma eficiente los sistemas de control necesarios para la protección de los trabajadores contra riesgos profesionales y condiciones originadas en los procesos de trabajo.

7-Que se declare que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN omitió realizar acciones eficaces tendientes a evitar la enfermedad profesional como la de reubicar laboralmente a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA.

8-Que se declare que la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN omitió el cumplimiento del artículo 8 de la Ley 776 de 2002 puesto que cuando se trate de trabajadores con incapacidad permanente parcial, los empleadores están obligados

¹ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, Folio 257 c. principal tomo II.

Radicación: 85001-23-31-003-2009-00024-01 (47816)
Actor: Carolina Sanabria Ayala y otros
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Referencia: Acción de reparación directa

a ubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios, amén que esta clase de solicitudes son de obligatoria atención para el patrono, de acuerdo a lo señalado en la ley.

9-Que se declare que la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es responsable de la enfermedad profesional por no cumplir la normatividad de salud ocupacional en la cual los trabajadores están expuestos a riesgos psicosociales.

10-Que se declare que la parte demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es la responsable de la causación de la enfermedad profesional, producida durante la ejecución de órdenes del empleador (parte demandada).

11-Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora afectada, tiene derecho a que se les reconozca el pago de los perjuicios materiales a cargo de la parte demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

12-Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora afectada, el menor DANIEL FERNANDO CORTES en calidad de hijo y CARLOS FERNANDO CORTES en calidad de esposo, tienen derecho a que se les reconozca el pago de los perjuicios morales a cargo de la parte demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

13-Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora afectada, el menor DANIEL FERNANDO CORTES en calidad de hijo y CARLOS FERNANDO CORTES en calidad de esposo, tienen derecho a que se les reconozca el pago de los perjuicios causados por las alteraciones de las condiciones de la existencia, a cargo de la parte demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

14- Que se declare que la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora afectada el menor DANIEL FERNANDO CORTES en calidad de hijo y CARLOS FERNANDO CORTES en calidad de esposo, tienen derecho a que se les reconozca el pago de los perjuicios fisiológicos causados, a cargo de la parte demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

B. CONDENATORIAS

15-Condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a pagarle a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA en calidad de trabajadora afectada, los daños por perjuicios materiales: LUCRO CESANTE FUTURO y LUCRO CESANTE CONSOLIDADO en una suma igual o superior a la siguiente, teniendo en cuenta el estudio técnico actuarial que se anexa en la demanda:

Total lucro cesante consolidado	158.539.481
Total lucro cesante futuro	131.212.924
Total	289.752.405

TOTAL: DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE. (\$289.752.405).

16-Se condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagarle a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA en lo correspondiente a daños morales, el valor de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) o lo máximo que el Consejo de Estado aplica, con el precio que se acredite

Radicación: 85001-23-31-003-2009-00024-01 (47816)
Actor: Carolina Sanabria Ayala y otros
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Referencia: Acción de reparación directa

en el momento de la sentencia, por la enfermedad profesional que sufrió CAROLINA SANABRIA AYALA

17-Se condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagarle al menor DANIEL FERNANDO CORTES en calidad de hijo en lo correspondiente a daños morales el valor de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) o lo máximo que el Consejo de Estado aplica, con el precio que se acredite en el momento de la sentencia, por la enfermedad profesional que sufrió CAROLINA SANABRIA AYALA.

18-Se condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagarle al señor CARLOS FERNANDO CORTES en calidad de esposo de la señora CAROLINA SANABRIA AYALA en lo correspondiente a daños morales, el valor de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) o lo máximo que el Consejo de Estado aplica, con el precio que se acredite en el momento de la sentencia, por la enfermedad profesional que sufrió CAROLINA SANABRIA AYALA.

19-Se condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagarle a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION al pago de los perjuicios causados por las alteraciones en las condiciones de existencia, por el valor de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV), o lo máximo que el Consejo de Estado aplica, con el precio que se acredite en el momento de la sentencia, por la enfermedad profesional.

20-Se condene a la demandada PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagarle a la señora CAROLINA SANABRIA AYALA, en calidad de trabajadora de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION al pago de los perjuicios fisiológicos, por el valor de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV), o lo máximo que el Consejo de Estado aplica, con el precio que se acredite en el momento de la sentencia, por la enfermedad profesional.

21-Se condene a la demandada a pagar todas las anteriores sumas o condenas con la correspondiente indexación, intereses corrientes, intereses moratorios y reajuste para actualizar valores pagados según la sentencia.

22-Se condene a las demandadas a pagar las costas del proceso, incluyendo agencias en derecho.»²

Hechos

La demanda afirma que Carolina Sanabria Ayala ejerció el cargo de Asesora, Grado 19 en la Regional de Casanare de la Nación-Procuraduría General de la Nación, después de ganar el concurso de méritos para ingresar al cargo desde el 1 de abril de 2003. Señaló que a Carolina Sanabria Ayala le practicaron los exámenes médicos que correspondían para el ingreso al cargo, encontrándose apta y sin ningún problema o limitación para ejercer sus labores. Sostuvo que, al finalizar su licencia de maternidad en julio de 2005, su equipo de trabajo había cambiado y su jefe inmediato le solicitó la renuncia o que pidiera un traslado, a lo cual se opuso la demandante. Indicaron que el jefe inmediato fue reemplazado en septiembre de

² Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, Folios 6 a 8 c. principal tomo I.

2005 y la nueva jefe manifestó no querer tratar ni hablar con la demandante, porque ya se había solicitado su retiro de la entidad. Aseguró que desde entonces se desencadenó una situación de discriminación laboral contra Carolina Sanabria Ayala, lo que le generó enfermedad diagnosticada como estrés postraumático y síndrome depresivo ansioso –identificado desde enero de 2006–.

Agregó que la situación de discriminación y abuso laboral fue documentada por médicos y psicólogos que hicieron observación profesional del ámbito laboral. Indicaron que Carolina Sanabria Ayala fue incapacitada en múltiples oportunidades en el año 2006 por enfermedad profesional, hasta que el 8 de noviembre de 2006 fue diagnosticada por la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto de Seguros Sociales de Yopal (en adelante, ARP del ISS) por las enfermedades de depresión mayor y trastorno por estrés postraumático. Manifestaron que se hicieron varias recomendaciones médicas con el fin de que se le solucionara el trato y mejorar el ambiente laboral o permitir la reubicación de la funcionaria, sin afectar su núcleo familiar, pero la entidad no adoptó ninguna de dichas sugerencias. Enfatizaron que el 2 de mayo de 2007 la ARP del ISS calificó en 15.80% la pérdida de capacidad laboral de Carolina Sanabria Ayala con origen en enfermedad profesional. Dicho porcentaje fue modificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cundinamarca en julio de 2007, quien calificó la pérdida de capacidad laboral en 19,20%.

Según la demanda, la autoridad demandada incurrió en omisión, pues no adoptó las medidas necesarias para evitar la enfermedad profesional de Carolina Sanabria Ayala, y no reubicó a la funcionaria en otro cargo después de que fue calificada con una incapacidad permanente parcial.

Contestación de la demanda

La Nación-Procuraduría General de la Nación se opuso a las pretensiones³. Cuestionó el origen de las enfermedades, por considerar que podían provenir de distintas causas o que Carolina Sanabria Ayala las padecía de forma previa a la vinculación con la entidad. Señaló que no existió acoso laboral. Indicó que sí adoptó los mecanismos previstos en el área de salud ocupacional, salvo la reubicación de Carolina Sanabria Ayala, porque ella lo condicionó a que debía mantenerse en la

³ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, Folios 271 a 294 c. principal tomo II.

misma ciudad y a que fuera nombrada Procuradora Judicial delegada ante los juzgados administrativos. Señaló que la entidad contaba con programas de salud ocupacional y desarrolló actividades tendientes a prevenir, corregir y superar las enfermedades psicológicas.

Indicó que la jurisdicción contencioso administrativo no es competente para definir sobre la existencia de un ambiente de acoso laboral y solicitó excluir del litigio los hechos y omisiones referidos a esa puntual situación laboral. Manifestó que la entidad tomó todas las medidas posibles para contrarrestar los síntomas de las enfermedades de la demandante, pero no estaba obligada a lo imposible, como lo era evitar la presentación de la enfermedad. Resaltó que existieron varios factores familiares, físicos y sexuales que influyeron en la condición psicológica de la demandante, contemporáneas al momento en el que se le identificaron y diagnosticaron las enfermedades.

Sentencia de primera instancia

El 23 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Casanare profirió sentencia en la que accedió parcialmente a las pretensiones⁴. Consideró que los testimonios rendidos en el proceso acreditaron que una procuradora regional le devolvía a la demandante los proyectos que presentaba, sin fundamento alguno, y los reasignaba a otros compañeros. Señaló que los testimonios dieron cuenta que la señora Carolina Sanabria fue objeto de discriminación y malos tratos por parte de dos procuradores regionales que fungieron como jefes de ella. Sostuvo que en el proceso se demostró que la Procuraduría General de la Nación no adoptó medidas para mejorar el ambiente laboral en la Procuraduría Regional de Casanare, ni para prevenir la enfermedad profesional que sufrió Carolina Sanabria Ayala que la llevó hasta una incapacidad parcial permanente. Agregó que la demandada tampoco reubicó a la demandante en un cargo compatible con sus aptitudes y capacidades. Condenó a la Procuraduría General de la Nación a pagar perjuicios por daños materiales, daños morales y daño a la salud.

Recurso de apelación

⁴ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 2, c. 01, tomo VI.

Las partes interpusieron recursos de apelación. La parte demandante esgrimió que los perjuicios materiales se calcularon con los criterios aplicables a las indemnizaciones a cargo de las administradoras de riesgos laborales y no con los criterios del Consejo de Estado. Adujo que debe aumentarse el monto reconocido por concepto de daños morales y reconocerse el perjuicio por el daño a la vida en relación⁵.

La Procuraduría General de la Nación sostuvo que la entidad no incurrió en falla del servicio por omisión, pues el grupo de salud ocupacional de la Procuraduría, una vez enterado del caso de Carolina Sanabria, tomó las medidas necesarias tales como: visitas, análisis del caso, recomendaciones. En lo pertinente a la reubicación de la trabajadora, recalcó que ella misma solicitó que no la trasladaran de ciudad y que la pretensión de la demandante era que la promovieran al cargo de Procuradora Judicial I Administrativa, cargo de mayor nivel al que tenía. Advirtió que, frente a la anterior solicitud, salud ocupacional puso de presente que la administración central debía tener mucho cuidado, porque la patología que tenía la trabajadora podía agravarse con un cargo que exigía mayores competencias, carga laboral y responsabilidad⁶.

Adujo que en el proceso quedó demostrado que la entidad siguió las recomendaciones que impartió la dependencia de salud ocupacional de la entidad, toda vez que después del diagnóstico generalizado del riesgo sicosocial elaborado por la ARP, se disminuyó la carga laboral a la trabajadora. Expuso que la entidad siguiendo las recomendaciones de salud ocupacional implementó medidas para mantener un adecuado clima laboral y relaciones armónicas en la dependencia en donde laboraba Carolina Sanabria, así como un manejo del caso con total discreción.

Resaltó que en el proceso no se probó el alegado acoso laboral por parte de dos procuradores regionales que tuvo Carolina Sanabria, que terminó en un daño mental y en la incapacidad parcial permanente. Además, que el tema del acoso laboral fue tramitado en la entidad con fundamento en la Ley 1010 de 2006, el cual terminó con un fallo en contra de la actora, decisión que hizo tránsito a cosa juzgada administrativa.

⁵ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 4, c. 01, tomo VI.

⁶ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 5, c. 01, tomo VI.

Trámite de segunda instancia

El 22 de octubre de 2013, el Tribunal concedió el recurso de apelación⁷ y el 23 de enero de 2014, el Despacho admitió el recurso⁸. El 20 de enero de 2014, se corrió traslado para alegar de conclusión en segunda instancia⁹. La parte demandante reiteró lo expuesto¹⁰. La demandada guardó silencio¹¹. El Ministerio Público conceptuó que operó el fenómeno de caducidad, pues la enfermedad profesional se estructuró el 30 de octubre de 2006 y la demanda se presentó el 26 de enero de 2009. Sostuvo que no se probó la omisión de la autoridad demandada y señaló que no le era posible reubicar a Carolina Sanabria Ayala por razón de la pérdida de capacidad laboral¹².

CONSIDERACIONES

I. Impedimento

El 12 de marzo de 2024, el Consejero Nicolás Yepes Corrales manifestó estar incurso en la causal de impedimento establecida en el artículo 130.3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues desde el 15 de agosto de 2023, su cónyuge funge como Procuradora Judicial II y sus funciones están clasificadas como de dirección (índice 39 SAMAI). Indicó que no había manifestado el impedimento, porque para el momento en que se profirió la sentencia del 19 de julio de 2022, su cónyuge no ejercía dicho cargo.

El mencionado artículo dispone que el juez deberá apartarse de la actuación judicial cuando su cónyuge tenga la condición de servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al proceso como parte o tercero interesado. Como los hechos en los cuales se funda el impedimento manifestado se subsumen en la causal invocada, pues la cónyuge del Consejero se desempeña como Procuradora Judicial II en la entidad demandada, se aceptará el impedimento.

⁷ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 7, c. 01, tomo VI.

⁸ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 16, c. 01, tomo VI.

⁹ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 18, c. 01, tomo VI.

¹⁰ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 19, c. 01, tomo VI.

¹¹ Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 19, c. 01, tomo VI.

¹² Cfr. SAMAI Tribunal, expediente de tutela radicado n° 11001-03-15-000-2023-01202-00, Índice 8, archivo 20, c. 01, tomo VI.

1. Como la demanda se presentó el 26 de enero de 2009, el régimen aplicable es el Código Contencioso Administrativo –en adelante CCA–. Conforme al artículo 266 del CCA, en los procesos iniciados antes de la vigencia de ese código, los recursos interpuestos, los términos que comenzaron a correr y las notificaciones en curso, se regían por la ley vigente al momento de esas actuaciones. Por su parte, el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que empezó a regir desde el 2 de julio de 2012– prevé que las actuaciones administrativas, las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicho código seguirían rigiéndose y culminarían conforme al régimen jurídico anterior, esto es, el CCA. Adicionalmente, conforme al artículo 267 del CCA, en los aspectos no regulados se seguiría el Código de Procedimiento Civil –en adelante CPC– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Los demandantes presentaron acción de tutela contra la sentencia proferida por esta Subsección el 19 de julio de 2022, que revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare y, en su lugar, declaró de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda frente a las pretensiones de indemnización por la omisión en la implementación de medidas para evitar actos de acoso laboral contra la demandante, y declaró la excepción de caducidad del término para formular la pretensión de reubicación laboral de Carolina Sanabria Ayala. Adujeron que la providencia incurrió en defecto sustantivo porque interpretó de manera equivocada el numeral 4 del artículo 137 del CCA, al exigir requisitos improcedentes para el medio de control de reparación directa, y por desconocimiento del precedente judicial, al omitir aplicar el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia del 7 de febrero de 2018, expediente 40.496, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que consideró procedente la acción de reparación directa para demandar daños derivados de un acoso laboral.

En el fallo de tutela de primera instancia del 17 de abril de 2023, la Sección Segunda-Subsección B del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo, porque no se acreditó que en la sentencia reprochada se hubiera incurrido en vía de hecho por defecto sustantivo, por desconocimiento del precedente judicial ni por violación directa de la Constitución. Consideró que la autoridad judicial accionada, en ejercicio de los principios de autonomía funcional, independencia y sana crítica, efectuó un análisis normativo en el que no observó una actuación contraria a derecho. Señaló, además, que no hubo un desconocimiento del precedente judicial

porque la sentencia aludida por la actora no correspondía a una providencia que definiera las reglas jurisprudenciales respecto del asunto planteado y, por ello, no se podía exigir su aplicación.

La accionante impugnó la anterior providencia. La Sección Cuarta, en decisión del 13 de diciembre de 2023 revocó la sentencia de tutela de primera instancia. Consideró que aunque la sentencia accionada se apartó del criterio jurisprudencial de la Sección Tercera del Consejo de Estado, relativo a la procedencia del medio de control de reparación directa para reclamar los daños sufridos por los empleados públicos y trabajadores oficiales, con esta decisión vulneró el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, toda vez que puso a los demandantes en una situación restrictiva frente al ejercicio de su derecho de acción y, a su vez, se configuró el defecto por violación directa de la Constitución.

Estimó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aceptado la procedencia de la acción de reparación directa cuando el daño sufrido por el agente del Estado ocurre por una falla del servicio y no por el riesgo mismo del desempeño de las funciones propias del cargo y, por ello, no podía proferirse una decisión inhibitoria por indebida escogencia de la acción frente a las pretensiones derivadas de la omisión por parte de la entidad demandada en tomar medidas frente al acoso laboral alegado, dado que la declaratoria de ineptitud de la demanda adoptada sin existir un acto administrativo de por medio, privó a los demandantes de contar con un mecanismo para solicitar el resarcimiento de los perjuicios sufridos por la demandante.

El juez de tutela dejó sin efectos la sentencia del 19 de julio de 2022 y ordenó proferir una providencia en reemplazo que decida de fondo las pretensiones declarativas y de condena relativas a la falla del servicio de la Procuraduría General de la Nación por la omisión en la prevención de la enfermedad profesional que sufrió Carolina Sanabria Ayala, sin pronunciarse sobre la declaratoria de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la pretensión de reubicación laboral de Carolina Sanabria Ayala. En efecto, el fallo de tutela solo se ocupó de estudiar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia frente a la declaratoria de oficio de “la ineptitud sustantiva de la demanda frente a las pretensiones de indemnización derivadas de la omisión en la implementación de medidas para evitar actos de acoso laboral contra Carolina

Sanabria Ayala, por indebida escogencia de la acción”, proferida en la sentencia del 19 de julio de 2022 por esta Subsección.

Como el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 dispone que quien incumpla una orden de tutela incurrirá en desacato, la Sala decidirá el asunto con apego estricto a lo ordenado por el fallo de amparo del 13 de diciembre de 2023, proferido por la Sección Cuarta de esta Corporación.

II. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

3. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA, esto es, \$248.450.000¹³.

Acción procedente

4. Según la demanda, la Procuraduría General de la Nación no reubicó a Carolina Sanabria Ayala después de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez determinó que tenía una incapacidad permanente parcial de origen profesional.

Respecto de las pretensión de perjuicios derivados de la negativa de la entidad demandada para reubicar a la demandante en otro lugar de trabajo, está acreditado que Carolina Sanabria Ayala solicitó al secretario general de la Procuraduría General de la Nación reubicarla, sin afectar su núcleo familiar, por el deterioro de su salud¹⁴ y sostuvo que su situación laboral podría resolverse si era comisionada en

¹³ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2009, \$496.900, por 500.

¹⁴ Folio 108 c. 1.

un cargo de Procuradora Judicial Administrativa ante los juzgados administrativos que empezarían a funcionar en esta ciudad¹⁵. Esta solicitud fue reiterada al Procurador General de la Nación el 4 de diciembre de 2007¹⁶. El 1 de febrero de 2008, la secretaria general de la Procuraduría General de la Nación no accedió a la solicitud de la demandante e informó que condicionar las opciones de reubicación a permanecer en la misma sede territorial y a ser nominada como Procuradora Judicial I Administrativa –cargo con mayor remuneración– no tenía nexo de causalidad con el mejoramiento de su estado de salud. Además, solicitó a Carolina Sanabria Ayala proporcionar otras alternativas para el mejoramiento del riesgo psicosocial en un cargo del mismo nivel al que desempeñaba, según da cuenta copia simple de la comunicación¹⁷, solicitud que reiteró la demandante el 11 de febrero de 2008¹⁸.

5. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo (artículo 90 CN y artículo 86 CCA).

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la idónea para impugnar la legalidad de un acto administrativo cuando se estime que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho y también para solicitar que se reparen los perjuicios causados con el acto (artículo 85 CCA). La acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho comparten una naturaleza indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la fuente que genera el daño, que supone una distinta formulación de las pretensiones y un término diverso de caducidad. Si el daño tiene origen en un acto administrativo, por regla general¹⁹, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que, si la fuente del daño es un hecho, omisión u operación administrativa, la responsabilidad de la administración se debe perseguir a través de la acción de reparación directa²⁰.

¹⁵ Folio 110 c. 1.

¹⁶ Folio 112 c. 1.

¹⁷ Folio 113 c. 1.

¹⁸ Folio 115 c. 1.

¹⁹ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3].

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 2 de junio de 1994, Rad. 9.589 [fundamento jurídico b] y sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 19.846 [fundamento jurídico 1.2.1].

Como los demandantes pretenden que se declare responsable a la Procuraduría General de la Nación porque no reubicó a Carolina Sanabria Ayala, después de haber sido calificada con una pérdida de capacidad parcial permanente, la fuente del daño es la comunicación del 1 de febrero de 2008, en que la secretaría general de la Procuraduría General de la Nación no accedió a la solicitud de reubicación formulada por la demandante y, por ello, el medio de control procedente era la nulidad y restablecimiento del derecho.

6. El artículo 164 CCA autoriza al fallador a declarar cualquier hecho exceptivo, como es justamente la configuración del hecho jurídico de la caducidad del término para intentar la acción²¹.

7. La Sala procede, entonces, a analizar la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

El fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Término que está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 136.2 CCA, es de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

El término de caducidad establecido en el artículo 136 CCA es una norma de orden público –y por consiguiente de obligatorio cumplimiento (art. 6 CPC hoy retomado por el art. 13 CGP)– de la que no pueden disponer los jueces ni las partes, porque constituye una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Además, salvo algunas excepciones legales, los derechos crediticios asociados a las acciones indemnizatorias son renunciables, transigibles y, en general, de libre disposición de su titular (art. 15 CC).

Así lo resaltó la Corte Constitucional, pues la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho. Por ende, según la Corte, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. 14.988 [fundamento jurídico III].

puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas en la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado, situación que no se extiende a quien no acudió en tiempo a la defensa de sus derechos²².

Este criterio lo reiteró la Corte en el estudio de constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 136.9 CCA, al destacar que la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que apunta a la protección del interés general, de modo que su configuración impide el ejercicio de la acción y no puede iniciarse válidamente el proceso. También señaló que la caducidad, dado su carácter de orden público, es indisponible y puede ser declarada de oficio por el juez, cuando se verifique su ocurrencia²³.

8. Entonces, como la Procuraduría General de la Nación notificó la comunicación en que negó la solicitud de reubicación de la demandante el 1 de febrero de 2008, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a esa fecha. De manera que, el término de cuatro meses empezó a correr el 2 de febrero de 2008 y venció el 2 de junio de 2008. Dado que la demanda se presentó el 26 de enero de 2009, según da cuenta el acta de reparto (f. 631, c. 1), operó el fenómeno preclusivo de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por ello, se revocará la sentencia apelada.

Reparación directa acción procedente para reclamar indemnizaciones por hechos u omisiones del empleador ajenas a la prestación normal del servicio

9. La demanda también solicita el reconocimiento de perjuicios por la falla del servicio por omisión en que incurrió la Procuraduría General de la Nación, porque la entidad no realizó acciones tendientes a prevenir la enfermedad profesional que sufrió en la entidad donde laboraba y que le generó un trastorno mental y depresión mayor, la cual fue diagnosticada por la ARP del Instituto de los Seguros Sociales de Yopal.

10. La reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado

²² Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1998 [fundamento jurídico 3.5].

²³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001 [fundamento jurídico 4].

proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo²⁴, en este caso por omisiones imputables una entidad pública.

El 8 de noviembre de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia en donde estableció que el servidor público y sus causahabientes pueden acudir: (i) a las acciones laborales para demandar la indemnización de los daños que se hayan originado con ocasión de la relación laboral propiamente dicha y en el marco de los riesgos inherentes a la misma, la cual está predeterminada por las disposiciones legales que rigen esa relación *-a forfait-*; y (ii) a la acción de reparación directa para reclamar la indemnización plena cuando la situación que originó el daño tiene su causa en hechos u omisiones del empleador, pero por circunstancias externas a esa relación laboral o legal y reglamentaria, o en circunstancias que, aunque ligadas a la relación laboral, son resultado de hechos u omisiones constitutivos de fallas en el servicio o que exceden los riesgos propios del mismo o, que son ajenas a la prestación ordinaria y normal del servicio²⁵.

De acuerdo con la sentencia citada, la acción de reparación directa es idónea para reclamar la indemnización por los daños sufridos por Carolina Sanabria Ayala y su núcleo familiar, porque en la demanda se alega una falla del servicio por omisión de la Procuraduría General de la Nación frente a situaciones surtidas con ocasión del desempeño laboral de la demandante en la entidad.

Legitimación en la causa

11. Carolina Sanabria Ayala, Carlos Fernando Cortés Reyes y Daniel Fernando Cortés Sanabria son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que la primera presuntamente fue víctima de acoso laboral y los demás conforman su núcleo familiar. La Nación-Procuraduría General de la Nación está legitimada en la causa por pasiva porque Carolina Sanabria Ayala

²⁴ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3].

²⁵ En esta sentencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado recogió el criterio adoptado por la Corporación que diferencia la acción idónea para dirimir las pretensiones formuladas por los empleados públicos o trabajadores oficiales del Estado y las formuladas por sus parientes, para efectos de solicitar la indemnización por los daños sufridos por aquellos y, además, rectificó la jurisprudencia que distingue los trabajadores de la entidad de los trabajadores del contratista, para efectos de establecer el régimen de responsabilidad aplicable en cada evento. Exp. 15.967.

estaba vinculada como profesional grado 19 de la Procuraduría Departamental de Casanare.

III. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio de la entidad demandada, por omisión del deber de adoptar medidas para evitar acoso laboral y por no realizar acciones tendientes a prevenir la enfermedad profesional que adquirió la demandante en la Procuraduría Regional de Casanare.

IV. Análisis de la Sala

12. Como la sentencia fue recurrida por ambas partes, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 CPC.

13. La Procuraduría General de la Nación aportó copia de la investigación disciplinaria adelantada por la veeduría de esa entidad contra Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, Procuradora Regional de Casanare, que incluye los testimonios rendidos por algunos funcionarios de la entidad²⁶. Conforme al artículo 185 CPC, las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro, siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. Las pruebas documentales trasladadas podrán ser valoradas, aunque no se hubieran practicado con la intervención de la contraparte, si han obrado en el expediente y no han sido tachadas de falsedad. Los testimonios trasladados podrán ser valorados, sin necesidad de ratificación, cuando son allegados a petición de una de las partes y la otra parte estructura su defensa con fundamento en ellos, o cuando las dos partes lo solicitan como prueba, una en la demanda y la otra en el escrito de contestación²⁷. Como la parte demandante no manifestó estar de acuerdo con su práctica y no los usó en su defensa, no serán valorados.

Responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones

²⁶ F. 1071-1074 y 1096-1112 c. 4).

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2013, Rad. 20.601 [fundamentos jurídicos 12.2.16 y 12.2.17].

14. La falla del servicio es, ha sido, y seguirá siendo, la fuente principal y común de la responsabilidad del Estado, que se presenta por un incumplimiento en el funcionamiento normal del servicio²⁸, el desconocimiento de una obligación a cargo del Estado²⁹ o, en términos generales, la violación de la ley³⁰. Bajo este régimen de responsabilidad subjetiva, al demandante le corresponde demostrar *(i)* un daño, *(ii)* una conducta activa u omisiva de la Administración y *(iii)* la relación de causalidad entre esta y aquel. La conducta constitutiva de falla del servicio debe ser tardía, irregular, ineficiente o ausente³¹.

La omisión en el cumplimiento de los deberes que el ordenamiento asigna a las autoridades solo configurará un evento de responsabilidad extracontractual del Estado, cuando se logre determinar con precisión el acreedor y el deudor. Los deberes, por sí solos, no constituyen obligaciones, pues estas no se predicán de personas indeterminadas. Por ello, no puede admitirse que el Estado sea un «asegurador universal» o que se configura la responsabilidad extracontractual de manera automática cuando se presenta una omisión estatal. El deber de intervención o iniciativa del Estado no es absoluto, pues está condicionado a la disponibilidad de recursos económicos y humanos, a la capacidad institucional y al complejo funcionamiento del aparato estatal.

Tratándose, entonces, de la responsabilidad del Estado por omisión, la jurisprudencia ha establecido que el juez debe determinar si están acreditados los siguientes elementos: *(i)* la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; *(ii)* la omisión de poner en funcionamiento los recursos de los que disponía la entidad para el adecuado cumplimiento del deber legal –conforme a las circunstancias del caso– *(iii)* un daño antijurídico y *(iv)* la relación causal entre la omisión y el daño³². Frente a este último elemento, esta Sección ha indicado que lo decisivo no es la existencia efectiva de la relación causal entre la omisión y el

²⁸ Cfr. Corte Suprema de Justicia, sentencia del 21 de agosto de 1939 [fundamento jurídico párrafo 4], en Gaceta n°. XLVIII p. 63, y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de septiembre de 1960, Rad. [fundamento jurídico 2], en Gaceta n°. LXIII de 1961 pp. 392-395, y sentencia del 28 de octubre de 1976, Rad. 1482 [fundamento jurídico p. 743].

²⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de octubre de 1976, Rad. 1482 [fundamento jurídico 3].

³⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de marzo de 1975, Rad. 1389 [fundamento jurídico 8].

³¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de octubre de 1976, Rad. 1482 [fundamento jurídico 2].

³² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2006, Rad. 2001-00213-01 (AG) [fundamento jurídico página 34].

resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal, impidiendo la producción del daño³³.

15. La demanda solicita el reconocimiento de perjuicios por la falla del servicio por omisión en que incurrió la Procuraduría General de la Nación, porque la entidad no realizó acciones tendientes a evitar “el acoso y hostigamiento laboral” que sufrió Carolina Sanabria por parte de dos jefes, procuradores regionales de Casanare, que le generaron una incapacidad laboral parcial permanente.

Los hechos que respaldan las pretensiones inician el 21 de enero de 2006 con una incapacidad laboral por enfermedad profesional ordenada a Carolina Sanabria por 30 días, expedida por la EPS Saludcoop. Advertido lo anterior y teniendo en cuenta que 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, entró a regir el 23 de enero de 2006, la Sala estudiará el caso planteado a la luz de las normas contenidas en esta ley.

16. Según el artículo 57.5 del Código Sustantivo del Trabajo, los empleadores están obligados a guardar absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador, a sus creencias y sentimientos. En concordancia, el artículo 2 del Decreto 1295 de 1994, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, dispone que este sistema tiene como objetivos, entre otros, establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores, protegiéndolos contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad. Por ello, los empleadores están obligados a (i) establecer y ejecutar permanentemente programas de salud ocupacional, bajo la vigilancia y control de las entidades administradoras de riesgos profesionales (artículo 56) y (ii) adoptar y poner en práctica medidas especiales de prevención de riesgos profesionales (artículo 58). Las administradoras de riesgos profesionales deben adelantar programas de prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales (artículo 59).

La Ley 1010 de 2006, definió el acoso laboral como toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado por parte de su empleador, jefe o superior

³³ Ibidem y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2002, Rad. 12.789 [fundamento jurídico 5.1].

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 (artículo 2). Los actos de maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento, inequidad o desprotección laboral son considerados conductas constitutivas de acoso laboral.

A su vez, el artículo 7 establece que se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia -repetida y pública- de cualquiera de las siguientes conductas: (i) agresión física; (ii) expresiones injuriosas; (iii) comentarios hostiles y humillantes; (iv) amenazas de despido; (v) múltiples denuncias disciplinarias temerosas; (vi) descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo, (vii) burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir; (viii) alusión a hechos íntimos, (ix) exigencias desproporcionadas; (x) trabajo en horarios excesivos a la jornada laboral; (xi) trato discriminatorio; (xii) negativa a suministrar materiales e información o a otorgar permisos y licencias cuando se dan las condiciones para solicitarlos y (xiii) envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social. En los demás casos, la autoridad competente debe valorar, según las circunstancias del caso y la gravedad de las conductas denunciadas, la ocurrencia del acoso laboral.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 1010 de 2006, las exigencias razonables de lealtad empresarial e institucional; la formulación de circulares o memorandos encaminados a solicitar exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral; la solicitud de cumplir deberes extra de colaboración -por continuidad del servicio-; la exigencia de cumplir las obligaciones o deberes de que tratan los artículos 55 a 57 CST, no pueden ser entendidas como conductas constitutivas de acoso laboral.

El mismo artículo 8 dispone que, para prevenir y corregir las conductas constitutivas de acoso laboral, los reglamentos de trabajo deben prever herramientas de prevención de estas conductas y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar estas situaciones. Los comités de la empresa de carácter bipartito podrán asumir funciones relacionadas con casos de acoso laboral. Además, esta norma establece que la víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, la ocurrencia de una

situación constitutiva de acoso laboral, mediante denuncia por escrito, a la que podrá acompañar la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente, como medida correctiva, cuando ello fuere posible.

La persona que realice actos constitutivos de acoso laboral y los empleadores que toleren estos actos podrán ser sancionados. Las sanciones pueden incluir sanción disciplinaria, pues estas conductas constituyen una falta disciplinaria gravísima cuando se trata de servidores públicos (artículo 10.1) y el pago de multas de entre 2 y 10 SMLMV. Los empleadores podrán ser sancionados con multas y con la obligación de pagar a las empresas prestadoras de salud y las aseguradoras de riesgos profesionales el 50% del costo del tratamiento de enfermedades profesionales, alteraciones de salud y demás secuelas originadas en el acoso laboral (artículo 10.3 y 10.4).

De otra parte, la Ley 776 de 2002, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, en su artículo 8 prevé que, los empleadores están obligados a reubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios. Cuando un trabajador sufre una incapacidad permanente parcial, no puede ser retirado de su cargo y tiene derecho a seguir en este, si tiene las condiciones para desempeñar sus actividades, o a ser reubicado en un cargo acorde con su capacidad laboral, en el que pueda desarrollar las funciones.

17. En el proceso declararon Gloria Isabel Jiménez Cárdenas, Germán Soto Díaz, Martha Cecilia Peña Rodríguez, Omar Andrés Bohórquez Novoa –compañeros de oficina de la demandante–; William Millán Monsalve –presidente del sindicato de empleados de la Procuraduría Regional Casanare– y Luis Alberto Rodríguez –guía y consejero espiritual de Carolina Sanabria–.

17.1. William Millán Monsalve afirmó que, como presidente del sindicato, estaba pendiente de toda la situación laboral y de salud de los empleados de esa regional, en especial de la abogada Carolina Sanabria. Incluso, en una oportunidad, publicaron en medio de comunicación del sindicato el caso de la empleada Carolina Sanabria, porque su enfermedad fue de naturaleza profesional –tanto por la relación

con el procurador Sánchez Lora como por la relación con la persona que lo reemplazó—. Ella, desde que entró, se desempeñó bien y tenía buenas relaciones laborales y de amistad con sus compañeros y superiores jerárquicos. Luego, con la llegada del procurador Sánchez Lora, sufrió “un aislamiento” normal, porque “la gente opta por acomodarse” frente a las circunstancias. El testigo agregó que el procurador calificó mal el servicio de Sanabria –circunstancia inusual para ella– y esta apeló la decisión ante la comisión de carrera. Luego, Sánchez Lora, inició una actuación disciplinaria contra la funcionaria Sanabria, y el sindicato calificó esta conducta como persecución.

En cuanto a las medidas para mejorar las relaciones laborales, el declarante afirmó que no se tomaron medidas, incluso “luego de las comunicaciones del sindicato y “conversaciones sostenidas” con el Procurador General sobre el tema. Agregó, que “conoció” sobre comunicaciones de la empleada Sanabria, en los que pedía traslado y esta solo tuvo “respuestas evasivas”. Se extrae lo pertinente de la declaración:

«PREGUNTADO: diga si usted conoce de la enfermedad profesional que aqueja a la doctora carolina Sanabria. CONTESTÓ: sí la conozco, precisamente, porque mi condición de presidente del sindicato me obligaba a estar pendiente de esta situación, que, incluso, publicamos en nuestro medio de comunicación que se denomina “cambalache” y conocimos también el dictamen médico en donde se califica el origen de esa enfermedad es profesional como consecuencia de la relación laboral, no solo ya con el doctor Sánchez Lora, sino con la personal que lo reemplazó como procurador regional. Esto quizá debido a que, en una ciudad tan pequeña, como Yopal, y lastimosamente en la administración pública “es muy fácil prevenir a la persona sobre otra”. (...) antes del doctor Sánchez Lora, las relaciones de Sanabria eran buenas con sus superiores y con sus compañeros de labores. Luego fue sufriendo una especie de aislamiento, normal en este tipo de circunstancias, por cuanto la gente opta por acomodarse y simplemente hacerse el de la vista gorda frente a las circunstancias que se venían presentando. Yo recuerdo que, incluso, fue mal calificada; no una calificación no insatisfactoria, pero sí una baja calificación que para la doctora Carolina era inusual, pues siempre había sido bien calificada, y como consecuencia de ello, apelo ante la comisión de carrera. Y cuando hubo la necesidad de practicar pruebas testimoniales, la doctora carolina estuvo presente en esas diligencias, como era su derecho. El doctor Sánchez lora, “de forma inexplicable” y “sin ningún fundamento jurídico”, inicio una actuación disciplinaria en contra de la doctora carolina Sanabria hecho que el sindicato calificó como “persecución”, hecho adicional al acoso laboral del que era objeto y que pusimos en conocimiento del Procurador General de la nación por escrito»³⁴.

17.2. Gloria Isabel Jiménez Cárdenas, quien prestó servicios generales en la Procuraduría desde 1987 hasta 2005, afirmó que, en la época en que era procuradora Sonia Cuellar, notó que esta trataba de forma distinta a Carolina

³⁴ f. 724-726 c. P. T. III.

Radicación: 85001-23-31-003-2009-00024-01 (47816)
Actor: Carolina Sanabria Ayala y otros
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Referencia: Acción de reparación directa

Sanabria que al resto de empleados. Le incomodaba que le llevaran a Carolina y a una señora llamada Rosalba aguas aromáticas. El ambiente “era muy pesado” y Carolina Sanabria siempre le pedía un trato con respeto a la procuradora Cuellar. Al punto que, en algunas ocasiones, Carolina lloraba y se veía triste. Ella cumplía su horario, siempre estaba en su puesto y cumplía con sus trabajos. La procuradora “le tiraba las carpetas” y siempre hablaba de ella. Ella “explotaba con ella”, pero “no se sabía por qué”. Además, no trataba de igual forma a sus empleados: a unos los trataba bien, y a otros, los que eran amigos de Sanabria, los trataba mal. Sobre la época en la que estaba el procurador Laureano Sánchez, no le constan los hechos que ocurrieron en relación con la empleada Sanabria, porque la testigo solo trabajó un mes de su periodo. En cuanto a las relaciones con sus compañeros, no eran buenas. Un señor Humberto Otálora decía que la abogada Carolina Sanabria “estaba loca” porque iba al psiquiatra muchas veces y todos los compañeros la aislaron y la ignoraron, porque frente a ella “ellos temían que su puesto estaba en peligro”. Agregó que la procuradora Cuellar nada hizo para defender a la empleada de sus compañeros, pero “ellos estaban de parte de ella”. Sobre si la empleada Sanabria fue trasladada y el motivo, la testigo contestó que una vez la cambiaron de puesto y la llevaron a un archivo; pero no supo los motivos. Se extrae lo pertinente del relato:

«(...) Yo trabajé en la Procuraduría desde el año 1987 hasta el 2005, pero me retiré como unos 5 meses, porque se acabó el contrato y mandaron a otra señora (...). Pues, lo que yo miraba allá, cuando trabajé, era la forma en que la doctora Gloria Sonia era con ella y con otras personas que trabajaban allá. Ella la gritaba, no le gustaba que yo le llevara agua ni pura ni aromática a la doctora Carolina. Inclusive, en varias oportunidades, me llamó la atención en la cocina por hacerlo. Y otra cosa que me dijo en la oficina fue: “si usted le sigue llevando agua a Carolina y a Rosalba Parada le hago cancelar el contrato, porque quien no esté de parte mía no sabe de qué soy capaz”. La doctora Carolina yo miraba que le decía que la respetara, porque en un momento “le metieron al citador”, como a cuatro o cinco personas más en la misma oficina, y el ambiente era muy pesado. Ese día, la doctora Carolina le dijo que la respetara, que quedaban muy acosados todos en la misma oficina. La doctora Carolina siempre se ponía a llorar, yo la veía triste. Yo la miraba en su computador y con sus expedientes trabajando puntual. Ella llegaba antes de la hora de entrada. Sé que ella se iba para ir al médico. (...) Encontré que un día el señor Humberto Otálora, compañero, me dijo que la doctora Carolina “era loca”, porque ella siempre iba donde el médico, donde el siquiatra y siempre los compañeros, como María Angélica y otros abogados, la ignoraban a ella; siempre era aisladita, porque “ellos temían que el puesto de ellos estaba en peligro”. PREGUNTADO: Según la respuesta anterior usted considera que la doctora Gloria, quien desempeñaba el cargo de Procuradora Regional de Casanare, se pudo dar cuenta de esa discriminación que recibía la doctora Carolina Sanabria por parte de sus compañeros. CONTESTÓ: ¡Claro que se daba de cuenta! Porque, “como ellos tenían que estar de parte de ella”. Ella siempre tenía una actitud mala para ella (...) la doctora Gloria Sonia no le entregaba los expedientes a la doctora Carolina, sino que “se los botaba” y siempre hablaban de ella y la mandaban a ella. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho si usted en algún momento se dio

cuenta que la doctora Carolina fuera cambiada de su puesto de trabajo. CONTESTÓ: Ella nunca la cambiaron de puesto de trabajo ni la trasladaron a ningún lado, en lo que yo estuve trabajado siempre la mantuvieron ahí en la Procuraduría. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho si usted considera según los conocimientos, o las situaciones vividas en la Procuraduría que la doctora Gloria Sonia, Procuradora Regional de Casanare, trataba de persuadir a los demás funcionarios para que no trataran a la doctora Carolina Sanabria. CONTRESTÓ: Ella si siempre, por ejemplo, con el doctor Germán, que estaba en el otro piso y con la doctora Rosalba, que era con quienes la doctora Carolina se trataba, a ella no les gustaba y siempre era “como para que la aislaran”. con ella, pero no sabía por qué (...) Ella a algunos funcionarios los trataba bien y a otros como eran compañeros de la doctora Carolina, los trataba mal»³⁵.

17.3. Germán Soto Díaz, compañero de oficina de Carolina Sanabria, declaró que conocía a Carolina desde el año 2004 y que supo que le fue certificada una enfermedad profesional “creo que por estrés”. La conoció cuando era procurador Laureano Sánchez Lora y “era evidente” que la relación entre ellos no era buena. “No sabe por qué razón”, “pero el señor la detestaba” y la sometía a presiones. No solamente a ella, sino a Miguel Pérez, compañero de ella. En la época en la que estaba embarazada, el procurador Sánchez Lora se refería a ella como “la Carolina”. Le devolvía todo el trabajo y constantemente a ella se le veía llorando”. Era práctica normal de él “encerrar” en el despacho a los funcionarios y decirles cosas ofensivas. Agregó que, en esa época, es decir, mientras Sánchez Lora estuvo de procurador, Carolina estuvo incapacitada por largos periodos; dos o tres meses, y otro compañero, de apellido Figueredo renunció, debido a la situación de al que sometía a los empleados. En el año 2007, contó el testigo, llegó Gloria Sonia Cuellar de Chavarro. Desde que llegó “la cogió con Carolina”. La hostigaba, se refería a ella como “la loca” y le prohibía cualquier tipo de salida. Al punto que algún funcionario que hablaba con Carolina caía en desgracia.

En cuanto al desempeño de Sanabria como abogada asesora, el testigo agregó que era una empleada de carrera en el nivel asesor, pero, en la época de los procuradores Sánchez y Cuellar, sus proyectos eran rechazados y si tramitaba un expediente, cuando le tocaba decidir, se lo quitaban. Hubo momentos en los que sus compañeros –del grado asesor- y el testigo –del grado profesional- tenían que revisarle sus proyectos (porque así lo dispuso la procuradora Cuellar) Sobre conductas puntuales del procurador Sánchez Lora en el trato con Sanabria, el testigo afirmó que “no sabía que había ocurrido entre ellos”; pero que el doctor “tenía tendencias a ser misógino”, pues siempre se iba en contra de las mujeres por alguna razón. La procuradora Cuellar la cambió de puesto y la puso cerca de ella, “para

³⁵ F. 286-307 c. 2.

vigilarla” y pidió a los compañeros avisarle lo que ella dijera o hacía. La persecución de esta procuradora era por motivos religiosos. Ella era católica, entonces, los que no profesaran su fe, “les caía en desgracia”. Todos esos eventos generaron en Carolina mucho estrés; vivía prevenida, lloraba por todo. El ambiente en la oficina mejoró, para bien, cuando llegó otro procurador, José Luis Barrios Arrieta. Antes no. En el año 2007, “el Bienestar hizo varias visitas, pero no se supo qué pasó”³⁶.

17.4. Martha Cecilia Peña Rodríguez y Omar Andrés Bohórquez Novoa –empleados de la Procuraduría– declararon que Carolina Sanabria recibió un rechazo de la procuradora regional Gloria Sonia Cuellar desde un comienzo. El rechazo, sobre todo, se veía en “asuntos de trabajo”. Todos los documentos que Sanabria le entregaba, ella se los devolvía; casi nunca se los firmaba. Y al resto de abogados les firmaba normal. Agregaron que con la procuradora Cuellar sucedía algo peculiar: trataba de buena forma a los que hacían parte de su grupo de oración y de rosario, y rechazaba a quienes no profesaban esa fe. En cuanto al procurador Laureano Sánchez, la testigo Martha Cecilia Peña Rodríguez afirmó que este trataba a Carolina Sanabria “de forma displicente” y también a otros subalternos. Por ese trato y el “ambiente hostil” que se vivía en las oficinas de la procuraduría regional, Carolina Sanabria tuvo que pedir varias licencias no remuneradas, circunstancias que, además, le causaron serios trastornos de salud mental³⁷.

Sobre el ambiente laboral, se extrae lo pertinente de la declaración de Omar Andrés Bohórquez:

«Carolina, con los compañeros de trabajo siempre ha sido muy cordial con todo el mundo, pero allá en la Procuraduría había dos grupos: los que estaban con la Procuradora y los que no estaban con la Procuradora y el que era amigo de la doctora Carolina o de la doctora Rosalba, la Coordinadora Administrativa pasaba tener inconvenientes con la señora Procuradora. (...). PREGUNTADO: Según su respuesta anterior diga quienes eran los colaboradores más cercanos que tenía la Procuradora Regional y si estas personas trataban de manera discriminada o en malos términos a la doctora Carolina Sanabria. CONTESTÓ: Los colaboradores: la secretaria María Angélica, los abogados José Deney Benítez, Blanca Chaparro y Rafael Vergara, la señora Luz Marina Vargas y María Angelina Vargas y el grupo de oración con el que se reunía todos los días en la oficina a rezar el Rosario. Ellos eran indiferentes con la doctora Carolina ellos no podían ser amigos de ella, por ahí el saludo y no más. Cuando estuve en Secretaría y la doctora Carolina llegaba se notaba que mis dos compañeras María Angélica y María Angelina estaban pendientes de la doctora, como vigilándola a ver qué era lo que iba a hacer allá».

³⁶ F. 286-307 c. 2. P.

³⁷ F. 286-307 c. 2. P.

Y, en cuanto a acciones de la Procuraduría, afirmó:

«(...) Dentro de la Procuraduría sí existe la Oficina, digamos que, de Bienestar social, pero eso queda en Bogotá y en 2 o 3 oportunidades vinieron y realizaron entrevistas con varios funcionarios porque había inconvenientes y malos y malos y malos no solo a la doctora Carolina sino también al doctor Germán Soto y a la doctora Rosalba Parada. Hay un Comité de Acoso Laboral que queda en Bucaramanga y vinieron una vez, pero eso no hicieron nada (...)»³⁸.

17.5. En el proceso también declaró Luis Alberto Rodríguez Rodríguez –amigo, guía y consejero espiritual de Carolina Sanabria–. Afirmó que Carolina tenía buena salud cuando la conoció. De hecho, él dirigió la celebración de su matrimonio. Indicó que de un momento a otro empezó su deterioro mental, “comenzó a presentar nerviosismo e incongruencias en lo que decía”. Ella tenía buenas relaciones intrafamiliares y, por lo que ella le comentó, concluyó que su problema mental era por estrés laboral y la situación de la oficina³⁹.

Como las declaraciones de este testigo –sobre lo sucedido en la oficina de la Procuraduría– obedecen a lo que le comentó la demandante, se trata de un testigo de oídas, porque Luis Alberto Rodríguez no presenció de forma directa esos eventos. El artículo 228.3 del CPC dispone que, si la declaración versa sobre expresiones que el testigo hubiere oído, el juez ordenará que explique las circunstancias que permitan apreciar su verdadero sentido y alcance. Se requiere que –por lo menos– identifique las fuentes que suministraron la información y, además, que esas fuentes sean directas, es decir, que se pueda constatar que conocieron presencialmente los hechos que transmitieron. En relación con el mérito probatorio del testimonio de oídas, la declaración del testigo se debe cotejar con el resto del acervo probatorio, para determinar su coincidencia con los demás medios de prueba recaudados⁴⁰. Estas circunstancias se estudiarán más adelante, en la valoración y crítica a toda la prueba testimonial.

17.6. Este primer grupo de testigos planteó que, durante los periodos de los procuradores regionales Laureano Manuel Sánchez y Gloria Sonia Cuellar, entre los años 2005 y 2007, Carolina Sanabria sufrió presiones laborales, exigencias, sobrecargas injustificadas y malos tratos por parte de esos procuradores, quienes se referían a ella en forma despectiva y le exigían cumplimiento de metas por

³⁸ F. 286-307 c. 2. P.

³⁹ F. 643-647 c. P. T. III.

⁴⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262 [fundamento jurídico 2.3].

encima de los demás compañeros. Señalaron que esta situación –más los rechazos y exclusiones de algunos de sus compañeros– constituyeron un acoso laboral, generó un estrés en la empleada y causaron los problemas psiquiátricos diagnosticados (depresión, ansiedad y shock postraumático). Los hechos narrados por este primer grupo serán valorados más adelante, luego de transcribir el dicho del segundo grupo de testigos.

18. En el proceso declararon José Derney Benítez Ortiz, Blanca Cecilia Chaparro Barrera, María Angelina Vargas, María Angélica Tuay Méndez –empleados de la Procuraduría Regional del Casanare– y Laureano Manuel Sánchez –Procurador Regional–.

18.1. José Derney Benítez Ortiz afirmó que ingresó a la entidad a final del año 2006, cuando la titular de la Procuraduría Regional era Gloria Sonia Cuellar y este tuvo un trato cordial con sus compañeros de trabajo. Desde que inició su labor, notó que la carga laboral era alta para todos, en general. Señaló que todos tenían metas que cumplir y esta directriz venía dada desde la Procuraduría General. Respecto de Carolina señaló que cuando él entró a trabajar a la entidad ella estaba cursando una especialización en Bogotá y luego empezaron sus incapacidades por problemas de salud. Supo que estaba enferma, porque la Procuradora Regional le pidió consideración con Carolina Sanabria por su estado de salud. Sostuvo que nunca escuchó ni vio actos de acoso laboral de la titular contra Carolina. Insistió en que la exigencia y observaciones eran para todos. Manifestó que las relaciones entre compañeros, eran cordiales y normales. Aseveró que Sonia Cuellar los trataba igual a todos y a todos los invitaba a su casa, a fincas y que cuando hacía novenas, en diciembre, no imponía a los empleados su asistencia, pues Carolina era una de las personas que, por convicciones religiosas, no asistía y eso era respetado por Gloria Sonia Cuellar. Al respecto, dijo puntualmente el testigo:

«Desde que inicié mi labor en la Procuraduría noté que la carga laboral es demasiado alta para todos en general. por las mismas exigencias y directrices de la Procuraduría General como quiera que a los servidores públicos que laboramos en la entidad nos exigen el cumplimiento de metas mensualmente. Respecto a la relación en particular de la doctora Carolina y de la doctora Gloria Sonia no me consta hechos que tipifiquen conductas de acoso laboral de la titular del despacho en contra de la doctora Carolina, por el contrario, yo cuando llegué a la Procuraduría la doctora Carolina se encontraba haciendo una especialización en Bogotá. Meses después fue que, por comentarios en Secretaría, manifestaban de reiteradas incapacidades de la doctora Carolina por problemas de salud no conocí ni me interesó nunca los móviles de su enfermedad y nunca me dediqué a averiguar que acontecía (...) La doctora Gloria Sonia me contestó en ese entonces cuando reclamé

por la falta de compromiso de los profesionales grado 1 9, respecto a la doctora carolina. me manifestó que debíamos tener un poco de consideración con la doctora Carolina en razón a que se encontraba enferma y que asistía a controles médicos. en ese entonces fue cuando me enteré de que ella estaba enferma (...) nunca vi y nunca escuché actos de acoso laboral contra la citada funcionaria. Para mí el comportamiento de la doctora Gloria Sonia con todos fue igual era una persona demasiado exigente en el trabajo, particularmente en los proyectos que le pasaba al despacho y no estaba de acuerdo me los devolvía con las respectivas observaciones para que fueran modificados lo mismo en cuento al cumplimiento de horarios, también era exigente pero en general, no era solo con la doctora Carolina era con todos, y lo mismo aconteció respecto al cumplimiento de metas, a ella siempre le preocupaba el rendimiento de cada funcionario mensualmente nos hacía una especie de recorderis a mitad de mes sobre proyectos de fondo que íbamos a presentar finalizando el mes (...)

PREGUNTADO. Cuál era el trato que le daban los compañeros a la doctora Carolina Sanabria. CONTESTÓ: El trato normal de las relaciones interpersonales en una entidad. saludo por las mañanas y por las tardes. Alguna vez la doctora Gloria Sonia ofreció una comida con invitación a todos. en el despacho, y si mal no recuerdo, la doctora Carolina participó. Así mismo hubo una integración en la finca de los militares por la vía a Morichal. La organizó la doctora Gloria Sonia, en la que también participó la doctora Carolina. De esas celebraciones me acuerdo. De pronto, si en diciembre se hacía la celebración de la novena, en esas sí creo que, por convicciones religiosas, la doctora Carolina no participó. Pero era voluntario no era impuesto nada. (...) Lo único que sí manifiesto es que todos manejamos un grado de estrés, sobre todo, con la sociedad, porque esta es muy exigente, y presión de los medios de comunicación, que afirman que la procuraduría es inoperante, es corrupta etc. Ese nivel de estrés la afecta a uno particularmente. Lo que uno escucha de la gente que llega allá a quejarse y de los medios de comunicación, pero considero que la nómina de la Procuraduría Regional de Casanare es escasa para el cúmulo de trabajo que hay. Esta situación particularmente a mí me afecta, lo estresa a uno, uno vive estresado, pero igual tiene que acomodarse, los que administramos justicia así sea disciplinaria siempre nos vemos avocados a tener exceso de carga laboral»⁴¹.

18.2. En el mismo sentido declararon Blanca Cecilia Chaparro, María Angelina Vargas y María Angélica Tuluay Méndez, quienes afirmaron que la carga laboral entre los años 2005 y 2006 era alta. Cada abogado (asesor o profesional) tenía asignado 40 expedientes para tramitar y proyectar—. Agregaron que la procuradora Gloria Sonia Cuellar exigía metas y hacía seguimiento a los términos que estaban a vencerse. Los abogados también tenían que estar pendiente de esos términos. Sobre Carolina Sanabria, afirmaron que era nerviosa y que con todos los jefes era así. El trato de todos era cordial, era un ambiente normal de trabajo; pero por motivos laborales no quedaba tiempo para profundizar relaciones interpersonales. Todo el mundo estaba pendiente de sus actividades y de sacar adelante su trabajo. Sobre Carolina, la notaron nerviosa, prevenida, como si permaneciera desconfiada todo el tiempo. En cuanto a la procuradora Cuellar, afirmaron que el trato hacia el equipo de trabajo era normal, de respeto. Sin embargo, como “se comentaba de

⁴¹ F. 801-802 c. P. T. III.

quejas de Carolina y Rosalba”, ella prefería tener siempre un empleado testigo para comunicarse con ellas y solía no sobrecargarla con reuniones adicionales ni comisiones⁴². Finalmente, agregaron e insistieron en que la actitud de Carolina Sanabria fue la misma con varios jefes y que la carga a la que todos eran sometidos era alta, por la nómina y el volumen de trabajo⁴³.

18.3. Laureano Manuel Sánchez Lora –Procurador Regional al momento de los hechos demandados– declaró que conoció a Carolina Sanabria como abogada grado 19. Según su concepto, en el cumplimiento de funciones fue regular: no cumplía las metas establecidas, tenía proceso con términos vencidos y otros próximos a prescribir. Se le hacían requerimientos para que “duplicara sus esfuerzos”, porque las metas eran fijadas desde Bogotá y él como titular era quien respondía por la eficiencia de la entidad. La relación laboral entre él y Carolina tuvo dos etapas: la primera, recién llegó como titular, la empleada era atenta a sus deberes y colaboradora. Pero luego cambiaron las cosas y se deterioró la relación, cuando él, como jefe, empezó a exigir la misión y calidad en los trabajos a Carolina Sanabria y, además, se iniciaron investigaciones en su contra –desde Bogotá– por términos vencidos. De ahí en adelante, las comunicaciones fueron todas por escrito. El testigo afirmó que él no era de malos tratos y que siempre procuró sacar adelante la entidad, la cual recibió con un retaso de 1.880 procesos. Finalmente, agregó que no conocía el motivo de las incapacidades de Carolina, porque esas solicitudes se hacían al nivel central⁴⁴.

Ahora bien, como Laureano Manuel Sánchez Lora es dependiente de la entidad demandada y tiene relación directa con los hechos de la demanda, es un testigo sospechoso, en los términos del artículo 217 del CPC. El artículo 218 del mismo código dispone que el juez apreciará los testimonios sospechosos de acuerdo con las circunstancias de cada caso y no se pueden desechar de plano, sino que deben ser analizados con mayor rigurosidad⁴⁵ y en ese sentido, la Sala analizará más adelante los hechos que, según el testigo, presencié de forma directa.

18.4. Este segundo grupo de testigos planteó que durante los periodos de los procuradores regionales Laureano Manuel Sánchez y Gloria Sonia Cuellar, entre

⁴² F. 803-804 c. P. T. III.

⁴³ F. 803-804 c. P. T. III.

⁴⁴ F. 466-472 c. pruebas.

⁴⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262 [fundamento jurídico 2.3].

los años 2005 y 2007 las metas misionales que se exigían desde Bogotá eran altas, había procesos retrasados y el personal no alcanzaba a cumplir con el volumen de trabajo. La carga era generalizada y la sensación de estrés también. Sin embargo, más allá de esa circunstancia, los testigos señalaron que no observaron malos tratos de los superiores, ni irrespetos. El tiempo no daba para nada y cada uno estaba pendiente de cumplir sus metas. También agregaron que Carolina se vio agobiada por esos direccionamientos, pero sus problemas de salud y psiquiátricos venían desde mucho antes de esos periodos. Los hechos narrados por este segundo grupo serán valorados en conjunto, en el siguiente acápite.

19. El artículo 228 del CPC prevé las reglas de la recepción del testimonio y estipula que el testigo debe rendir un informe espontáneo sobre los hechos, además de hacer un relato exacto y completo, en el que exponga la razón de su dicho, con la explicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos y cómo llegó a su conocimiento. En otras palabras, el porqué, cuándo, dónde y cómo verificó los hechos de los que da cuenta en su declaración, según las condiciones objetivas y subjetivas en las que se encontraba⁴⁶. Frente a la valoración de este medio probatorio, conforme al artículo 187 del CPC, el juez debe apreciar las pruebas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Así las cosas, para que el testimonio valga como plena prueba, debe ser responsivo, exacto y completo. Responsivo en el sentido de que todas las preguntas reciban una respuesta adecuada; exacto, es decir, puntual, fiel y cabal; y completo, en referencia a que el testigo no deje de declarar respecto de ningún detalle, cuya omisión impida apreciar la declaración. A lo anterior, se opone la declaración que es vaga, incoherente o falta de sentido. Cuando se trata de varias declaraciones, se exige que ellas sean uniformes y coherentes. La uniformidad se constata en el fondo o la sustancia del relato⁴⁷. En cuanto a la existencia de declaraciones contradictorias, divergentes o carentes de uniformidad, la jurisprudencia⁴⁸ ha indicado que cuando el acervo probatorio permite varias valoraciones razonables, el juez, en ejercicio de las facultades propias de la regla de la sana crítica, debe establecer la mayor o menor credibilidad de las declaraciones, pudiendo escoger unas como fundamento de la decisión y desechar otras. Esta operación lógica es válida siempre y cuando la conclusión no sea contraevidente o absurda, de modo

⁴⁶ ROCHA ALVIRA, Antonio. De la Prueba en el Derecho, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1990, p. 322 y 323.

⁴⁷ Ibidem, p. 339.

⁴⁸ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 12 de julio de 1990, GJ CCIV n°. 2443, segundo semestre, p. 20.

que la conclusión es lógica si se apoya en las pruebas conducentes y los testimonios que ofrezcan credibilidad.

19.1. De los dos grupos de testigos existe uniformidad en un aspecto fundamental: al hecho de que durante los años 2005 a 2007 la Procuraduría Regional del Casanare tenía un retraso de muchos procesos (1.800 según el dato proporcionado por uno de los testigos) y, por este motivo, hubo un incremento de metas que implicó una carga laboral excesiva y generalizada para todos los empleados y funcionarios. En este aspecto todos los declarantes mantuvieron la misma línea de relato y coinciden, en este aspecto, con la prueba documental aportada. Según el dicho de todos los declarantes, la Procuraduría central exigía unas metas muy altas y los procuradores regionales –como titulares y responsables de la regional– ejercían mucha presión para el cumplimiento de metas, al punto que varios empleados presentaban estrés y preocupación.

19.2. Sin embargo, en cuanto al alegado acoso laboral sufrido por Carolina Sanabria entre los años 2005 y 2007, no existe certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió, ni si, efectivamente, se presentaron conductas de acoso laboral por parte de los dos procuradores regionales, jefes de Carolina Sanabria. Las versiones de los testigos son disímiles en aspectos esenciales, tal como pasa a verse:

(i) en cuanto al trato del procurador Laureano Manuel Sánchez hacia Carolina Sanabria: mientras el primer grupo señaló que el titular del Despacho era despectivo, irrespetuoso y con exigencias desequilibradas respecto de los demás empleados, el segundo grupo de trabajadores fue enfático en que la exigencia era generalizada, sin distinción y que, más que centrarse en exigirle a una persona, la presión era generalizada por el retraso y las metas misionales a su cargo. En este aspecto, el testigo directamente vinculado a los hechos (el procurador Laureano Sánchez) aunque es testigo sospechoso, su dicho coincide con todos los testigos y con las demás pruebas aportadas, en cuanto al retraso de procesos y metas altas desde el nivel central. Esta disparidad hace que el alegado maltrato por exceso laboral sea una circunstancia vaga y de percepción personal de cada trabajador.

(ii) En cuanto a los alegados maltratos y actos discriminatorios de la procuradora regional Gloria Sonia Cuellar frente a Carolina Sanabria Ayala, mientras el primer grupo de testigos enfatizó en un trato irrespetuoso en las directrices y correcciones

de la titular del Despacho y actos de discriminación por motivos religiosos, el segundo grupo se refirió a que el trato en la relación de subordinación cursó en términos de respeto e insistieron en que la exigencia laboral no podía ser vista como maltrato. Y en cuanto a actos de discriminación por motivos religiosos, según el segundo grupo de testigos, aunque era evidente que un grupo profesaba una confesión determinada, esto no fue motivo de imposiciones religiosas ni alteró las relaciones laborales, enmarcadas únicamente en metas y resultados.

(iii) Sobre actos de exclusión de la procuradora regional Gloria Sonia Cuellar para eventos por fuera de lo laboral, mientras el primer grupo planteó que Carolina Sanabria era una persona aislada de todos sus compañeros (incluida la titular del despacho) motivo por el que era retraída y nerviosa, el segundo grupo fue uniforme y detalló las actividades recreativas a las que asistió Carolina Sanabria y a la circunstancia de que las invitaciones eran para todos, sin distinción.

Esta tercera disparidad hace que el alegado mal trato y discriminación por motivos religiosos o de otra naturaleza sea una circunstancia más de percepción personal que de hechos constatables, resultado de apreciaciones subjetivas y, en consecuencia, inverosímiles.

Las declaraciones de los testigos son, disímiles respecto de la existencia de conductas de acoso laboral por parte de los Procuradores Regionales de Casanare. Aunque los declarantes –de ambos grupos– coinciden en asegurar que Carolina Sanabria se sentía estresada, cambió su comportamiento con la llegada de Laureano Sánchez y era incapacitada constantemente (aunque muchos no conocían el motivo), se aprecian serias inconsistencias en los hechos narrados por los distintos declarantes. Mientras el primer grupo de testigos afirmó que Carolina Sanabria sufría tratos discriminatorios, otros compañeros indicaron que la Procuradora daba el mismo trato a todos los funcionarios, exigía el acatamiento de metas para cumplir con los requerimientos de la Procuraduría General de la Nación, comunicaba las correcciones y asignaba las actividades a todos los funcionarios de la misma forma, y nunca presenciaron situaciones de acoso o discriminación por parte de los jefes. Esta divergencia en un aspecto fundamental de los hechos no solo les resta credibilidad, sino que evidencia una inconsistencia que la Sala no puede pasar por alto, máxime si todos fueron testigos directos de las condiciones laborales de Carolina Sanabria, pues todos fueron empleados en la misma oficina durante los periodos en los que se alega el acoso laboral–.

De ahí que estas declaraciones no permiten concluir que se configuró un acoso aboral y, sobre todo, que la Procuraduría General de la Nación conocía y toleró estos comportamientos. Este último aspecto es esencial, porque los testigos no dieron cuenta de una queja particular y concreta de la funcionaria a los canales competentes para recibir esos reclamos –en este aspecto tampoco hay prueba documental que respalde este hecho–. De las declaraciones tampoco se puede concluir que los daños reclamados se originaron únicamente en esos periodos, o por ausencia de reubicación de la funcionaria. En contraste, la prueba documental acredita que la demandante tenía diagnósticos psiquiátricos antes de esos periodos y que no se originaron única y exclusivamente en exigencias laborales. Por tanto, la prueba testimonial no permite acreditar los hechos alegados en la demanda, pues en ella se advierten contradicciones y vacíos que hacen que algunos de los dichos sean inverosímiles, circunstancia que impiden darles credibilidad.

20. Examinados los hechos de la demanda, así como las pruebas documentales aportadas al proceso, Carolina Sanabria Ayala no acreditó en el proceso que hubiera formulado ante la dependencia de recursos humanos, comité de convivencia o al comité de mediadores de la entidad demandada, solicitud de investigación, peticiones, quejas o denuncias por el alegado acoso laboral que sufrió de parte de dos procuradores regionales que fungieron como sus jefes. Luego, la demandante no hizo uso de los mecanismos que establece la Ley 1010 de 2006.

21. Ahora, una vez la Procuraduría conoció las conclusiones presentadas en el informe del comité de salud ocupacional del Instituto de Seguro Social⁴⁹, que daban cuenta de un clima laboral difícil para Carolina Sanabria Ayala, quien además había sido diagnosticada con depresión mayor, inició a través de la Veeduría de la Procuraduría una investigación disciplinaria, de oficio, contra Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, Procuradora Regional de Casanare. Esta investigación disciplinaria terminó el 24 de julio de 2006, mediante providencia que ordenó archivar definitivamente las diligencias, porque aunque el informe del comité de salud ocupacional concluye que en la Procuraduría Regional de Casanare existe un clima laboral que presenta una situación difícil, originada por la anterior administración y prolongada en la actualidad con la procuradora investigada, contexto que presenta deficiencias, esta situación constituía un transcurso hacia el restablecimiento de la

⁴⁹ F. 57 c. 9.

confianza de los empleados, circunstancia que no encuadraba en falta disciplinaria alguna.

La decisión de archivo de la investigación agregó:

“Siendo esto así, se encuentra que la actuación de la doctora Cuellar, conforme al escrito, consistente en la corrección de los expedientes, con las observaciones jurídicas pertinentes, si se hace dentro del respeto que se merecen los funcionarios, no constituye falta disciplinaria que deba ser investigada por este Despacho.

*Por último, no está por demás advertir, **que en este caso no hay una queja formal en contra de la doctora Gloria Sonia Cuellar de Chavarro**, ya que es ella motu proprio quien solicita se inicie una investigación lo que, a juicio de este Despacho, más que una desaprobación de la actuación de la jefe, es la voluntad de ella en aclarar una situación presentada de tiempo atrás⁵⁰”.* (negrilla fuera del texto).

El 5 de marzo de 2007, la Veeduría de la Procuraduría, nuevamente, de oficio, inicia investigación disciplinaria contra Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, con fundamento en la documentación enviada por la Comisión de Carrera de la entidad demandada, donde puso en conocimiento posibles irregularidades “relacionadas con presunto acoso laboral” contra la servidora Carolina Sanabria Ayala⁵¹. Esta investigación terminó el 19 de junio de 2007, mediante decisión que ordenó archivar las diligencias porque el hecho no existió. Consideró que los testimonios recaudados coincidieron en afirmar que el trato y las relaciones de trabajo con la doctora Gloria Sonia Cuellar con los servidores públicos de su dependencia, y concretamente con la doctora Carolina Sanabria, son de respeto y cordialidad, y que se había desvirtuado el hecho cuestionado a la investigada. Por lo anterior, consideró que las conductas investigadas y estudiadas no constituían acoso laboral a la luz de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1010 de 2006.

Al respecto la providencia puntualmente señaló:

“En este momento es preciso hacer referencia a la ley de acoso laboral, la que en efecto intenta definir las modalidades de acoso, y las formas de prevención, corrección de comportamientos de esta naturaleza y que contempla sanciones cuando se establezca que configura la falta en cualquiera de las formas de agresión, maltrato, agravios, vejámenes, ofensas o tratos desconsiderados, en fin todo ultraje en el ámbito de las relaciones laborales públicas o privadas, y en el presente caso, como ya se plasmó de acuerdo al recaudo probatorio, estas conductas no existieron.

Consagra además la norma, que las conductas son sancionables cuando se tornan persistentes y demostrables en cuanto estén destinadas a infundir miedo, intimidación, temor o angustia y, en tanto se evidencie que esos comportamientos

⁵⁰ Folios 91-94 c. 3.

⁵¹ Folio 126 c. 4.

causen perjuicio laboral, que generen desmotivación en el trabajo o la afectación física o psicológica en cuanto se menoscaba la autoestima y la dignidad de las personas, situaciones estas que, de acuerdo a las pruebas, tampoco se vislumbraron⁵².

22. Obra en el expediente copia del dictamen fundamento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y determinación de la invalidez de Carolina Sanabria Ayala, emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, elaborado el 19 de julio de 2007, el cual expone que el diagnóstico motivo de la calificación de Carolina Sanabria Ayala es una enfermedad profesional denominada “TRASTORNO MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESIÓN”. Señala que tuvo en cuenta la valoración de la ARP del Instituto de Seguros Sociales que dio como resultado: “TRASTORNO ANSIEDAD/DEPRESIÓN DE ORIGEN PROFESIONAL. HAY EXPOSICIÓN AL FACTOR DE RIESGO PSICOSOCIAL”. La Junta determinó que la demandante tenía una incapacidad permanente parcial laboral equivalente al 19,20%⁵³. De acuerdo con este dictamen, el trastorno de ansiedad y depresión sufrido por la demandante tiene un origen profesional con base en la valoración de la ARP, pero el dictamen no señala como fundamento de la enfermedad profesional conductas de acoso y hostigamiento laboral.

El 26 de octubre de 2007, el Instituto de Seguro Social concedió indemnización por incapacidad permanente parcial a Carolina Sanabria Ayala por \$23.573.997, según da cuenta copia simple de la Resolución n°. 398 de 2007⁵⁴.

23. La apreciación de las pruebas en conjunto permite establecer que en este proceso no se acreditó que Carolina Sanabria Ayala hubiera sido sometida a conductas persistentes y demostrables, por parte de sus jefes o compañeros de trabajo, para infundir miedo, intimidación, terror y angustia, causar un perjuicio, generar desmotivación o inducir la renuncia. La servidora pública tampoco interpuso quejas ni formuló denuncias por el alegado acoso laboral de Laureano Manuel Sánchez Lora y Gloria Sonia Cuellar de Chavarro ante las autoridades competentes, no acudió al comité de mediadores de la entidad demandada para solucionar las situaciones que alegó constituían acoso laboral, ni hizo uso de los mecanismos que establece la Ley 1010 de 2006. Además, la pérdida de la capacidad laboral permanente parcial de Carolina Sanabria Ayala determinada por Junta Regional de

⁵² Folios 481-484 c. 4.

⁵³ Folios 327 a 331 c. 1.

⁵⁴ F. 182 c. 10.

Calificación de Invalidez de Bogotá, tuvo como fundamento una enfermedad profesional sin mencionar como fundamento conductas de acoso y hostigamiento laboral.

Adicionalmente, las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Veeduría -que posteriormente fueron archivadas- se iniciaron de oficio, primero, por solicitud de la Procuradora Regional de Casanare, como resultado de las conclusiones incluidas en el informe de salud ocupacional del Instituto de Seguro Social, que daban cuenta de un clima laboral difícil para Carolina Sanabria Ayala y con posterioridad, debido a las consideraciones que esta funcionaria incluyó en el recurso de apelación interpuesto contra una de sus calificaciones de desempeño.

Así las cosas, en este proceso no se acreditó que los procuradores regionales de Casanare, Laureano Sánchez Lora y Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, jefes de Carolina Sanabria Ayala hubieran incurrido en conductas de acoso laboral de las contempladas en el artículo 7 de la Ley 1010 de 2006 contra la demandante.

Actuaciones de la Procuraduría Regional de Casanare frente a las incapacidades médicas sufridas por la demandante

24. La demanda también solicita el reconocimiento de perjuicios por la falla del servicio por omisión en que incurrió la Procuraduría General de la Nación, porque la entidad no realizó acciones tendientes a prevenir la enfermedad profesional que sufrió en la entidad donde laboraba y que le generó un trastorno mental y depresión mayor, la cual fue diagnosticada por la ARP del Instituto de los Seguros Sociales de Yopal. Afirma que la entidad no realizó visitas a su sitio de trabajo, no realizó evaluaciones médicas ocupacionales a Carolina Sanabria y no tomó las medidas de control necesarias para evitar un riesgo profesional originado en los procesos de trabajo.

Los hechos de la demanda señalan que, la señora Carolina Sanabria presentaba aislamiento con sus compañeros de trabajo, debido a que estos preferían evitar cualquier tipo de contacto con ella por temor a la jefe. Que era ridiculizada por sus compañeros de trabajo, dado que en las reuniones de grupo ventilaban información de su vida privada. Que en varias oportunidades solicitó a la Procuradora Gloria Sonia Cuellar respeto y trato igualitario. Sostiene que la entidad nunca brindó una solución real y efectiva para el tratamiento y mejoría de la demandante.

25. Tal como quedó expuesto atrás, en el proceso no se acreditó que los procuradores regionales de Casanare, jefes de Carolina Sanabria, hubieran incurrido en conductas de acoso laboral. En todo caso, una vez la procuradora Regional de Casanare conoció la primera incapacidad médica presentada por Carolina Sanabria en enero de 2006, por un término de 30 días, generada por el ambiente laboral que vivía la trabajadora, la entidad demandada realizó las siguientes actuaciones, las cuales quedaron documentadas y probadas en este proceso así:

25.1. El 24 de enero de 2006, Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, Procuradora Regional de Casanare, solicitó al grupo de desarrollo de bienestar de personal de la Procuraduría, practicar una valoración médico-científica a Carolina Sanabria Ayala para determinar las causas de la incapacidad por trastorno médico depresivo mayor de 30 días, como parte de los programas de salud ocupacional que desarrollaba la Procuraduría, según da cuenta copia simple de la solicitud⁵⁵.

25.2. El 3 de abril de 2006, Jorge Luis Gutiérrez, médico de salud ocupacional del Instituto de Seguro Social, administradora de riesgos profesionales de la Procuraduría General de la Nación envió a Claudia Lisbeth Carreño, responsable del programa de salud ocupacional de la Procuraduría, un concepto de salud ocupacional de Carolina Sanabria Ayala en el que recomendó continuar con el tratamiento médico y hacer intervención psicosocial a la jefe inmediata, según da cuenta copia simple del concepto⁵⁶.

25.3. El 17 de abril de 2006, Glenia Espinosa Castro y Katherín Bautista Castro, psicóloga y trabajadora social, respectivamente, del grupo de desarrollo y bienestar de personal del Programa de Salud Ocupacional de la Procuraduría General de la Nación, entregaron el informe de las actividades hechas durante el 21 y 24 de marzo del mismo año, para el manejo del riesgo psicosocial en la regional de Casanare, que incluyeron, entre otras, capacitaciones sobre manejo y resolución de conflictos y comunicación asertiva, según da cuenta copia simple del informe⁵⁷.

El informe de las visitas realizadas en el mes de marzo de 2006, para detectar riesgos psicosociales en la Procuraduría Regional de Casanare señaló como

⁵⁵ F. 16 c. 3.

⁵⁶ F. 57 c. 9.

⁵⁷ F. 144-155 c. 10.

“diagnóstico grupal” lo siguiente:

Desde hace 6 meses, los procesos de cambio que se han venido generando desde la actual administración orientada por la doctora Gloria Sonia Cuellar de Chaparro, se resalta la interacción con más libertad con los judiciales, la celebración de cumpleaños de todos los servidores, celebraciones de navidad y reuniones esporádicas con algunos funcionarios: estos cambios han sido sustanciales para las relaciones interpersonales de los funcionarios, pero no profundos, puesto que las secuelas generadas por la anterior administración no han sido subsanadas; la prevención, el temor, el rechazo y el aislamiento se siguen presentando en la atmósfera global y en especial con la Dra. Carolina Sanabria, quien a partir del segundo semestre del año 2005, le afloró un diagnóstico de depresión mayor, concepto emitido por el Dr. Javier Cuellar Vásquez, médico psiquiatra de Saludcoop EPS, por la situación vivida con el Dr. Sánchez Lara y agravada con su actual jefe, generándole una incapacidad médica de 30 días ...”

Este informe adjunta la entrevista realizada a la señora Carolina Sanabria, por un tiempo de 2 horas, en la que Salud Ocupacional concluye que Carolina Sanabria necesita para su recuperación una red de apoyo que le permita minimizar su estado de estrés y de depresión, tanto a nivel familiar como laboral, que la gente le genere confianza y seguridad para el desarrollo de habilidades que le permitan mejorar su actitud frente al trabajo.

25.4. En julio de 2006, Edilia Cristina Camargo Gil, asesora especialista en salud ocupacional del Instituto de Seguro Social, administradora de riesgos profesionales de la Procuraduría General de la Nación, identificó los factores de riesgo en la seccional Yopal e hizo recomendaciones para su manejo, incluido el riesgo psicosocial, según da cuenta copia simple del documento panorama general de agentes y factores de riesgos ocupacionales⁵⁸.

25.5. El 22 de noviembre de 2006, Gloria Sonia Cuellar de Chavarro, Procuradora Regional de Casanare, convocó a los servidores públicos de esta seccional a la elección de representantes para el comité para la resolución de conflictos en situaciones de acoso laboral, según da cuenta copia simple del oficio n°. 4710⁵⁹.

25.6. El 6 de diciembre de 2006, la Comisión de Carrera de la Procuraduría General de la Nación resolvió el recurso de apelación interpuesto por Carolina Sanabria Ayala contra la calificación anual de servicios correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2005 y el 3 de abril de 2006, modificó la calificación parcial de los factores de responsabilidad y organización del trabajo, y ordenó remitir copia del expediente a la Veeduría de la Procuraduría General de la

⁵⁸ F. 9-31 c. 9.

⁵⁹ F. 63 c. 3.

Nación por las consideraciones incluidas por la funcionaria -en el recurso de apelación- relacionadas con un presunto acoso laboral, según da cuenta copia simple de la resolución⁶⁰.

25.7. El 21 de febrero de 2007, Wilson Contreras Pinto, médico laboral del Instituto de Seguro Social, recomendó a la Procuraduría Regional de Casanare adecuar el puesto de trabajo o reubicar a Carolina Sanabria Ayala, buscar alivio de la carga laboral y mejorar las condiciones del ambiente laboral, según da cuenta copia simple de la comunicación⁶¹.

25.8. El 24 de abril de 2007, Jorge Luis Gutiérrez, funcionario de la seccional Cundinamarca del Instituto de Seguro Social, solicitó a Isaías Tristancho, coordinador de salud ocupacional del Instituto de Seguro Social en la seccional Casanare, ajustar las recomendaciones para la Procuraduría Regional de Casanare, sobre el caso de Carolina Sanabria Ayala, pues la carga laboral de la funcionaria disminuyó y estaba en niveles aceptables en promedio con los demás funcionarios de la Procuraduría⁶².

Sobre las recomendaciones para la doctora Carolina Sanabria el Instituto de Seguros Sociales puntualmente expuso:

La Procuraduría General de la Nación, envió una comisión de abogados en el año 2006 para ayudar en la descongestión de expedientes que existían en la Procuraduría Regional del Casanare. Por esta razón, la carga laboral disminuyó notablemente para todos los funcionarios de la Procuraduría.

En el caso de la funcionaria Carolina Sanabria, la carga laboral disminuyó y se encuentra en niveles aceptables en promedio con el grupo de funcionarios de la Procuraduría Regional.

Por lo tanto, ruego el favor corregir esta recomendación, ya sea inmediatamente o cuando realicen el seguimiento al caso. Si la doctora Carolina Sanabria tiene más expedientes que el resto del grupo de abogados esto no es razón para considerar que tiene más carga laboral; sugiero verificar los niveles de productividad de la doctora Sanabria, con el resto del grupo.

25.9. El 6 de julio de 2007, Piedad Bossa Madrid, psicóloga especialista en salud ocupacional del Instituto de Seguro Social, elaboró el informe de riesgo psicosocial de la Procuraduría Regional de Casanare en el que identificó los factores de riesgo psicosocial y formuló recomendaciones y alternativas para controlar estos factores,

⁶⁰ F. 257-271 c. 1.

⁶¹ F. 86 c. 9.

⁶² F. 87 c. 9.

En 2008, Leny Andrea Avellaneda también elaboró este informe de riesgo, según da cuenta copia simple de los informes⁶³.

25.10. También se acreditó que la Procuradora Regional de Casanare envió memorandos a todos los abogados, incluida Carolina Sanabria Ayala, encaminados a mejorar la eficiencia laboral, con el fin de cumplir con las exigencias de descongestión implementadas por la entidad⁶⁴, repartió las actividades entre los funcionarios mediante actas, en las que no se evidencia un reparto desigual de las tareas asignadas⁶⁵.

26. Los anteriores documentos públicos que no fueron tachados de falsos, dan cuenta de las actuaciones que la Procuraduría Regional de Casanare realizó una vez tuvo conocimiento de la primera incapacidad médica presentada por Carolina Sanabria en el mes de enero de 2006, generada por la situación laboral de estrés que vivía con su jefe y sus compañeros de trabajo, informó de ello al área de salud ocupacional del Instituto de Seguros Sociales, quienes actuaron mediante visitas al puesto de trabajo de Carolina Sanabria por parte de sicólogos y profesionales en salud ocupacional, entrevistas para indagar sobre su situación familiar y laboral y sobre el estrés que le generaba la carga de trabajo, la relación con la jefe y con sus compañeros de trabajo. Además, estos profesionales impartieron recomendaciones a seguir frente a estos tres específicos puntos, medidas que fueron advertidas particularmente frente a Carolina Sanabria y frente a todo el grupo de trabajadores de la Procuraduría Regional de Casanare.

27. Según el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. Como la demandante no probó la falla del servicio de la Procuraduría General de la Nación por omisión en adoptar las medidas para evitar la enfermedad profesional de la demandante, y además no demostró que hubiera sufrido acoso y hostigamiento laboral, carga probatoria que le correspondía, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negará las pretensiones de la demanda.

⁶³ F. 95-116 c. 10 y F. 88-116 c. 9.

⁶⁴ F. 180-191 y 194-195 c. 3.

⁶⁵ F. 100-133 c. 3.

Radicación: 85001-23-31-003-2009-00024-01 (47816)
Actor: Carolina Sanabria Ayala y otros
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Referencia: Acción de reparación directa

28. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR fundado el impedimento presentado por el Consejero Nicolás Yepes Corrales para intervenir en este caso.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia del 23 de mayo de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare y, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIMADO ELECTRÓNICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**

