



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020).

**Radicado:** 25000 23 42 000 2015 04546 01 (4425-17)  
**Demandante:** OLGA ORJUELA CAMPOS<sup>1</sup>, SOPHIA VALENTINA ORJUELA, INÉS ORJUELA CAMPOS, CARMEN ORJUELA CAMPOS  
**Demandado:** BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL  
**Temas:** De la tipicidad y el juicio de adecuación típica de la conducta/del desempeño de las funciones de cargos públicos/improcedencia de alegar en el recurso de apelación nuevas causales de nulidad.

**LEY 1437 DE 2011-DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**I. ASUNTO**

La Sala de Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 25 de mayo de 2017, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>2</sup> negó las pretensiones de la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. La demanda<sup>3</sup>.**

**2.1.1. Pretensiones.**

La señora Olga Orjuela Campos, quien actúa en su nombre y en representación de su hija Sophia Valentina Orjuela; así como Inés Orjuela Campos y Carmen Orjuela Campos, por intermedio de apoderado judicial, solicitaron que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos de naturaleza disciplinaria:

---

<sup>1</sup> En este caso tanto el sistema de gestión Siglo XXI como la caratula del expediente contienen como accionante principal a Inés Orjuela Campos, sin embargo, la disciplinada es la señora Olga Orjuela Campos.

<sup>2</sup> Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del Dr. Néstor Javier Calvo Cháves.

<sup>3</sup> F. 189 y s.s. Cuaderno principal.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- Fallo de primera instancia de 13 de mayo de 2014, proferido por la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio del cual se le impuso a la señora Olga Orjuela Campos, en su condición de profesional universitaria, código 219, grado 03 de dicha entidad, la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por tres meses e inhabilidad por el mismo periodo.
- Resolución 345 de 12 de agosto de 2014, proferida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por la cual se modificó el numeral 1.º de la decisión anterior y le impuso a la disciplinada la sanción de suspensión de dos meses e inhabilidad por el mismo lapso.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron que se condene a la entidad a pagarles a título de restablecimiento del derecho:

- A favor de Olga Orjuela Campos \$15'000.000 por concepto de daño emergente, 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes por perjuicios morales y \$5'465.072 por lucro cesante.
- Por perjuicios morales, a favor de Sophia Valentina 100 salarios mínimos mensuales legales y, para sus hermanas Olga Orjuela Campos y Carmen Orjuela Campos, 80 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada una de ellas.

### 2.1.2. Fundamentos fácticos.

En síntesis, los hechos relevantes son los siguientes:

- La señora Olga Orjuela Campos se encuentra vinculada a la Alcaldía Mayor de Bogotá, como profesional universitaria 2019-03, asignada a la Subdirección de Inspección Vigilancia y Control de Personas Jurídicas sin ánimo de lucro.
- Con el memorando 3- 2010-989 de 14 de enero de 2010 la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro, (**en adelante, Subdirección de Personas Jurídicas**) la asignó



**Radicado:** 25000 23 42 000 2015 04546 01  
**Número interno:** 4425-2017  
**Demandante:** Olga Orjuela Campos y otros

como funcionaria de apoyo del señor Edilberto Olarte Moreno, quien desarrollaba actividades como profesional financiero de esa Subdirección para «registrar estados financieros en el SIPEJ». Al no presentarse para recibir de su parte la inducción, el citado funcionario suscribió el memorando 3-2010-898 de 14 de enero de 2010, en el que informó esa novedad.

- A través de memorando 3-2010-2829 de 27 de enero de 2010 la Subdirección de Personas Jurídicas le reiteró a la demandante el cumplimiento de sus funciones durante el lapso comprendido entre el 18 al 26 de enero de 2010.
- Mediante comunicación 3-2010-4863 de 4 de febrero de 2010, la señora Olga Orjuela Campos le señaló a la subdirectora que no era procedente ejecutar una instrucción debido a que su perfil no era financiero.
- Por memorando 3-2010-8296 de 5 de marzo de 2010 se trasladó de dependencia a la accionante.
- Mediante los memorandos de 9 y 12 de abril de 2010, suscritos por la Subdirección de Personas Jurídicas y la Subsecretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se informó a la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá, sobre el incumplimiento de las funciones por parte de la señora Olga Orjuela Campos.
- Dicha dependencia, a través de auto de 19 de abril de 2010 profirió auto de apertura de indagación preliminar en su contra, por presunta negligencia y omisión en el ejercicio de sus funciones, por hechos ocurridos aproximadamente durante el periodo comprendido entre el 11 de noviembre de 2009 y el 6 de abril de 2010.
- Con auto de 7 de octubre de 2010 se dispuso la apertura de la investigación disciplinaria contra la señora Orjuela Campos por hechos acontecidos entre el 9 de junio de 2008 y el 3 de mayo de 2010; el 15 de septiembre de 2011 se le formuló el pliego de cargos.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- La Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., profirió fallo de primera instancia de 13 de mayo de 2014, por el cual se le impuso a la señora Olga Orjuela Campos, en su condición de profesional universitaria, código 219, grado 03 de dicha entidad, la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por tres meses e inhabilidad por el mismo periodo.
- Al resolver el recurso de apelación contra la anterior decisión, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá dictó la Resolución 345 de 12 de agosto de 2014, por la cual impuso a la disciplinada la sanción de suspensión de dos meses e inhabilidad por el mismo lapso.

### 2.1.3. Normas violadas y concepto de violación<sup>4</sup>.

La demandante invocó como vulnerados los artículos 2.º y 122 de la Constitución Política y la Resolución 159 de 25 de junio de 2008.

Al efecto explicó que la entidad incurrió en violación del derecho al debido proceso, por los siguientes motivos<sup>5</sup>:

- a. Error en la adecuación típica.** Esto por cuanto en su parecer no se tuvo en cuenta que la Constitución Política, en su artículo 122 señala que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y en el caso de la demandante ha venido desempeñando en la Alcaldía Mayor de Bogotá el cargo de profesional universitario 219-03 de la Subdirección de Informática y Sistemas, el cual está determinado en la Resolución 159 de 25 de junio de 2008, por la cual se modifica el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>6</sup>. Que fue designada luego para trabajar en la Subdirección de Personas Jurídicas, pero la subdirectora de Talento Humano la removió para desempeñar unas funciones totalmente diferentes a las propias del cargo, sin previo entrenamiento, consistentes en el apoyo al personal que registra en el SIPEJ, los estados financieros.

---

<sup>4</sup> F. 192

<sup>6</sup> En atención a que es un cargo extenso se profundizará el mismo al analizarlo en parte considerativa de la providencia.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- A través de un memorando no se puede asignar funciones en razón a que estas se encuentran regladas, por esto cualquier cambio en la actividad debió realizarse a un cargo afín al empleo que desempeñaba la accionante. Que en este caso la Subdirección de Personas Jurídicas no estaba facultada legalmente para cambiar las funciones de Olga Orjuela Campos quien era empleada de carrera administrativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cargo de profesional universitario 219-03 de la citada Subdirección, por lo que la demandante no estaba obligada legalmente a desempeñar unas funciones distintas a las de su cargo y que además no podía desarrollar eficientemente por falta de entrenamiento; que actuó de buena fe, movida en desempeñar las funciones propias de su cargo y que en este caso se le imputaron faltas disciplinarias que no cometió (artículos 34 y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002) ignorando que los empleados públicos únicamente responden por la omisión del ejercicio de sus funciones.
- b. En segunda instancia se le impuso la sanción en su condición de profesional de la Subdirección de Personas Jurídicas, sin tener en cuenta que su cargo era el de profesional universitaria, código 219, grado 03, de la Subdirección de Informática y Sistemas, es decir, por un cargo diferente.

## 2.2. Contestación de la demanda.

**El Distrito Capital de Bogotá<sup>7</sup>**, se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual indicó que la actuación desplegada por la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico. Fundamentalmente, expresó lo que a continuación se cita:

- Aclaró que la demandante se encuentra vinculada en carrera administrativa en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá desde el 22 de enero de 1990 y actualmente ocupa el cargo de profesional universitario, código 219, grado 03, asignada a la Subdirección de Informática y Sistemas; que para la época de los hechos fue asignada a la Subdirección de Personas Jurídicas de la Secretaría General.

<sup>7</sup> Escrito que obra a folios 263 y s.s.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- Preciso que la providencia disciplinaria de primera instancia de 13 de mayo de 2014 encontró probada la conducta señalada en el numeral 1.º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual señala que todos los servidores públicos deben cumplir los deberes contenidos en los manuales de funciones y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Que en la providencia atacada se especificó que en el periodo comprendido entre el 14 de enero al 3 de mayo de 2010 le fueron enviados memorandos a la disciplinada que daban cuenta del incumplimiento de sus funciones, y en ellos se le reiteraron las funciones asignadas, con lo que la falta fue cometida a título de dolo, debido a que conocía los deberes a su cargo y la posibilidad de saber que estaba incurriendo en una irregularidad. Además, no podía excusarse en que debía notificársele el manual de funciones que le imponía las nuevas tareas o en que no estaba en posibilidad de apoyar a un contratista por no tener las calidades de funcionario público.
- Explicó que se configuró la ilicitud sustancial por infracción al deber del cumplimiento de las órdenes impartidas por su superior, comoquiera que se impidió la buena marcha de la administración. Que revisada la hoja de vida de la demandante se tiene que fueron varios los llamados de atención y los traslados que se le hicieron a efectos de que desempeñara sus funciones, pero en todas representó un inconveniente para la administración.
- Luego de referirse al proceso disciplinario indicó que este se ajustó bajo la ritualidad señalada en la Ley 734 de 2002 y que a la disciplinada se le respetaron todas y cada una de las etapas del proceso, en el que pudo ejercer su derecho a la defensa, por lo que no existe violación del derecho al debido proceso.
- Finalmente propuso la excepción de falta de causa de la acción - legalidad de los actos administrativos, según la cual, los actos administrativos sancionatorios gozan de presunción de legalidad, legitimidad y validez, por cuanto fueron expedidos atendiendo a las normas en que debían fundarse por parte del funcionario competente.

### **2.3. Trámite procesal.**



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda por auto de 20 de octubre de 2015 y ordenó la notificación al Alcalde Mayor de Bogotá D.C.<sup>8</sup>.

### 2.3.1 Audiencia Inicial.

El 20 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el art. 180 del CPACA<sup>9</sup>. En ella se tuvo por saneado el proceso al no advertir causal de nulidad que invalide lo actuado. **En cuanto a las excepciones** el *a quo* advirtió que no se habían propuesto aquellas con carácter de previas ni de las enlistadas en el inciso 1.º del numeral 6.º del artículo 180 del CPACA. Luego procedió a la **fijación del litigio** en los siguientes términos:

«[...] Determinar si los fallos de primera y segunda instancia del 13 de mayo de 2014 y 12 de agosto de 2014, respectivamente, por medio de los cuales se dispuso la sanción a la demandante consistente en la suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos meses e inhabilidad especial por el mismo periodo, se encuentran viciados de nulidad por violación de las normas en que deberían fundarse y del debido proceso, de conformidad con la normativa reguladora de la materia y los hechos debidamente probados»<sup>10</sup>.

**El Tribunal procedió al decreto de pruebas**<sup>11</sup>, y dispuso correr traslado para alegar de conclusión<sup>12</sup>.

### 2.3.2 Alegatos de conclusión.

**El apoderado de la entidad demandada**<sup>13</sup> señaló, que de las pruebas allegadas la demandante no puede deducir que su perfil no era el idóneo para las labores que se le encomendaron, toda vez, que dichas tareas no eran de una magnitud tal, que no pudieran desarrollarse al tratarse de la depuración del sistema de información de personas jurídicas SIPEJ, mediante la verificación, contra carpeta, del edicto respectivo y posteriormente la constancia de ejecutoria, lo que se puede evidenciar en el memorando 3– 2009-35228 que hace parte del expediente.

Así también precisó, que dentro de las labores de verificación al interior de dicha oficina se advirtió la existencia de 30 expedientes administrativos a los cuales les

<sup>8</sup> f. 217.

<sup>9</sup> Ff. 435 y s.s.

<sup>10</sup> f. 437

<sup>11</sup> ff. 437 y s.s y 468 y s.s.

<sup>12</sup> ff. 470.

<sup>13</sup> Ff. 472 y s.s.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

hacía falta la desfijación del edicto y la suscripción de la constancia de ejecutoria, por lo que para continuar con la depuración y actualización del SIPEJ se requirió el apoyo del señor Edilberto Olarte, profesional de la dependencia, a efectos de verificar si cada entidad presentó estados financieros por los años 2006-2008, así como registrar en dicho sistema los estados financieros y verificar si estos cumplían los requisitos de forma.

No obstante, el señor Edilberto Olarte Moreno, a través del memorando 3-2010-2353 indicó a la Subdirectora que la señora Olga Orjuela no se presentó a recibir inducción y que la servidora dijo que no era procedente ejecutar la instrucción porque su perfil no era financiero.

Que debe aclararse que a la accionante no se le impusieron labores de tipo financiero y además en su hoja de vida probó que era tecnóloga en administración de informática, realizó estudios de sistemas de información; era profesional en administración informática y cursó cátedras tales como contabilidad básica, análisis contables y bases de datos, por lo que sí tenía las capacidades para adelantar las labores encomendadas. Además, venía desempeñándose al interior de la dependencia desde el 9 de junio de 2008 hasta el 3 de mayo de 2010 y conocía las labores desplegadas allí, sobre todo la referente al sistema de información de personas jurídicas SIPEJ. Que con su renuencia transgredió el artículo 23 y el numeral 1.º de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y la Resolución 159 de 25 de junio de 2008, lo que motivó la sanción impuesta.

**El apoderado de la demandante**<sup>14</sup> reiteró sus afirmaciones frente al procedimiento disciplinario surtido, la identificación del cargo desempeñado por la demandante, y sus funciones de acuerdo al manual de funciones específicas y competencias laborales. Agregó que aquella fue removida de manera arbitraria del cargo que desempeñaba como profesional universitaria pasando de la Subdirección de Talento Humano de la Alcaldía de Bogotá a la Subdirección Distrital de Personas Jurídicas, por lo que se le obligó, a través de un memorando, sin motivación ni descripción, desempeñar funciones totalmente diferentes a las propias del cargo, como era servir de apoyo al personal que registraba en el SIPEJ los estados financieros de las entidades.

---

<sup>14</sup> Ff. 475 y s.s.





El agente del Ministerio Público guardó silencio.

#### 2.4. Sentencia de primera instancia<sup>15</sup>.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>16</sup>, dictó sentencia el 25 de mayo de 2017 en la cual negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas. Los argumentos de la decisión fueron en síntesis los siguientes:

- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.º del Decreto 770 de 2005, el empleo no solo se restringe al conjunto de funciones sino también a las tareas y responsabilidades que se asignan a una persona, y que cuando a un empleado público su jefe inmediato le asigna ya sea una función, labor o tarea adicional a las estrictamente contempladas en su manual de funciones, no puede inferirse que por esa sola razón aquel no se encuentre en obligación de responder por tal obligación sino que por el contrario esta deberá desarrollarse siempre que guarde relación con la naturaleza intrínseca de su empleo.
- En cuanto a este punto refirió, que a través de la Resolución 369 de 9 de junio de 2008 se reubicó a la demandante en la Subdirección de Personas Jurídicas de la Dirección jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Que a través de memorial 3-2010-989 de 14 de enero de 2010, proferido por la Subdirectora Distrital de Personas Jurídicas, la accionante fue enviada como personal de apoyo para la depuración y actualización del sistema de información de personas jurídicas SIPEJ, con el sr. Edilberto Olarte, en lo referente a verificar si las entidades presentaron estados financieros por los años 2006- 2008 para registrar en el SIPEJ. No obstante, mediante memorial 3-2010-2353 de 25 de enero de 2010 suscrito por el sr. Olarte, se puso de presente a la Subdirectora que la demandante no había realizado labor alguna frente a las que le habían sido asignadas en el memorial aludido ni había asistido a recibir la inducción.

<sup>15</sup> ff. 492 y s.s. Cdn. 1

<sup>16</sup> Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del Dr Néstor Javier Calvo Cháves.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- Resaltó que, ante tales memorandos, a través de memorial 3-2010-4683 de 4 de febrero de 2010 la accionante le manifestó a la Subdirectora Distrital de Personas Jurídicas que no era procedente ejecutar la instrucción debido a que su perfil no era financiero, pero que aun así venía cumpliendo con sus deberes desde el 13 de enero de 2010 y que estaba de por medio su prestigio, seriedad y responsabilidad.
- Destacó que a través de memorial 3-2010-5866 de 16 de febrero de 2010 la Subdirección Distrital de Personas Jurídicas le indicó a la señora Orjuela Campos que las funciones encomendadas no eran de perfil financiero sino de apoyo al personal que estaba registrando tal información en el SIPEJ, sistema de información de personas jurídicas, labor que se encontraba atrasada. Por esto le reiteró el cumplimiento de sus funciones toda vez que desde el 15 de enero de 2010 no había desarrollado ninguna labor en la Subdirección.
- Indicó que a la fecha en que tuvieron ocurrencia los hechos que condujeron a la imposición de la sanción disciplinaria, la demandante había sido reubicada en la Subdirección de Personas Jurídicas de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por lo que no era de recibo analizar las funciones que desarrollaba en la Subdirección de Informática y de Sistemas, sino las que debía ejecutar en la Subdirección de Personas Jurídicas pues fue en esa oficina donde se atribuyó que la demandante incumplió las funciones allí asignadas.
- Consideró el *a quo*, que si bien es cierto las funciones que le fueron asignadas a la demandante por su jefe inmediato, como era la subdirectora distrital de Personas Jurídicas a través de memorial 3-2010-989 de 14 de enero de 2010 no se encontraban expresamente establecidas en el manual de requisitos y funciones, estas debían concebirse en la función correspondiente a «desempeñar las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y área de desempeño» y debieron ser asumidas por ser inherentes a ese empleo, tales como la verificación, diligenciamiento y registro de la información de los estados financieros presentados por las entidades sin ánimo de lucro.



- Por tanto, lo que hizo la administración, fue poner en detalle la realización de una función que le era exigible a aquella según el respectivo manual de funciones, con lo cual, al negarse a cumplirla incurrió en la falta descrita en el numeral 1.º del artículo 34 del CDU.
- Concluyó que en este caso no se violó el debido proceso como quiera que, si bien se sancionó a la demandante en su condición de profesional de la Subdirección Distrital de Inspección y Vigilancia y Control de Personas Jurídicas sin ánimo de lucro de la Secretaría General, con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos meses e inhabilidad especial por ese mismo lapso; se tiene que la sanción se ajustó al cargo que ejercía para el momento de la comisión de la falta, comoquiera que ya no estaba adscrita a la Subdirección de Informática y Sistemas de la entidad demandada.
- Finalmente determinó que no eran de recibo los argumentos de presuntas inconsistencias en la historia laboral allegada por la entidad, pues el simple hecho de que en la parte izquierda del documento aparezca una raya, ello no permite inferir la alteración del documento, para convertirlo en inentendible o sospechoso.

## 2.5. Recurso de apelación<sup>17</sup>.

El apoderado de la señora Olga Orjuela Campos presentó recurso de apelación en un extenso escrito, en el cual reiteró íntegramente los argumentos de la demanda y de los alegatos de conclusión, y en el que únicamente señalaron como razones de disenso frente a la sentencia del Tribunal los siguientes:

- **Errónea valoración probatoria frente a la adecuación típica.** Insistió en que se violó el derecho al debido proceso de la demandante en el proceso disciplinario comoquiera que no incurrió en la conducta atribuida y se le sancionó por no cumplir «funciones ilegales asignadas». Al efecto señaló que la subdirectora distrital de Personas Jurídicas no estaba facultada legalmente para que, por intermedio de un memorando, cambiara las funciones de Olga Orjuela Campos, empleada de carrera administrativa de la Alcaldía Mayor de

<sup>17</sup> Ff. 1509 y s.s. Cdn. 1



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

Bogotá en el cargo de profesional universitario 219 -03 de la citada Subdirección; en ese sentido, la accionante no estaba obligada a desempeñar unas funciones distintas a las de su cargo y para las cuales no tenía entrenamiento, por lo que se justificó la omisión de la función que le fue asignada comoquiera que su perfil no era financiero y en este caso se le quería obligar a registrar en el SIPEJ los estados financieros sin tener competencia para ello, porque su profesión era la de ingeniera de sistemas. Que en este caso no se cumplieron los requisitos de asignación de funciones ni del traslado por lo que no estaba en obligación de acatar la orden mencionada.

- La Secretaría General a través de la Dirección de Talento Humano alteró la hoja de vida de la accionante que se allegó al proceso, toda vez que no tiene su numeración original, sino que viene renumerada, aparecen folios de otras personas, por lo que es amañada y busca el desprestigio de la demandante, y además fue allegada de manera extemporánea.
- Se presentaron irregularidades administrativas y desviación de poder tanto para el traslado de la demandante como dentro del proceso disciplinario toda vez que hubo tráfico de influencias por los lazos de amistad entre los directivos, los cuales siempre se apoyaron a sabiendas de que estaban equivocados, con lo que se tiene que hubo irregularidades en el proceso disciplinario.

## 2.6. Trámite en segunda instancia.

A través de auto de 28 de febrero de 2018 se admitió el recurso de apelación promovido por la parte accionante<sup>18</sup>. A través de providencia de 17 de agosto de 2019 se dispuso correr traslado para alegar de conclusión<sup>19</sup>.

En dicha oportunidad se pronunciaron tanto **el apoderado de la parte demandante**<sup>20</sup> quién reiteró los argumentos señalados en el libelo y quien agregó que se ocasionó un daño moral a la parte demandante como quiera que se publicó en el Diario El Espectador el 22 de noviembre de 2012 una noticia acerca de la

<sup>18</sup> f. 534 Cdno. 1

<sup>19</sup> F. 547 Cdno. 1.

<sup>20</sup> Ff. 577 Cdno principal. y s.s.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01  
Número interno: 4425-2017  
Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

demandante donde se le tildó como hacker en la Alcaldía de Bogotá. El **apoderado de la demandada**<sup>21</sup> insistió en los argumentos de la contestación.

El **ministerio público** guardó silencio.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia.

Es competente esta Subsección para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso del epígrafe, conforme con lo dispuesto en el artículo 150<sup>22</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

#### 3.2. Problema jurídico.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. En este sentido, le corresponde a la Sala determinar, **(i)** si las decisiones que sancionaron disciplinariamente a la señora Olga Orjuela Campos deben ser anuladas, por incurrir en violación del derecho al debido proceso, en cuanto al proceso de adecuación típica de la conducta, o si, por el contrario, como lo consideró el tribunal de primera instancia, deben permanecer en el ordenamiento jurídico por haberse ajustado a la legalidad. **(ii)** Deberá establecer la Sala si es procedente pronunciarse sobre el cargo de desviación de poder atribuido a las decisiones sancionatorias y de traslado de la demandante, formulado en el recurso de apelación.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al **(i)** control que ejerce el juez de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos de carácter disciplinario, **(ii)** realizará una breve síntesis del proceso disciplinario adelantado a la señora Olga Orjuela Campos para analizar los cargos propuestos

<sup>21</sup> Ff. 572 y s.s. Cdo. Principal.

<sup>22</sup> «**ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia».



y procederá a la resolución del caso.

### **3.3 Competencia del juez de lo contencioso administrativo en ejercicio del control de los actos administrativos de naturaleza disciplinaria.**

Destaca la Sala, que de conformidad con la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2016<sup>23</sup> proferida por la Sala Plena de esta corporación, el control que debe ejercer el juez administrativo sobre los actos de la administración que sean de carácter disciplinario, debe ser un control integral; en la medida en que la actividad de este juez «supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales»<sup>24</sup>. Ese juicio integral supone, en cuanto a las causales de nulidad, que el juez, en virtud de la primacía del derecho sustancial, puede y debe examinar causales conexas con derechos fundamentales a fin de optimizar la tutela judicial efectiva.

Respecto a la valoración de las probanzas recaudadas en el disciplinario, el aludido juicio integral lo habilita para estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que soportan la imposición de la sanción disciplinaria, porque solo a partir de su objetiva y razonable ponderación, se puede colegir si el acto disciplinario se encuentra debidamente motivado.

Con relación a los principios rectores de la ley disciplinaria, el juez está facultado para examinar el estricto cumplimiento de todos y cada y uno de ellos dentro la actuación sancionatoria<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de agosto de 2016, radicado 1220-2011, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz, demandada: Nación, Procuraduría General de la Nación.

<sup>24</sup> Lo anterior supone tal como se considera en esta decisión, que «1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva».

<sup>25</sup> La Ley 734 de 2002 en los artículos 4 a 21 contempla los principios de legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

Acerca del principio de proporcionalidad, de que trata el artículo 18 de la Ley 734 de 2002, referido a que la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y a la graduación prevista en la ley, cuando el juicio de proporcionalidad de la sanción sea parte de la decisión judicial, el juez puede, según lo ordenan el artículo 170 del CCA<sup>26</sup> y el inciso 3.º del artículo 187 del CPACA<sup>27</sup>, estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas<sup>28</sup>.

En cuanto a la ilicitud sustancial, el juez está autorizado para realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad al punto que, si el asunto lo exige, puede valorar los argumentos que sustenten la afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado.

### **3.4. Breve síntesis del proceso disciplinario adelantado a la señora Olga Orjuela Campos<sup>29</sup>.**

**(i) Informe.** Mediante memorandos 2-2010-12220 de 9 de abril de 2010<sup>30</sup> la Subdirectora Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas de la Alcaldía de Mayor de Bogotá, le comunicó a la Secretaría General de la entidad el presunto incumplimiento de las funciones por parte de la señora Olga Orjuela Campos, donde se indicaron las siguientes situaciones:

- Por memorando 3- 2009-35228 de 11 de noviembre de 2009 se le informó a Olga Orjuela Campos que el proceso de depuración estaba siendo realizando de forma masiva sin confrontarlo con el expediente, con lo que

<sup>26</sup> Artículo 170 del CCA modificado por el artículo 38 del Decreto 2304 de 1989. «Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para restablecer el derecho particular, los Organismos de los Contencioso Administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas».

<sup>27</sup> Artículo 187 inciso 3 del CPACA. «Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas».

<sup>28</sup> La sentencia de unificación al respecto determina que «El juez de lo contencioso administrativo está facultado para realizar un “control positivo”, capaz de sustituir la decisión adoptada por la administración, lo que permite hablar de “[...] un principio de proporcionalidad sancionador, propio y autónomo de esta esfera tan relevante del Derecho administrativo, con una jurisprudencia abundante y enjundiosa, pero de exclusiva aplicación en dicho ámbito.[...]”, lo cual permite afirmar que “[...] el Derecho Administrativo Sancionador ofrece en este punto mayores garantías al inculpado que el Derecho Penal [...]»». Ahora bien, cuando el particular demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hace en defensa de sus intereses y no de la ley. En consecuencia, el juez debe atender la realidad detrás del juicio disciplinario administrativo puesto que “[...] si la esfera subjetiva se torna en centro de gravedad, el interés del particular adquiere un protagonismo que la ley no ha querido obviar, elevando al grado de pretensión, junto con la anulatoria, a la solicitud de restablecimiento de la situación jurídica individual [...]»».

<sup>29</sup> Al proceso fue aportada copia parcial del expediente del proceso disciplinario.

<sup>30</sup> Ff. 400 y s.s. Cdo principal.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

se ocasionaban demoras en la ejecución del plan de acción de dicha Subdirección.

- Mediante memorando 3-2010-989 de 14 de enero de 2010 se le manifestó inconsistencias encontradas en la elaboración de los edictos y que debía continuar con la depuración del sistema de información de personas jurídicas por lo que a partir del 14 de enero apoyaría al Dr. Edilberto Olarte en cuanto al registro en el SIPEJ frente a los estados financieros presentados por las entidades sin ánimo de lucro, con la verificación de requisitos de forma con el aval del profesional financiero.
- A través de memorando 3-2010- 2889 de 27 de enero de 2010 se le reiteró que estaba incumpliendo sus funciones.
- Con el memorando dos- 2010- 3566 de 5 de febrero de 2010 se puso en conocimiento del personero de Bogotá D.C. los hechos ya mencionadas para que se tomarán las medidas pertinentes.
- La señora Olga Orjuela Campos, a través de oficio de 4 de febrero 2010, radicado 3- 2010- 4683, le manifestó a la Subdirectora de Personas Jurídicas que no era procedente ejecutar la instrucción debido a que su perfil no era financiero.
- El 16 de febrero de 2010 mediante memorando 3- 2010- 5866 se le reiteró a la señora Orjuela Campos que estaba incumpliendo sus funciones y se le aclaró que la actividad asignada no era de perfil financiero sino de apoyo, la cual era propia de sus funciones.
- A través de memorando 3-2010-48375 de 5 de febrero de 2010 se dio a conocer los hechos a la Dirección Jurídica Distrital.
- El 5 de febrero de 2010 se le remitió el memorando 3- 2010-4836 recordándole el cumplimiento de las funciones, esto por cuanto según queja presentada por los funcionarios de la recepción, permanecía allí sosteniendo comunicaciones telefónicas por largos periodos, con lo cual perturbaba el desarrollo de las funciones de los demás empleados.





Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

- Con memorando 3-2010-8296 de 5 de marzo de 2010 se solicitó a la directora jurídica distrital el traslado de Orjuela Campos ya que a través de memorando 3-2010- 11962 de 6 de abril de 2010 se le asignaron nuevamente funciones para continuar con el proceso de depuración del sistema de información de personas jurídicas sin que las hubiese acreditado.
- Luego, a través de Oficio 12427 de 12 de abril de 2010 la subsecretaria general de la Alcaldía Mayor de Bogotá, puso en conocimiento de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios la anterior información<sup>31</sup>.

**(ii) Indagación preliminar:** Con fundamento en el informe señalado, el 19 de abril de 2010<sup>32</sup> se inició indagación preliminar en contra de Olga Orjuela Campos, en su condición de profesional universitaria de la Subdirección de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro, por la presunta negligencia y omisión en el ejercicio de sus funciones «en hechos ocurridos aproximadamente durante el periodo comprendido entre el once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009) y el seis (6) de abril de dos mil diez (2010)».

**(iii) Apertura de investigación disciplinaria.** A través auto de 7 de octubre de 2010 se abrió investigación disciplinaria en contra de Olga Orjuela Campos, (no se adjuntó esta pieza procesal, pero se cita en los fallos de primera y segunda instancia a folios 18 3 vto. y 18 vto). Allí se estableció que los hechos materia de la investigación se remontaban al periodo comprendido entre el 9 de junio de 2008 al 3 de mayo de 2010.

**(iv) Pliego de cargos.** Por auto de 15 de septiembre de 2011 se formuló contra la señora Olga Orjuela Campos el siguiente cargo consistente en:

«[...] actuar omisiva y negligentemente en el desempeño de sus funciones, durante le periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 2009 y el 3 de mayo de 2010, al desempeñarse como Profesional Universitaria 219-03, asignada a la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas. “superpersonas jurídicas” según hechos reportados por su inmediata superior. (sic) la funcionaria Etelvina Ruíz García, en los memorandos 3-2009-35228 del 11 de

<sup>31</sup> Así se indica a folio 3 en el cuaderno principal, en el fallo de primera instancia

<sup>32</sup> *Ibidem*.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

noviembre de 2009; 3-2009-34469 del 4 de noviembre de 2009; 3-2010-12220 del 9 de abril de 2010; 3-2010-989 de 14 de enero de 2010; 2-2010-3566 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-4836 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-4837 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-8296 del 5 de marzo de 2010; y 3-2010-1196 del 8 de abril de 2010.

En dichos radicados se afirma reiteradamente que la servidora investigada no desarrollo actividad alguna, en cumplimiento de las funciones y tareas que le fueron asignadas por la Subdirectora, razón por la cual fue requerida en varias ocasiones, ya que en el seguimiento y control realizado a su gestión se encontraron irregularidades y consistencias relacionadas con su desempeño laboral [...]».

En la adecuación típica se dijo que la conducta endilgada a la investigada se circunscribió al incumplimiento de lo señalado en el numeral 1.º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**(v) Descargos**<sup>33</sup>. La disciplinada Olga Orjuela Campos rindió sus descargos el 7 de octubre de 2011. Allí indicó, en síntesis, que se le hizo un traslado sin que se le hubieran indicado funciones, por lo que debió seguir desempeñando las que venía desarrollando con anterioridad; que no se estableció de manera puntual cuál fue la omisión pues cada memorando es por algo diferente; que para su traslado se debió modificar el manual de funciones acorde a su perfil y nivel y que esto se le debió notificar; que en el mes de enero su superior funcional le modificó sus funciones sin tener competencia para ello, y que le dio tareas del nivel asistencial y de apoyo a un contratista y que era inconcebible que un profesional de la entidad quedara subordinado a un contratista; que en este caso no se afectó ningún deber funcional como quiera que ella no debía cumplir la función que le fue asignada pues no se podía modificar el manual de funciones a través de un memorando por un funcionario sin competencia para ello, con lo que tampoco había certeza de la comisión de la falta.

**(vi)** Las pruebas se decretaron por auto de 29 de junio de 2012<sup>34</sup>.

**(vii) Fallo disciplinario de primera instancia**<sup>35</sup>. A través de decisión de 13 de mayo de 2014, el Director Distrital de Asuntos Disciplinarios sancionó a

<sup>33</sup> Ff. 356 y s.s. Cdno. 1

<sup>34</sup> Ff. 375 y s.s. Cdno. 1

<sup>35</sup> F.f. 3 y s.s. Cdno. 1



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01  
 Número interno: 4425-2017  
 Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

la señora Olga Orjuela Campos con suspensión de tres meses en el ejercicio del cargo e inhabilidad por el mismo periodo.

**(viii) Contenido del pliego de cargos y decisión disciplinaria:**

<b>PLIEGO DE CARGOS</b> <b>Auto de 15 de septiembre de 2011</b>	<b>DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA</b> <b>Providencia de 13 de mayo de 2014</b>
<p>Se formuló contra Olga Orjuela Campos el siguiente cargo:</p> <p>«[...] actuar omisiva y negligentemente en el desempeño de sus funciones, durante el periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 2009 y el 3 de mayo de 2010, al desempeñarse como Profesional Universitaria 219-03, asignada a la Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas. “superpersonas jurídicas” según hechos reportados por su inmediata superior. (sic) la funcionaria Etelvina Ruíz García, en los memorandos 3-2009-35228 del 11 de noviembre de 2009; 3-2009-34469 del 4 de noviembre de 2009; 3-2010-12220 del 9 de abril de 2010; 3-2010-989 de 14 de enero de 2010; 2-2010-3566 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-4836 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-4837 del 5 de febrero de 2010; 3-2010-8296 del 5 de marzo de 2010; y 3-2010- 1196 del 8 de abril de 2010.</p> <p>En dichos radicados se afirma reiteradamente que la servidora investigada no desarrollo actividad alguna, en cumplimiento de las funciones y tareas que le fueron asignadas por la Subdirectora, razón por la cual fue requerida en varias ocasiones, ya que en el seguimiento y control realizado a su gestión se encontraron irregularidades y consistencias relacionadas con su desempeño laboral [...]».</p> <p>En la <b>adecuación típica</b> se dijo que la conducta endilgada a la investigada se adecuó a la siguiente conducta omisiva de incumplimiento de deberes enunciados en el numeral 1.º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 que dispone:</p> <p><b>«ARTÍCULO 34. DEBERES.</b> Son deberes de todo servidor público:</p>	<p>Se dispuso:</p> <p><b>«PRIMERO.-</b> Declarar probado el cargo imputado a la servidora OLGA ORJUELA CAMPOS [...] en su condición de Profesional de Inspección, Vigilancia y Control de Personas jurídicas sin Animo de Lucro “Superpersonas Jurídicas”, y en consecuencia impóngase sanción especial de suspensión en el ejercicio del cargo por (sic) término de tres meses e inhabilidad por el mismo periodo de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído».<sup>36</sup></p> <p>En cuanto a la <b>identificación de la falta</b> señaló:</p> <p>Que debían diferenciarse dos etapas de labores como quiera que al demandante fue asignada a otra dependencia. Por ello debía analizarse el periodo correspondiente del 4 de noviembre de 2009 hasta el 13 de enero de 2010 l.</p> <p>Dijo que allí la disciplinada se encontraba cumpliendo sus labores en la oficina de la Subdirección de Personas Jurídicas y que en la imputación de cargos se dijo que la servidora investigada no desarrolló actividad alguna en cumplimiento de sus funciones y tareas que le fueron asignadas por lo que la subdirectora debió requerirla en varias ocasiones comoquiera que se encontraron irregularidades e inconsistencias relacionadas con su desempeño laboral evidenciadas en los memorandos de 11 de noviembre de 2009 y 14 de enero de 2010 según los cuales se le dijo que no había realizado su trabajo de manera oportuna y porque presentaba inconsistencias su labor en la depuración del sistema SIPEJ.</p> <p>No obstante, se precisó que dicho cargo no era preciso por cuanto no era cierto que la demandante no hubiera realizado ninguna</p>

<sup>36</sup> Ff. 15 Cdn. 1.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente».

labor, sino que se presentaron irregularidades en su labor por dicho periodo por lo que no se tipificaba la falta disciplinaria.

En lo que respecta al periodo comprendido entre el 14 de enero de 2010 al 3 de mayo de ese mismo año, precisó que en efecto le fueron enviados varios memorandos a la disciplinada, que daban cuenta del incumplimiento de sus funciones con lo que se generó su traslado a la subdirección de informática y sistemas de la entidad. Que igualmente se comprobó su renuencia como se puede corroborar en su respuesta consignada en el oficio 3-2010-4683 del 4 de febrero de 2010 en el cual señaló que no iba a cumplir la función que se le había asignado pues ella no tenía perfil financiero. Igualmente hizo referencia a los requerimientos que se le hicieron al 14 de enero y el 8 abril de 2010 lo que demuestra que la demandante hizo caso omiso a la orden que impartió su superior razón y que sus argumentos consistentes en que actuó de buena fe y que ella Seguía cumpliendo sus labores anteriores no eran de recibo, toda vez que ella conocía de antemano tales funciones pues estaban dadas en los memorandos. Preciso además que la falta fue cometida a título de dolo por cuanto ella era conocedora de los deberes, prohibiciones y obligaciones que le eran propios al desempeñarse en el cargo y además que tenía el conocimiento mismo de la ilicitud de su actuar por la reiteración en la renuncia de su conducta.

Explicó que la conducta desplegada por la disciplinada se apartó los fines del Estado y resultó sustancialmente ilícita como quiera que afectó la organización que se tenía prevista y se ocasionó un atraso en el plan de acción de la subdirección.

**(ix) La apelación.** La apoderada de la disciplinada presentó recurso de apelación.

**(x) La decisión de segunda instancia<sup>37</sup>.** La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de Resolución 345 de 12 de agosto de 2014 modificó la decisión de primera instancia, en el sentido de disminuir la

<sup>37</sup> Ff. 18 y s.s. Cdno 1..



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01  
Número interno: 4425-2017  
Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

sanción impuesta a Olga Orjuela Campos a dos meses de suspensión e inhabilidad especial por el mismo periodo. Esto al señalar que no se tuvo en cuenta la ausencia de antecedentes disciplinarios en contra de la demandante, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 732 de 2004.

### **3.6. Del caso concreto.**

La Sala resuelve los cargos de apelación presentados por la parte demandante.

#### **3.6.1. Primer cargo de apelación. ¿Los actos disciplinarios incurrieron en indebida adecuación de la conducta disciplinaria atribuida al señor Olga Orjuela Campos de cara a la valoración probatoria?**

Como se dijo, la apoderada de la demandante, indicó que en este caso la función cuyo incumplimiento se le reprocha le fue comunicada a través de memorando por lo que es ilegal, al pretender modificar el manual de funciones, por parte de un funcionario sin competencia, como era la subdirectora distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas, por lo que la accionante no estaba obligada a cumplirla.

Al efecto se referirá la Sala a la adecuación típica en materia disciplinaria para verificar si de acuerdo con las pruebas allegadas, los supuestos fácticos encuadran dentro de la conducta endilgada por la autoridad disciplinaria o si en efecto, es otro el tipo disciplinario que debe ser aplicado.

En este caso no se analizará el cumplimiento de los demás principios del juicio disciplinario, toda vez que si bien el juez está facultado para examinar el cumplimiento de ellos dentro la actuación sancionatoria<sup>38</sup>, éstos no fueron objeto de debate en el recurso de apelación y por además, porque no se advierte ninguna causal conexa con la posible violación de derechos fundamentales.

##### **3.6.1.1. De la tipicidad y el juicio de adecuación típica en materia disciplinaria.**

<sup>38</sup> La Ley 734 de 2002 en los artículos 4 a 21 contempla los principios de legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01  
Número interno: 4425-2017  
Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

Respecto del proceso de subsunción típica de la conducta de quien es sometido a un proceso administrativo disciplinario, ha sostenido esta Corporación que este constituye uno de los componentes de la legalidad de las actuaciones de la autoridad disciplinaria, pues se encamina a establecer si una determinada situación fáctica encuadra dentro de los presupuestos señalados en la ley. Se ha considerado, entonces, como uno de los presupuestos indispensables en el proceso de aplicación de la ley, cuya indebida realización impide la estructuración de un acto administrativo sancionatorio ajustado a derecho<sup>39</sup>:

«El proceso de subsunción típica –o adecuación típica- de la conducta, entendido como la secuencia lógica expresa de razonamiento jurídico encaminada a determinar si una determinada realidad fáctica encuadra bajo las definiciones y prescripciones establecidas en la ley escrita, es una de las piezas indispensables de todo acto que manifieste el poder represor del Estado, y por lo mismo uno de los pre-requisitos necesarios de la legalidad y juridicidad de toda sanción. En la asociación expresa y razonada entre la norma y el hecho, en el encaje motivado de la realidad bajo las definiciones y conceptos de la legislación, radica también una de las garantías centrales del derecho de defensa y del derecho al debido proceso, ya que es en dicho proceso de subsunción típica expresa de la conducta que el Estado le señala al procesado y a la sociedad, elemento por elemento, porqué su comportamiento violó la ley. La subsunción típica es, en suma, uno de los pasos indispensables en el proceso de aplicación de la ley, cuya omisión o indebida realización impiden la estructuración de un acto jurídico sancionatorio conforme a Derecho y le hacen derivar en una vía de hecho de la autoridad.

(...)

La obligatoriedad de realizar un proceso de subsunción típica en cada proceso disciplinario encuentra una consagración legal en el artículo 4 del CDU, de conformidad con el cual “[e]l servidor público y el particular en los casos previstos en este Código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por **comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente** al momento de su realización” [subraya la Sala]. La expresión resaltada implica que el operador disciplinario debe determinar expresamente en cada caso si el comportamiento investigado, tal y como haya quedado demostrado, se adecua efectivamente a la descripción típica contenida en la ley que se le va a aplicar»<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Así lo expresó la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación en la sentencia de 26 de marzo de 2014, radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), Demandante: Fabio Alonso Salazar Jaramillo, demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación, Magistrado Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

También puede verse la sentencia de 4 de octubre de 2018, radicado número: 11001-03-25-000-2012-00030-00(0135-12), Demandante: Esneyder Alejandro Parrado Agudelo, demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Magistrado Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 26 de marzo de 2014, radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), Demandante: Fabio Alonso Salazar Jaramillo,



En el *sub judice*, se advierte lo siguiente:

Tanto en el pliego de cargos como en las decisiones de primera instancia se atribuyó el incumplimiento de la conducta establecida en el numeral 1.º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 que dispone:

«**ARTÍCULO 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. **Cumplir** y hacer que se cumplan **los deberes contenidos en la Constitución**, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y **los manuales de funciones**, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y **las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.**».

(Los apartes resaltados con negrilla fueron los atribuidos como falta a la demandante).

La conducta se calificó como grave<sup>41</sup>, cometida a título de dolo<sup>42</sup>.

Los apartes normativos citados por la entidad se refieren al cumplimiento de los deberes contenidos en los manuales de funciones y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

De la norma en cita se advierte que los elementos normativos que integran la conducta exigen un sujeto activo calificado, un verbo rector y la relación de conexión entre uno y otro, referida a la omisión de ese deber legal.

El verbo rector de esta conducta, entendido como la obligación que debió atender el disciplinado que es «cumplir», palabra que, según el diccionario de la lengua española, significa «1. 1. tr. Llevar a efecto algo. Cumplir un deber, una orden, un encargo, un deseo, una promesa»<sup>43</sup>.

En este caso, la conducta se endilgó a la demandante, quien laboraba en carrera administrativa como profesional universitaria código 219 grado 03, de la Alcaldía Mayor de Bogotá en la Subdirección de Informática y Sistemas de la Dirección Distrital de Desarrollo y luego a través de Resolución 369 de 9 de junio de 2008

---

demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación, Magistrado Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>41</sup> F. 11 vto. Cdno 1

<sup>42</sup> Ff. 12 vto. Cdno 1.

<sup>43</sup> <https://dle.rae.es/cumplir>



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

fue reubicada en la Subdirección de Personas Jurídicas de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>44</sup>.

De acuerdo con lo anterior se tiene que a efectos de verificar si la demandante incurrió en el incumplimiento de la orden emitida por funcionario competente o del manual de funciones debemos analizar la figura de la asignación de funciones y cuáles funciones debía realizar la disciplinada entre el 14 de enero y el 3 de mayo de 2010, periodo en el cual se atribuyó la comisión de la falta disciplinaria.

### **3.6.1.2. Del desempeño de los cargos públicos.**

La regulación del empleo está inspirada, actualmente, por los principios contenidos en las siguientes disposiciones de la Constitución Política de 1991:

«**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben [...]».

«**Artículo 123.** [...] Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento»

De lo anterior se infiere que para obtener la condición de empleado público es necesario que se profiera un acto administrativo que ordene la respectiva designación, que se tome posesión del cargo, que la planta de personal contemple el empleo y que exista disponibilidad presupuestal para atender el servicio. Además, para acceder a un determinado cargo público debe acreditarse el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos y condiciones señalados en la Constitución y en la ley.

Ahora bien, en el derecho administrativo laboral colombiano, los empleos están clasificados dentro de un sistema racional y ordenado de administración de personal, cuya estructura comprende la denominación de cargos, el grado, el salario correspondiente a éstos, según las responsabilidades, funciones, requisitos y número de horas laboradas que se exija a cada uno de ellos.

<sup>44</sup> Según certificación visible a folio 140 Cdno 1.





Por eso, en la administración pública, a un determinado grado y cargo le corresponden unas determinadas funciones de acuerdo al perfil del empleo, que deben estar previstas en la ley y no pueden ser determinadas discrecionalmente por un funcionario público, pues se desconocerían las normas que señalan los procedimientos necesarios para establecer las funciones propias de los empleos oficiales y no solo ello, sino también las disposiciones que regulan la creación de cargos en las entidades públicas.

Ahora bien, tal como lo asumió la Corte Constitucional en sentencia T- 105 de 2002<sup>45</sup>, cuando se hace uso del mecanismo de asignación de funciones debe atenderse a que éste no es de naturaleza ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las **funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan**. En este sentido dijo la Corte:

«No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

No es procedente utilizar esta función para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, pues, esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que como se dijo no es una figura jurídica autónoma, como el encargo, el traslado, etc.; costumbre que a ultranza se viene realizando en diferentes entidades del Estado, en forma impropia cuando para ello existe en la normatividad la figura jurídica del “encargo”».

### 3.6.1.3. Caso concreto.

En este caso, se tiene que través del memorando 3- 2010 de 989 de 14 de enero de 2010<sup>46</sup>, proferido por la Subdirección Distrital de Personas Jurídicas, se le informó a la demandante:

<sup>45</sup> Magistrado ponente dr. Jaime Araujo Rentería

<sup>46</sup> Cd visible a folio 458



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

«[...]En consecuencia para continuar con la depuración y actualización del Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEG, a partir de la fecha apoyará en este aspecto al Dr. Edilberto Olarte en lo referente a los estados financieros presentados los cuales deberán presentarse cumpliendo los siguientes parámetros, así:

1.- Verificar en el Sistema de Información y diligenciar el campo de los estados financieros que han presentado las entidades sin ánimo de lucro de acuerdo a las instrucciones que imparta el profesional financiero, ello equivale a decir si la entidad presentó (sic) estados financieros por los años 2.006 - 2.007- 2008, para registrar en el SIPEJ los años correspondientes a los estados financieros radicados y presentados en visita o diligencia administrativa y los que se presenten con posterioridad al 2009 - 2.008-2007.

Se deben diligenciar 80 semanales y presentar todos los viernes un informe escrito a la Subdirección.

2.- verificar si los estados financieros de acuerdo a la inducción que debe dar el dr Edilberto Olarte cumplen con los requisitos de forma, realizando esta verificación formal con el profesional financiero a quien se le repartieron los estados financieros para análisis y elaborar el proyecto de requerimiento con el VoBo. Del profesional financiero para la firma de la Subdirección.»

Ahora bien, se tiene que a través del memorando 3- 2010-2353 de 25 de enero de 2010<sup>47</sup>, el señor Edilberto Olarte le comunicó a la subdirectora de personas jurídicas de esa entidad que Olga Orjuela Campos no había realizado ninguna labor de las que le habían sido asignadas en el memorial, ni se presentó para recibir inducción.

Mediante memorando 3- 2010- 4683 de 4 de febrero de 2010, la señora Orjuela Campos le indicó a la Subdirección de Personas Jurídicas que «no era procedente ejecutar su instrucción debido a que su perfil no era financiero»<sup>48</sup>.

No obstante, por memorando 3- 2010-5855 de 16 de febrero de 2010 la subdirectora le precisó a la demandante que «[...] la actividad que usted va a realizar no es de perfil financiero, sino de apoyo al personal que está registrando en el Sistema de Información de Personas Jurídicas, en la casilla correspondiente, los años de los estados financieros aportados por las entidades sin ánimo de lucro, los allegados en visita o diligencia administrativa y los que se presenten con posterioridad».

<sup>47</sup> F. 169 cdno. 1.

<sup>48</sup> Ff. 165 y s.s. Cdno 1



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

En razón del incumplimiento de la demandante de las funciones mencionadas, la Subdirección de Personas Jurídicas puso en conocimiento de la Subsecretaría de la Secretaría General<sup>49</sup> y del Personero Distrital los hechos acontecidos.

Ahora bien, como ya se indicó la señora Orjuela Campos se encontraba inscrita en carrera administrativa como profesional universitaria, código 219, grado 03, de la Subdirección de Informática y Sistemas de la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

De acuerdo al manual de funciones vigente para esa época, como era la Resolución 159 de 25 de junio de 2008 «Por la cual se adopta el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la secretaría general de la Alcaldía Mayor de Bogotá», se tiene que las funciones de ese cargo son las que a continuación se transcriben<sup>50</sup>:

### «III. DESCRIPCION DE FUNCIONES

1. Colaborar en los estudios de propuestas para el desarrollo de las aplicaciones de los planes de sistematización o mejorar las existentes.
2. Efectuar pruebas de aplicaciones y de los programas correspondientes a fin de comprobar su funcionamiento y aplicabilidad.
3. Estudiar la aplicación de lenguajes apropiados en cada proyecto y determinar su adaptación a las nuevas necesidades o técnicas modernas.
4. Rendir informe sobre las labores desarrolladas con la oportunidad y periodicidad requeridas.
5. Desempeñar las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y área de desempeño.

### IV. CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES

1. Los Sistemas de Comunicación De Voz administrados de acuerdo con las necesidades de la entidad
2. Definición de los estándares de configuración de los servicios de telefonía
3. Actualización optimización e instalación de servicios de líneas telefónicas, nodos e infraestructura de los sistemas de comunicaciones de voz conforme a los requerimientos de la entidad.
4. Generar e implantar las políticas de seguridad de los sistemas de comunicaciones de voz que garanticen su ópera habilidad.

### V. CONOCIMIENTOS ESENCIALES PARA EL EMPLEO

1. Conocimientos y experiencia en Administración, Configuración y soporte en los Sistemas de comunicaciones de voz

<sup>49</sup> Ff. 159 – 161 y 167- 168 Cdo 1.

<sup>50</sup> Ff. 154 y s.s. Cdo. Principal.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

2. conocimiento de estándares y metodologías de administración en sistemas de comunicaciones de voz
3. conocimientos en diseños y montajes de sistemas de comunicaciones de voz
4. conocimiento de manejo de fibra óptica redes de comunicaciones y su infraestructura para el soporte diseño y posibles propuestas para los sistemas de comunicaciones de voz

## **VI. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA**

título universitario en ingeniería de sistemas ingeniería electrónica o administración informática.»

De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón al Tribunal cuando señala que como no existe en la Subdirección de Personas Jurídicas el mismo empleo con código y grado, deben asimilarse las funciones de la demandante a las del cargo de profesional universitario, código 219, grado 15 de la Subdirección de Personas Jurídicas de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En efecto, advierte la Sala que el perfil de ese cargo (profesional universitario, código 219, grado 15) se encuentra establecido para abogados, o profesionales en administración pública o administración de empresas y cuyas funciones son:

### **«III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES**

1. Colaborar en la preparación de respuestas y/o conceptos sobre consultas peticiones y quejas formuladas por el público general las personas naturales o jurídicas vigiladas y las dependencias de la entidad que se le asignen.
  2. Colaborar en la determinación de la unidad doctrinal y en la interpretación jurídica y administrativa de las normas.
  3. Mantener actualizado el archivo de normas concepto sentencias doctrinas y demás documentos relacionados con la materia.
  4. Proyectar informes de gestión que sean solicitados por las dependencias de la entidad y los organismos de control.
  5. Presentar informe sobre las actividades desarrolladas con la oportunidad y la periodicidad requeridas.
  6. Desempeñar las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y área de desempeño.
- [...]

## **VI. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA**

Título universitario en derecho, administración pública o administración de empresas.»



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

Ahora bien, a través de memorando 3-2009-10014 de 27 de marzo de 2009<sup>51</sup> la Subdirección de Personas Jurídicas explicó a la Subdirección de Talento Humano de la entidad que las funciones que desempeñaba en esa dependencia la señora Olga Orjuela Campos se referían a:

1. Apoyar y coordinar los sistemas de información de acuerdo a los requerimientos de la subdirección.
2. Verificar y hacer el seguimiento de las visitas administrativas practicadas por cada uno de los profesionales.
3. Apoyar logísticamente la realización de capacitaciones y eventos que realiza la subdirección.
4. Ejecutar el proceso y trámite de resoluciones de suspensión de las entidades que no han tenido movimiento por más de dos años.
5. Prestar los servicios de atención a la ciudadanía cuando la subdirección lo requiera.
6. Las demás actividades que le sean solicitados por la subdirección y que estén de acuerdo a la naturaleza del cargo.

En este sentido, debe entenderse que la demandante, quien era funcionaria en carrera administrativa de la Subdirección de Informática y Sistemas tenía asignadas las funciones propias de cargo de profesional universitario código 219 grado 03, según el manual de funciones y requisitos, pero además, que se le atribuyeron las tareas relacionadas en el memorando 3-2009-10014 de 27 de marzo de 2009<sup>52</sup> y que no son incompatibles con la naturaleza de su cargo y profesión, en tanto estaban relacionadas con coordinar los sistemas de información de la entidad, labor que venía desempeñando la señora Orjuela Campos, casi un año antes de la asignación de funciones de 14 de enero de 2010.

Ahora bien, la demandante adujo en el escrito de apelación que la subdirectora distrital de inspección, vigilancia y control de personas jurídicas sin ánimo de lucro,

<sup>51</sup> Ff. 149 y s.s. Cdo. Principal.

<sup>52</sup> Ff. 149 y s.s. Cdo. Principal.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

no podía asignarle la función establecida en memorando de 14 de enero de 2010<sup>53</sup> toda vez que, en su parecer, llevaba implícita la modificación del manual de funciones y requisitos establecido en la Resolución 159 de 25 de junio de 2008 «Por la cual se adopta el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la secretaría general de la Alcaldía Mayor de Bogotá», no obstante advierte la Sala, que el citado argumento es infundado, comoquiera que no es visible ninguna incompatibilidad entre la naturaleza del cargo y la función de **depuración y actualización del Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEJ** en lo referente a los estados financieros presentados por las personas jurídicas sin ánimo de lucro y específicamente frente a:

«1.- Verificar en el Sistema de Información y diligenciar el campo de los estados financieros que han presentado las entidades sin ánimo de lucro **de acuerdo a las instrucciones que imparta el profesional financiero**, ello equivale a **decir si la entidad presento (sic) estados financieros por los años 2.006 - 2.007- 2008, para registrar en el SIPEJ los años correspondientes a los estados financieros radicados y presentados en visita o diligencia administrativa y los que se presenten con posterioridad al 2009 - 2.008- 2007.**

Se deben diligenciar 80 semanales y presentar todos los viernes un informe escrito a la Subdirección.

2.- **verificar si los estados financieros de acuerdo a la inducción que debe dar el Dr. Edilberto Olarte cumplen con los requisitos de forma, [...]**».

Es así por cuanto, como lo señaló la Subdirección de Personas Jurídicas, tal función se refirió a **cargar y verificar la información en el sistema SIPEJ**, sistema del cual era concedora la demandante, tal como lo señaló el memorando 3-2009-10014 de 27 de marzo de 2009<sup>54</sup>, donde se indicó que una de sus labores

<sup>53</sup> Referente a «[...] la depuración y actualización del Sistema de Información de Personas Jurídicas SIPEJ, a partir de la fecha apoyará en este aspecto al dr. Edilberto Olarte en lo referente a los estados financieros presentados los cuales deberán presentarse cumpliendo los siguientes parámetros, así:

1.- Verificar en el Sistema de Información y diligenciar el campo de los estados financieros que han presentado las entidades sin ánimo de lucro de acuerdo a las instrucciones que imparta el profesional financiero, ello equivale a decir si la entidad presento (sic) estados financieros por los años 2.006 - 2.007- 2008, para registrar en el SIPEJ los años correspondientes a los estados financieros radicados y presentados en visita o diligencia administrativa y los que se presenten con posterioridad al 2009 - 2.008- 2007.

Se deben diligenciar 80 semanales y presentar todos los viernes un informe escrito a la Subdirección.

2.- verificar si los estados financieros de acuerdo a la inducción que debe dar el dr Edilberto Olarte cumplen con los requisitos de forma, [...] ».

<sup>54</sup> Ff. 149 y s.s. Cdo. Principal.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

era «Apoyar y Coordinar los Sistemas de Información de acuerdo a los requerimientos de la Subdirección».

Igualmente, no escapa a la Sala que la orden impartida el 14 de enero de 2010, contenía un condicionamiento que era verificar los requisitos formales de los estados financieros reportados por las entidades, pero esto de acuerdo a las instrucciones que le impartiría el profesional financiero y atendiendo a la inducción del sr. Edilberto Olarte.

No obstante, se tiene que transcurrieron **10 días** sin que la demandante compareciera a recibir la inducción como lo evidenció el memorando 3- 2010-2353 de 25 de enero de 2010<sup>55</sup> suscrito por el sr. Edilberto Olarte, es decir, ni siquiera se acercó a verificar cuáles eran las directrices que se le iban a impartir, a efectos de determinar si era posible o no su ejecución de acuerdo a su perfil, denotándose en la actitud de la disciplinada, su disgusto por quedar supeditada a los lineamientos que le impartiría un contratista, tal como ella misma lo afirmó en sus descargos al indicar que<sup>56</sup>:

« [...] **se toma la determinación que un Profesional de la entidad quede subordinado a un contratista**, asignándole funciones públicas a un particular, cuando de conformidad con la Ley 489 de 1998, para que se den este tipo de actividades debe mediar un acto administrativo del Jefe de La Entidad Contratante asignando el ejercicio de la función pública, hecho que no se dio, en ese orden de ideas **no se entendía como un contratista podía ser superior jerárquico mío por una vía de hecho**, tema que se lo hice saber a mi superior y la respuesta fue la orden de actuar bajo su determinación.

[...]

**No se comparte, como, una situación anómala de la administración como es trasladar a un servidor público y no asignarle funciones de manera oficial, permitir que su superior determine tareas del nivel asistencial cuando se es del nivel profesional, se subordine al investigado a un contratista** que no tiene delegadas funciones publicas y se de una persecución intestinta. [...]». (Negrilla de la Sala).

Así las cosas, no se advierte una incompatibilidad entre **(i)** la orden que le fue dada a la demandante el 14 de enero de 2010 y **(ii)** la naturaleza del cargo desempeñado, así como **(iii)** las labores que venía desarrollando en la

<sup>55</sup> F. 169 cdno. 1.

<sup>56</sup> Ff 362 Cdno 1.



Subdirección de Personas Jurídicas, echándose de menos prueba alguna que pudiera dar lugar a entender que, en efecto, se desatendió al perfil profesional de la señora Orjuela Campos y el empleo que desempeñaba.

Al contrario, evidencian las pruebas analizadas que la demandante tenía tal apatía en acatar la orden que se le impartió, que ni siquiera compareció ante quien le iba a realizar la inducción, en la cual se darían a conocer las pautas para realizar su gestión, por lo que no puede aceptarse el argumento según el cual, «de buena fe» dejó de cumplir la orden asignada; al contrario, obedeció al malestar que le ocasionó quedar supeditada a los lineamientos que le impartiría el señor Edilberto Olarte.

En este orden de ideas, no evidenciándose incompatibilidad alguna entre la naturaleza de la función asignada y aquellas que desempeñaba la demandante de acuerdo al manual de funciones no es menester pronunciarse sobre si la Subdirección de Personas Jurídicas tenía o no la competencia para modificar el manual de funciones y requisitos, como quiera que esta situación en este punto no es relevante.

De todo lo anteriormente expuesto, considera la Sala, que les asistió razón a los funcionarios disciplinarios quienes concluyeron, que la disciplinada quebrantó el deber de acatar la orden impartida con lo cual incurrió en el incumplimiento del deber consagrado en el artículo 34<sup>57</sup>, numeral 1.º de la Ley 734 de 2002, falta grave, al tenor de lo señalado por el artículo 50 de la misma norma, que dispone: «Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.»

### **3.6.2. Argumentos adicionales de apelación.**

<sup>57</sup> «**ARTÍCULO 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente».





Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

**3.6.2.1. Irregularidades en las pruebas aportadas.** Ahora bien, otro de los argumentos de apelación se refiere a que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Dirección de Talento Humano, alteró la hoja de vida de la demandante que se allegó al proceso, por cuanto no tiene su numeración original sino que viene renumerada, aparecen folios de otras personas, por lo que es amañada y busca el desprestigio de la demandante.

Sobre el particular, debe aclararse que en este caso se analiza la legalidad de las decisiones sancionatorias, que, de conformidad con las restantes piezas procesales aportadas y contrastadas con los argumentos de apelación resultaron ajustadas al ordenamiento jurídico.

Es por tanto irrelevante para la Sala si el archivo correspondiente a la hoja de vida de la demandante cuenta con la numeración adecuada o si los folios tienen defectos de impresión, por cuanto las pruebas citadas a lo largo de esta providencia dieron cuenta de la ocurrencia de los hechos que rodearon la imposición de la sanción disciplinaria, sin que se haya referido la Sala a situaciones de índole personal e inclusive, de anteriores llamados de atención a la accionante, por lo que no goza de prosperidad el argumento.

### **3.6.2.2. Del desvío de poder.**

La desviación de poder se configura cuando la intención con la cual la autoridad adopta una decisión persigue un fin diferente al previsto por el legislador y obedece a un propósito particular, personal o arbitrario.

En efecto, esta Corporación ha considerado que las manifestaciones de la desviación de poder admiten por lo menos su clasificación en dos grandes grupos: «i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público –venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario- y ii) el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra»<sup>58</sup>. Sin embargo, en lo que respecta al tema probatorio, frente a este vicio, es necesario acudir al principio procesal *onus probandi, incumbit actori*, que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 167 del C.G.P. según el cual, por regla general

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de 29 de junio de 2011. Rad. No. 17001-23-31-000-2007-00712-01 (0752-09).



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01  
Número interno: 4425-2017  
Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho.

En este caso, la citada causal de anulación fue alegada en el recurso de apelación referente a que se presentaron irregularidades administrativas y desviación de poder tanto para el traslado de la demandante como dentro del proceso disciplinario “toda vez que hubo tráfico de influencias por los lazos de amistad entre los directivos, los cuales siempre se apoyaron a sabiendas de que estaban equivocados”. Al respecto estima la Sala que mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, para lo cual se confrontan por el recurrente los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia, esto según voces del artículo 320<sup>59</sup> del CGP.

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en contra de la decisión de primera instancia, por lo cual, no pueden examinarse nuevas causales de nulidad ni argumentos nuevos que no fueron planteados en la primera instancia, pues proceder a su análisis sería desconocer el ordenamiento jurídico y los derechos al debido proceso y a la defensa de la contraparte.

Así mismo señaló el apoderado que ocurrieron irregularidades en las decisiones de traslado de la demandante al interior de la entidad y que son constitutivas de desviación de poder; no obstante, advierte la Sala que tales situaciones son ajenas a la controversia que nos ocupa como quiera que no están relacionadas con la legalidad de las decisiones disciplinarias a través de las cuales se sancionó a la señora Orjuela Campos con dos meses de suspensión en el ejercicio del cargo; por tanto, su inconformidad frente a las determinaciones de traslado deben ser analizadas a través de los medios de control correspondientes o ser puestas

---

<sup>59</sup> «**ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71».



Radicado: 25000 23 42 000 2015 04546 01

Número interno: 4425-2017

Demandante: Olga Orjuela Campos y otros

en conocimiento de las autoridades competentes en caso de considerarlo necesario.

En estos términos concluye la Sala de Subsección que debe confirmarse la sentencia de 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones de la demanda promovida por la señora Olga Orjuela Campos y otras, en contra de la Alcaldía de Bogotá Distrito Capital, al no advertirse la prosperidad de ninguno de los argumentos señalados en el recurso de apelación, como ha quedado suficientemente explicado en los acápites precedentes.

### **3.6.3. De la condena en costas.**

Atendiendo a la posición fijada por esta Subsección<sup>60</sup>, se impondrá condena en costas de segunda instancia a la parte demandante a quien se le resolvió de manera desfavorable el recurso de apelación, de conformidad con lo señalado en el numeral 1.º del artículo 365 del CGP<sup>61</sup>, por cuanto se generó la intervención de la entidad demandada en segunda instancia<sup>62</sup>.

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

## **FALLA**

**PRIMERO:** **SE CONFIRMA** la sentencia de 25 de mayo de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda formulada por el señor Olga Orjuela Campos y otras,

<sup>60</sup> Se puede ver, entre otras, la sentencia de 14 de julio de 2016, radicado 2013-00270-03 (3869-2014).

<sup>61</sup> «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.»

<sup>62</sup> Intervino a folios 472 y s.s. Cdo. 1.



**Radicado:** 25000 23 42 000 2015 04546 01

**Número interno:** 4425-2017

**Demandante:** Olga Orjuela Campos y otros

contra Bogotá Distrito Capital por los motivos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** **SE CONDENA EN COSTAS** de segunda instancia a la parte demandante. Liquidense por Secretaría del Tribunal.

**TERCERO:** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del diecinueve (19) de marzo de 2020.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**