



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 52001-23-33-000-2016-00274-01(4697-2022)  
**Demandante:** Liliana Mercedes Sánchez Rojas  
**Demandado:** Fiscalía General de la Nación  
**Tema:** Renuncia por acoso laboral.

**Sentencia de segunda instancia**

---

**Asunto**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 26 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño que negó las pretensiones de la demanda.

**I. Antecedentes**

**1.1. La demanda**

**1.1.1. Las pretensiones**

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso - Administrativo<sup>1</sup>, Liliana Mercedes Sánchez Rojas solicitó la anulación de la Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 expedida por la Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se aceptó la renuncia al cargo de técnico investigador I, para todos los efectos legales, a partir del 27 de septiembre de 2014.

2. Igualmente, el restablecimiento del derecho, en el sentido de que (i) se ordenara reintegrarla al cargo que ocupaba, es decir, el de técnico investigador I; (ii) se declarara que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad en el ejercicio del cargo; (iii) se condenara a pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha en que le fue aceptada la renuncia; (iv) se ordenara pagar el valor de la condena debidamente indexada de acuerdo a lo previsto en los artículos 187, 192 y 195 del CPACA; y (iv) se condenara a la

---

<sup>1</sup> En adelante CPACA.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

demandada al pago de costas y agencias en derecho.

### 1.1.2. Fundamentos fácticos

3. La demandante dividió la narración de los hechos de la siguiente manera: (i) incorporación a la Fiscalía General de la Nación; (ii) falta de cobertura de los servicios de salud y riesgos profesionales en el municipio de Puerto Asís, Putumayo; (iii) asignación de funciones no acordes al cargo y grado; (iv) calificaciones; y (v) la renuncia motivada e investigación por abandono del cargo.

#### → *Incorporación a la Fiscalía General de la Nación*

3.1. En virtud de la supresión del DAS<sup>2</sup>, fue incorporada en el cargo de asistente de investigación criminalística IV con funciones de carácter asistencial. La relación laboral tuvo lugar entre el 1 de enero de 2012 y 27 de septiembre de 2014 en la regional Nariño – Putumayo del CTI<sup>3</sup>. El 2 de enero de 2013, fue trasladada al municipio de Puerto Asís, Putumayo.

#### → *Falta de cobertura de los servicios de salud y riesgos profesionales en el municipio de Puerto Asís*

3.2. En el municipio de Puerto Asís, la EPS Sanitas no estaba autorizada para operar, según disposición de la Superintendencia de Salud.

3.3. En la prestación del servicio, sufrió 2 accidentes: (i) el 2 de noviembre de 2013, lesión en su rodilla izquierda; y (ii) el 6 de mayo de 2014, cuando se resbaló al correr una silla de la oficina.

3.4. Comoquiera que la EPS no tenía cobertura en el municipio de Puerto Asís y, frente al primero, la ARL no lo determinó como de naturaleza profesional, costó con sus propios recursos los medicamentos y tratamientos y pidió licencias para practicarse los exámenes y las terapias, pues se determinó que «en la rodilla izquierda [tenía] un pequeño quiste de Baker en localización usual», así como «un trauma en la rodilla y tendinitis postraumática de pata de ganso», las cuales generaron varias incapacidades. En las órdenes médicas se ordenó trabajo de oficina y restricción de actividad física, razón por la cual, el 24 de febrero de 2014 solicitó la reubicación, pero la entidad no se pronunció, sino hasta el 5 de septiembre de 2014 cuando le informó que sería inscrita en el programa RHB y que, hasta tanto no se expidieran las valoraciones de la ARL, no se podía tomar una decisión.

#### → *Asignación de funciones no acordes al cargo y grado*

3.5. Cuando se ordenó su traslado al municipio de Puerto Asís como asistente de

<sup>2</sup> Departamento Administrativo de Seguridad.

<sup>3</sup> Cuerpo Técnico de Investigación.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

investigación de criminalística IV, manifestó a su superior funcional que, dentro de sus funciones, no se estableció la de fungir como técnico en antiexplosivos. Lo mismo manifestó cuando la jefe de Policía Judicial de la Seccional Nariño ordenó la descripción de unos «elementos con análisis de la ficha técnica».

3.6. El 13 de marzo de 2013, puso en conocimiento de su superior funcional la imposibilidad de cargar sus misiones de trabajo al sistema SIG, lo cual le impedía contabilizar las misiones de trabajo que ella adelantaba.

3.7. El 10 de diciembre de 2013, su superior jerárquico dio a conocer al director de la Seccional CTI de Nariño que se negaba a recibir órdenes de trabajo, las novedades sobre su accidente laboral y «la ausencia presuntamente no justificada a las labores». El mismo día, se le hizo un llamado de atención por la negativa de realizar una prueba de estado y conservación de unos detonadores eléctricos y se suscribió un acta de compromiso.

3.8. El 10 de marzo de 2014, presentó un informe dirigido al director seccional del CTI, en el cual manifestó que (i) no contaba con los elementos mínimos de protección para ejercer la función de técnico antiexplosivos; y (ii) se sentía sobrecargada y «menospreciada» porque sus compañeros del municipio de Pasto contaban con un ambiente y carga laboral distinta a la de ella.

→ *Calificaciones*

3.9. Por el periodo comprendido entre el 24 de febrero de 2013 al 22 de febrero de 2014, fue calificada con 81.8, es decir, satisfactorio. Sin embargo, después fue llamada a suscribir las mismas calificaciones, pero con un puntaje insatisfactorio de 52.4, razón por la cual solicitó que se explicaran las razones de la decisión si no existía ningún llamado de atención verbal o escrito. La jefe de la Sección Investigaciones del CTI, suscribió un informe el 3 de marzo de 2014 sobre la segunda calificación, en el cual manifestó que no cumplía con el requisito de la firma, «razón por la que no se [podían] entregar las calificaciones modificadas».

→ *Renuncia motivada e investigación por abandono del cargo*

3.10. El 25 de agosto de 2014, presentó renuncia irrevocable al cargo a partir del 31 de agosto de 2014, con fundamento en que «la Fiscalía ignoró todas sus solicitudes de traslado a la ciudad de Bogotá, para continuar con el tratamiento médico que requería para rehabilitarse de su lesión».

3.11. Mediante comunicación por correo electrónico del 16 de septiembre de 2014, las directivas de la entidad le solicitaron que cambiara el escrito de la renuncia y que la presentara sin motivación. El 22 de septiembre siguiente, dirigió un oficio a la Subdirección Administrativa Financiera, en el cual sostuvo que no era su voluntad cambiar las razones de la renuncia, «advirtiendo que esas [eran] específicamente las



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

causas por las que toma[ba] la determinación, además de menosprecios que fue víctima» por parte de los directivos de la entidad y sus jefes directos.

3.12. A la par de lo anterior, el 28 de agosto de 2014 solicitó que se le concediera una licencia no remunerada desde el 1 hasta el 12 de septiembre o por el término que durara la legalización de la renuncia, agregado a la necesidad de someterse a las terapias ordenadas para su recuperación. El 1 de septiembre se accedió a la solicitud, pero no se indicó hasta qué fecha se otorgaba la licencia; después se le informó que se había prorrogado.

3.13. El 26 de septiembre de 2014, la entidad la citó para que rindiera descargos el 9 de enero de 2015 por el presunto abandono del cargo, en razón a que, presuntamente, no se presentó a laborar el 30 de noviembre de 2014 en el municipio de Puerto Asís, día en el que terminó la licencia no remunerada. Esta investigación fue archivada el 29 de octubre de 2015 y, en el acto administrativo que así lo dispuso, se resolvió que la renuncia se entendía aceptada a partir del 27 de septiembre de 2014.

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

4. Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 40, 5, 6, 9, 130, 16, 23, 25, 26, 29, 48, 49, 53, 83, 93 y 209 de la Constitución Política; Leyes 16 de 1972, 319 de 1996, 1010 de 2006; y los Decretos 2400 de 1968, 1950 de 1973, 1660 de 1978, 1295 de junio 22 de 1994, y 20 de 2014.

5. Asimismo, los instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972; protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador», aprobada mediante Ley 319 de 1996; Convenios 11, 95 y 100 de la OIT, sobre la protección del salario 1949, igualdad de remuneración 1951 y discriminación en materia de empleo 1958; y la Convención Americana de Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», firmado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969».

6. En cuanto al concepto de violación, se expusieron los siguientes cargos de nulidad<sup>4</sup>:

6.1. La entidad demandada al expedir la Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 no tuvo en cuenta los motivos que forzaron a la demandante a presentar la renuncia motivada y, por tal razón, se violaron los tratados internacionales; además, con la decisión de no conceder el traslado ni aceptar su renuncia para, luego, iniciar una investigación por abandono del cargo, se le impidió recuperarse de las lesiones que sufrió.

---

<sup>4</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s 14 al 41



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

6.2. La renuncia no se originó propiamente en su espontánea y libre decisión, toda vez que se demostraron las presiones y el hostigamiento por parte de sus jefes directos, aunado a su precaria salud que no podía ser atendida en el municipio donde laboraba, la negativa a concederle su traslado a otro lugar donde sí le pudieran prestar los servicios médicos requeridos, el silencio y la posterior lentitud para otorgarle licencia no remunerada, apresuraron la renuncia no querida por ella, lo que vicia el consentimiento.

6.3. Se menoscabaron sus derechos laborales, comoquiera que se negó su solicitud de traslado a una ciudad que tuviera las condiciones para su adecuada rehabilitación y no tuvo en cuenta su omisión de verificar la cobertura de la EPS a la que se encontraba afiliada. Si «se hubiese materializado su traslado, no habría tenido que renunciar a su cargo y de esta manera se le hubiere respetado su derecho a la estabilidad laboral».

6.4. Las razones de la renuncia obedecieron a conductas constitutivas de acoso laboral previstas en el numeral 2 del artículo 2º de la Ley 1010 de 2006, tales como el cambio de funciones y la asignación de tareas que no correspondían con su cargo, los llamados de atención a pesar de que no estaba «facultada legalmente» para actuar como técnico en antiexplosivos, y la posterior calificación que se surtió en el año 2014 que fue satisfactoria, pero luego se pretendió disminuirla a 52%.

6.5. El acto administrativo demandado violó el Decreto 2400 de 1968, conforme con el cual la fecha de retiro no puede ser posterior a 30 días; sin embargo, esto ocurrió 1 año y 1 mes después de haberla presentado y la disfrazó de legalidad con la anotación que fue aceptada desde el 27 de septiembre de 2014; ese interregno de 1 año y 1 mes difiere mucho de la realidad de la norma que debe ser cumplida, razón por la que se violó esta regla jurídica. Ello, agregado a que se le exigió cambiar la argumentación de la renuncia, a pesar de que no existía disposición normativa que la obligara.

6.6. Igualmente, se quebrantó el Decreto 1295 de 1994, en razón a que, a pesar de que la norma impone que, dentro de los 2 días siguientes al accidente, es el empleador quien debe informar a la ARL y a la EPS, la Fiscalía General de la Nación envió el reporte de manera tardía y no prestó los servicios para que fuera remitida inmediatamente a la IPS más cercana que estuviera adscrita a la ARL Positiva.

6.7. El acto acusado adoleció de falsa motivación, toda vez que no tuvo en cuenta los motivos reales que forzaron a la demandante a presentar su renuncia motivada. La administración omitió tener en cuenta hechos que estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

## **1.2. Contestación de la demanda**

7. La Fiscalía General de la Nación se opuso a la prosperidad de las pretensiones,



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

por las razones que se expresan a continuación<sup>5</sup>:

8. La renuncia presentada por la demandante fue dirigida de manera inequívoca y voluntaria a la autoridad nominadora, con lo cual, se cumplió con la obligación de presentarla ante el superior jerárquico, eso quiere decir que no existió constreñimiento alguno que llevara a la demandante a presentarla y tampoco la formulación de queja ante el comité de acoso laboral.

9. El acto acusado se ajustó a legalidad, puesto que simplemente aceptó la manifestación clara, expresa y voluntaria de la demandante plasmada en su renuncia, es decir que la administración únicamente aceptó la voluntad del funcionario, sin que para ello fuera necesario considerar sus logros y trayectoria.

10. No se desmejoraron las condiciones salariales y prestacionales de la demandante, por cuanto mensualmente se le pagaron los salarios y prestaciones de acuerdo con su cargo y grado desempeñado, por lo que no es posible hablar de una afectación laboral grave.

11. La falta de atención médica que alegó la demandante como una de las causas que incidieron en la renuncia no son imputables a la entidad, toda vez que se realizó la afiliación a la EPS y ARL, por tanto, cumplió así sus obligaciones como empleador. De la misma manera, no existió una asignación de funciones por fuera de las competencias de la demandante, toda vez que, de acuerdo con el manual de funciones del cargo que desempeñaba, debía ejercer las que fueran asignadas por su jefe o inmediato superior.

12. No se cometieron conductas constitutivas de acoso laboral y, de cualquier modo, la actora no presentó queja alguna de tal naturaleza, de ahí que no pueda predicarse su existencia. La Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 fue expedida en los términos del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

### **1.3. La sentencia apelada**

13. Mediante sentencia proferida el 26 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:

13.1. Se demostró que la demandante se incorporó a la Fiscalía General de la Nación a partir del 1 de enero de 2012; allí se desempeñó como técnico investigador I y tenía, entre otras, las funciones de (i) apoyar al investigador en la elaboración del programa metodológico de la investigación; (ii) recolectar, verificar, proteger y enviar los elementos materiales probatorios y evidencia física, de acuerdo con los procedimientos de cadena de custodia; (iii) colaborar con la revisión y análisis de

---

<sup>5</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s 317 al 344



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

los elementos materiales probatorios y evidencia física dentro de la investigación criminal; y (iv) las demás asignadas por el jefe inmediato y aquellas inherentes a las que desarrollaba la dependencia. También se desempeñó como asistente de investigación criminalística IV; el 14 de febrero de 2013, fue trasladada al municipio de Puerto Asís, Putumayo; y el 25 de agosto de 2014 presentó renuncia irrevocable al cargo, la cual fue reiterada el 27 de agosto siguiente.

→ *La renuncia al cargo*

13.2. El acto demandado «no es constitutivo» de la aceptación de la renuncia, en razón a que, en el ordinal segundo, se utilizó el verbo «establecer» y no «aceptar», es decir que en este únicamente se dejó la claridad de que la desvinculación se entendía efectiva a partir del 27 de septiembre de 2014; además, quien lo suscribió no tenía la competencia para hacerlo y surgió de un procedimiento diferente, esto es la apertura de una investigación disciplinaria por abandono del cargo.

13.3. La entidad demandante alegó que se configuró un acto ficto positivo porque no se expidió el acto administrativo que aceptara la renuncia. Aunque el artículo 96 del Decreto 020 de 2014 estableció la autorización al dimitente para retirarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, no estableció de manera expresa la consecuencia que señaló la entidad.

13.4. En consecuencia, comoquiera que la renuncia se radicó el 25, 27 y 29 de agosto de 2014, la entidad contaba hasta el 27 de septiembre de 2014 para aceptarla y, en caso de que no lo hiciera, la servidora podía libremente continuar o separarse sin que incurriera en abandono del cargo; si bien solicitó licencia no remunerada, esto no implicaba el desistimiento de la renuncia. «Sin perjuicio de lo anterior y en especial de una de la tesis planteada conforme a la cual, la resolución sí aceptó la renuncia», debía analizarse si existieron causales que viciaran su consentimiento.

→ *Acoso laboral*

13.5. La parte demandante alegó que se le asignaron funciones que no correspondían con el cargo, tales como fungir como técnico en antiexplosivos; sin embargo, la instrucción se contrajo a que realizara la descripción de unos elementos con análisis en la ficha técnica de elementos identificados como detonadores eléctricos, lo cual concernía a lo consignado en el manual de funciones.

13.6. Los oficios que suscitaron el conflicto entre la demandante y el jefe de Policía Judicial y, luego, las determinaciones adoptadas por el jefe de la Unidad Local del CTI de Puerto Asís, no constituyeron actos que puedan calificarse como acoso laboral, sino que devinieron del deber de supervisión. Lo mismo ocurrió con los llamados de atención.

13.7. Las posibles conductas reprochadas por la parte demandante no fueron causa de su renuncia, comoquiera que en esta no mencionó esos escenarios, «sino las



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

cuestiones relacionadas con su salud y arraigo». Además, tampoco presentó queja disciplinaria por el presunto acoso ni adelantó las medidas preventivas y correctivas previstas en el artículo 9 de la Ley 1010 de 2006.

→ *El estado de salud de la demandante*

13.8. Si bien era cierto que la demandante aportó un oficio expedido por Sanitas EPS, en el cual se informó que no tenía autorización para prestar los servicios de salud ambulatorios o programados en el departamento de Putumayo, también lo era que esta circunstancia no podía ser reprochada a la entidad demandada, comoquiera que su deber como empleadora se reducía a la afiliación. De cualquier modo, se le informó a la demandante que podía ejercer su derecho de traslado de EPS para que pudiera ser atendida en el municipio de Puerto Asís por una entidad que sí tuviera cobertura.

13.9. Las falencias del servicio de salud no pueden imputarse a la Fiscalía General de la Nación y, aunque la demandante solicitó el traslado por esta razón, lo cierto es que no le fue negada, sino que se le informó que había sido incluida en el programa RHL, «supeditando el estudio del traslado al aporte de las recomendaciones que hiciera la administradora de riesgos laborales», las cuales no fueron aportadas al expediente.

→ *Coacción en la renuncia*

13.10. La renuncia no obedeció a una «coacción invencible» desencadenada por la Fiscalía General de la Nación. Los motivos de aquella no se podían catalogar como acoso laboral, sino que fueron de índole externo a su labor. Por consiguiente, no existió el vicio del consentimiento alegado porque, al cumplimiento de los 30 días, podía optar por continuar en el cargo o retirarse; «allí se evidenci[ó] una decisión libre y espontánea, ajena a presión o coacción del empleador».

#### **1.4. El recurso de apelación**

14. Contra la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de apelación<sup>6</sup> y lo sustentó en los siguientes términos:

14.1. La Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 sí fue una manifestación inequívoca de la Fiscalía General de la Nación, toda vez que, literalmente, se consignó que los efectos de la renuncia se surtieron a partir del 27 de septiembre de 2014. Tampoco es cierto que, quien la suscribió no tenía competencia, pues en la contestación de la demanda, la entidad afirmó que la subdirectora de talento humano sí estaba facultada para pronunciarse.

14.2. Erró el a quo al manifestar que «lo adelantado por la Subdirección de Talento

---

<sup>6</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s (...).





Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

Humano» surgió de una investigación disciplinaria por presunto abandono del cargo, pues el procedimiento que dio origen al acto acusado no fue producto de esta, sino de un trámite administrativo soportado en las funciones de la subdirectora de talento humano. Además, no se hizo «mayor énfasis» en la omisión de la entidad, consistente en no aceptar la renuncia dentro de los 30 días siguientes a su presentación y tampoco tuvo en cuenta que se debía tramitar porque «siempre existe una razón de conveniencia o inconveniencia para continuar o no en un cargo, indistintamente si la plasma en su escrito o no lo hace»; en consecuencia, el hecho de que la Fiscalía la haya aceptado de forma tardía, la vicia de ilegalidad, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado.

14.3. Sí obra prueba del acoso laboral. La jefe de la Unidad de Policía Judicial del CTI de Pasto le solicitó al jefe del CTI de Puerto Asís que fuera la demandante quien realizara una diligencia de descripción de elementos, con análisis de la ficha técnica, «omitiendo que el mismo iba dirigido a un técnico en explosivos». No se consideró que las funciones eran eminentemente asistenciales y, por lo tanto, no debía ejercer aquellas asignadas a los niveles técnico o profesional y, en todo caso, tampoco le suministraron los elementos mínimos para ejercer la labor. «[E]ra abusivo que la entidad accionada quisiera capitalizar sus conocimientos en Antiexplosivos, so pretexto que ella había sido antiexplosivista en el extinto DAS en donde había ejercido funciones de nivel técnico pues su cargo era operativo como Detective».

14.4. Los conflictos entre la demandante y las órdenes del jefe de la Unidad Local del CTI en Puerto Asís, la jefe de Policía Judicial y el director del CTI en Pasto, ocurrieron porque nunca atendieron las funciones que podían y debían asignarles a sus subalternos, lo cual «evidenció un presunto acoso laboral, [...], pues se puso en riesgo la integridad y seguridad del trabajador mediante órdenes sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad».

14.5. El *a quo* no analizó otra conducta constitutiva de acoso laboral, esto es la calificación de 81.8 puntos por el periodo de febrero de 2013 a febrero de 2015 y, después, su modificación a 52.4 puntos (insatisfactorio). Esto demostró la influencia de la jefe de Policía Judicial y el director del CTI de Pasto.

14.6. Tampoco se valoró que, (i) en correo del 22 de septiembre de 2014, la actora motivó por qué no había denunciado el «acoso laboral» por parte de César Armando Correa Bonilla y Luz Mireya Solarte Yela, directivos de la Seccional Nariño y también sus superiores; y (ii) en el escrito de renuncia no se refirió a los problemas de salud, sino a la «desprotección laboral por parte de la Entidad».

14.7. La Fiscalía General de la Nación sí era responsable del control de riesgo derivado del trabajo y de la salud de sus trabajadores, por lo tanto, debía proporcionar y mantener las mejores condiciones para prevenir los riesgos laborales. En efecto, debía procurar el cuidado integral de cada empleado y notificar a la ARL los accidentes de trabajo; sin embargo, esto no ocurrió, pues decidió enviarla a un lugar de trabajo en el que la EPS no tenía cobertura y fue descuidada



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

al reportar 17 días después el accidente acaecido el 3 de noviembre de 2013, omisión que derivó en que fuera calificado como de origen común.

14.8. No se hizo ningún cuestionamiento de las demás actuaciones y omisiones de la entidad, tales como (i) exigir la transcripción de las incapacidades ante la EPS cuando esta no tenía sede en el lugar de trabajo; (ii) no resolver las solicitudes de reubicación laboral; (iii) no establecer que requería los niveles clínicos 2, 3 o 4 para su recuperación; (iv) no atender las recomendaciones de traslado a una zona urbana donde pudiera continuar su seguimiento y manejo por clínica del dolor, fisioterapia y ortopedia. Esto demostró que la Fiscalía General de la Nación sí tuvo incidencia en la prestación del servicio de salud y, por consiguiente, en la decisión de presentar la renuncia, «además que ya venía etiquetada como una funcionaria problema».

14.9. La coacción a la actora sí fue invencible y devino de las «conductas soterradas pero sistemáticas de querer anular[la] funcionalmente» a fin de provocar su desvinculación laboral. De ahí que fuera equivocada la consideración del *a quo*, relativa a que los hechos narrados no indicaran maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento y desprotección laboral.

14.10. No procedía la condena en costas en la primera instancia, comoquiera que no se acreditó la temeridad o mala fe y tampoco los gastos en que incurrió la parte vencida.

## **1.5. Trámite de la segunda instancia**

15. En auto del 22 de septiembre de 2022 se resolvió admitir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 26 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño.

16. Previamente a que el proceso ingresara al despacho para fallo, el Ministerio Público presentó concepto, en el cual solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la nulidad del artículo segundo de la Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 y confirmar en lo demás el fallo recurrido. Argumentó que el acto acusado es nulo porque fue expedido de manera extemporánea; sin embargo, como no se demostró el acoso laboral sufrido ni que fue este el que conllevó a la presentación de su renuncia, no procedía el reintegro a su cargo.

## **II. Consideraciones**

### **2.1. Competencia**

17. La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación presentado por la parte demandante, de



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibian Mercedes Sánchez Rojas

conformidad con los artículos 125 y 150 del CPACA, conforme con los cuales «[l]as salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias» y «[e]l 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 [...]».

18. Los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso establecen que (i) 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; y (ii) el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio en los casos previstos en la ley. En consecuencia, el análisis de la Sala se contraerá a los motivos de inconformidad expuestos por la parte actora.

## **2.2. Problema jurídico**

19. Se circunscribe a resolver los siguientes interrogantes:

19.1. ¿El acto administrativo acusado contiene la aceptación de la renuncia presentada por la demandante?

19.2. ¿Se demostró que la conducta desplegada por la Fiscalía General de la Nación fue constitutiva de acoso laboral y, por consiguiente, representó una coacción invencible que llevó a la demandante a que presentara la renuncia a su cargo?

19.3. ¿Procedía la condena en costas por la primera instancia?

20. Con miras a resolver los anteriores planteamientos, la Sala seguirá la siguiente estructura expositiva: primero, se resolverá el cargo relativo a la renuncia y la expedición del acto administrativo acusado; segundo, se examinarán las conductas de la entidad demandada; y tercero, se determinará si procedía la condena en costas a la actora. En los dos primeros, la Sala hará un recuento normativo y jurisprudencial y después resolverá cada cargo conforme con las pruebas que reposan en el plenario.

## **2.3. La renuncia y el acto administrativo que la acepta**

### **2.3.1. Marco normativo y jurisprudencial**

21. El artículo 26 de la Constitución Política prevé que «[t]oda persona es libre de escoger profesión u oficio [...]», es decir que podrá elegir cuándo vincularse al servicio de una entidad, así como el momento en que quiere retirarse, pero siempre deberá ser resultado de la voluntad libre y espontánea.

22. En efecto, el Decreto 2400 de 1968 «[p]or el cual se modifican las normas que



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

regulan la administración de personal civil [...]», estableció lo siguiente;

«**Artículo 27.** Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.

La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.

La providencia por medio de la cual se acepte la renuncia deberá determinar la fecha de retiro y el empleado no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado, so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar por abandono del cargo. La fecha que se determine para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en el abandono del empleo.

Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor, las renunciaciones en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualquier otras circunstancias pongan con anticipación en manos del Jefe del organismo la suerte del empleado» [sic].

23. Por su parte, el Decreto 1950 de 1973, reglamentario del anterior, reprodujo la disposición anterior, pero en los artículos 112 y 113, dispuso adicionalmente que «[s]i la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste, deberá aceptarla» y que, vencido el término para aceptar la renuncia sin que haya sido decidida, «el funcionario dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, o continuar en desempeño del mismo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno».

24. En lo que concierne a la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas, el Decreto 20 de 2014<sup>7</sup> también reguló la renuncia y su aceptación en los términos del Decreto 1950 antes citado, esto es que, la primera, se produce cuando el servidor manifiesta por escrito, de forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del cargo y, la segunda, deberá ser adoptada dentro de los 30 días siguientes a su presentación, vencidos los cuales el funcionario podrá separarse sin incurrir en abandono del empleo.

25. En ese orden, el acto de renunciar debe reflejar la *voluntad* indiscutible de retirarse del empleo, lo que se traduce en una expresión de la voluntad consciente y ajena de todo vicio de fuerza o engaño. Esto lleva consigo, entonces, que en el escrito que la contenga pueda o no exponer los motivos o razones de su decisión, sin que se invalide el acto administrativo que la acepta. Al respecto, esta corporación ha señalado lo siguiente<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> «Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas».

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 18 de julio de 1995, expediente 7700. También se puede consultar la sentencia del 23 de febrero de 2017, expediente 08001-23-33-000-2012-00098-01 (1496-14), MP. Carmelo Perdomo Cuéter.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

«No existe en el ordenamiento jurídico una disposición que impida al dimitente exponer las razones o motivos que lo indujeron a tomar la determinación de desvincularse del servicio público, cualquiera que éstos sean, y no es admisible acoger la tesis de que cuando aquellos se explicitan el acto administrativo por el cual se acepta la renuncia, contraría la preceptiva jurídica aplicable a la materia, pues en ausencia de norma determinante de su ilegalidad por esa causa, resulta arbitrario acoger tales planteamientos.

[...]

En esta comunicación el actor explicita los móviles que lo indujeron a renunciar nuevamente, de una parte, salvar inconvenientes de tipo jurídico y, de otra, los inesperados cambios en las decisiones del Director Regional, dimisión que esta vez presenta en forma irrevocable y con efectos a partir de una fecha anterior a la señalada en la primera renuncia que presentó. Empero, ni tal escrito ni ninguna otra prueba allegada al expediente, evidencian que la administración haya ejercido presión sobre él para que hiciera esta manifestación de voluntad, de hacer dejación de su empleo» [sic].

26. Y, en otra oportunidad, sostuvo lo que se transcribe a continuación<sup>9</sup>:

«Si bien es cierto que la exigencia del libre albedrío está dada para proscribir cualquier forma de constreñimiento que provenga del nominador, las afirmaciones que haga el servidor en su escrito de renuncia no tienen vocación, por sí mismas, de constituir vicio de la voluntad, si no hay prueba de ellas. Bien podría ser utilizado como mecanismo para burlar el acto de aceptación, que mal puede tornarse en ilegal por el sólo hecho de consignar razones o de realizar acusaciones, que por sí mismas no apartan la renuncia del ánimo dimisorio.

La renuncia siempre va precedida de un motivo, expreso o no; no es esta circunstancia la que vicia la aceptación, sino el hecho de que ese motivo haya sido gestado por la entidad con el fin de quebrar el libre arbitrio y provocar el retiro del empleado. No es suficiente, ni siquiera, la simple insinuación que haga al nominador de presentar la dimisión; es necesario que se evidencie un componente coercitivo que permita concluir que el fuero interno del empleado fue invadido de tal manera que su capacidad de decisión se ve truncada, al punto que indefectiblemente se ve compelido a renunciar»

27. Entonces, si bien es cierto que la renuncia está precedida de un motivo, sea expreso o no, también lo es que en caso de que sea explícito no invalida por sí solo el acto administrativo de su aceptación, razón por la cual se deberá demostrar que, en efecto, ese móvil fue producto de una coacción invencible que excluyera el acto voluntario de dimisión.

28. Así las cosas, se tiene que el acto administrativo que acepta la renuncia reconoce efectos jurídicos irrevocables y, además, goza de presunción de legalidad, cuanto más si el servidor, de manera escrita y espontánea, manifiesta inequívocamente su deseo de desvincularse de la administración.

<sup>9</sup> Sección Segunda, sentencia del 23 de enero de 2003.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibian Mercedes Sánchez Rojas

### 2.3.2. Caso concreto de la renuncia y el acto administrativo acusado

29. En el expediente están demostrados los siguientes hechos:

29.1. Mediante la Resolución 0-3433 del 29 de diciembre de 2011, expedida por el fiscal general de la nación, se hizo la incorporación directa de servidores públicos del DAS a la planta de personal de la Fiscalía. La demandante fue ubicada en la Dirección Seccional del CTI del municipio de Pasto, en el cargo de agente de investigación criminalística IV<sup>10</sup>.

29.2. Mediante el Oficio Fiscalía General de la Nación-DSCTI-2013-0047 del 2 de enero de 2013, expedido por César Armando Correa Bonilla, director seccional del CTI, se informó a la demandante su reubicación laboral en la Unidad Local del CTI en Puerto Asís, Putumayo<sup>11</sup>.

29.3. El 25 de agosto de 2014, la demandante dirigió la «renuncia irrevocable»<sup>12</sup> al fiscal general de la nación, con copia<sup>13</sup> al subdirector de apoyo a la gestión, la Subdirección de Policía Judicial CTI y la Dirección Seccional de Putumayo. La renuncia fue reiterada el 27<sup>14</sup> y 29<sup>15</sup> de agosto de 2014.

29.4. El mismo día [29 de agosto de 2014], la jefe del Departamento de Administración de Personal, Sandra Maritza Giraldo Carmona, le informó a la demandante lo siguiente<sup>16</sup>:

«[...] la Fiscalía General de la Nación no dará trámite a su solicitud por considerar que no cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad vigente para el efecto.

En el sentido que el escrito en mención argumenta motivos de salud por accidente laboral y no autorización de traslado como razón por la cual desea retirarse del cargo; situaciones que generan una carga a la Entidad que no debe asumir y que van en contravía de las disposiciones legales vigentes en la medida que el escrito de renuncia debe ser una manifestación de la voluntad del servidor de forma espontánea y sin mediar motivación alguna.»

29.5. Sin embargo, en escrito del 22 de septiembre de 2014, la demandante le comunicó a la entidad que «no era [su] voluntad cambiar el escrito de renuncia»<sup>17</sup>.

29.6. Por medio de la Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015<sup>18</sup> [acto

<sup>10</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 111.

<sup>11</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 117.

<sup>12</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 249.

<sup>13</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 250.

<sup>14</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 253.

<sup>15</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 257.

<sup>16</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 255.

<sup>17</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 260.

<sup>18</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 270 y ss.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

acusado] se archivó el trámite administrativo por el presunto abandono del cargo y, además, se resolvió:

«**ARTÍCULO SEGUNDO-. ESTABLECER** que la renuncia irrevocable presentada por la señora **LILIANA MERCEDES SANCHEZ ROJAS** [...], al cargo Técnico Investigador I de la Subdirección Seccional de Policía Judicial CTI – Putumayo, para todos sus efectos legales, se encuentra aceptada a partir del día 27 de septiembre de 2014.»

30. Como se observa, la demandante presentó su renuncia desde el 25 de agosto de 2014 y la reiteró el 27 y 29 del mismo mes y año; sin embargo, la entidad no la aceptó, sino que la requirió para que la modificara o, en otros términos, suprimiera la motivación que expuso para tal efecto.

31. Frente a este punto, ha de señalarse que, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, para que la renuncia surta efectos debe ser presentada por escrito y debe caracterizarse por contener la decisión libre y espontánea del trabajador. Las únicas prohibiciones que impone la norma son: (i) que se encuentre en blanco; (ii) que carezca de la fecha a partir de la cual se hará efectiva; y (iii) no contenga claramente la voluntad de renunciar, «sino que ponga en manos del empleador la decisión de disponer del puesto».

32. De ello se deriva, entonces, que la administración no puede exigir requisitos que no están contemplados en la norma, como en este caso, la supresión de las razones que llevaron a la demandante a presentar su carta de renuncia, *so pretexto* de que reconocería una carga, falla, omisión o extralimitación que «no debe asumir».

33. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que esta práctica «se encuentra completamente injustificada»<sup>19</sup> y esta corporación que «no existe en el ordenamiento jurídico una disposición que impida al dimitente exponer las razones o motivos que lo indujeron a tomar la decisión de desvincularse del servicio público»<sup>20</sup>, pues, ello no invalida la legalidad del acto administrativo. En otros términos: aunque el escrito exponga el móvil de la renuncia, en caso de debatirse en sede judicial, el interesado deberá demostrar que, en efecto, esas razones derivaron en una coacción invencible<sup>21</sup>.

34. En ese orden, la Fiscalía General de la Nación no podía abstenerse de dar trámite a la renuncia con fundamento en la motivación del acto, en razón a que se trataba de una exigencia desbordada que no está prevista en la norma.

35. Ahora, como se reseñó, Liliana Mercedes Sánchez Rojas presentó la renuncia

<sup>19</sup> Sentencia T-168 de 2019.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 18 de julio de 1995, radicación 7700. Posición que fue reiterada en la sentencia del 18 de febrero de 2021, radicación 25000-23-42-000-2013-04634-01 (2350-17).

<sup>21</sup> Al respecto, se puede consultar también la sentencia proferida el 23 de enero de 2003, radicación 25000-23-25-000-2000-01405-01 (5182-01).



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

desde el 25 de agosto de 2014, la cual reiteró en 2 oportunidades y, también, en una tercera cuando le comunicó a la entidad que no modificaría el contenido de la renuncia, razón que obligaba a la entidad a que, dentro del término de 30 días, la aceptara.

36. Sin embargo, la decisión respecto de la renuncia solo ocurrió hasta el 29 de octubre de 2015, es decir, 1 año y 2 meses después de que se presentó, lo cual excedió ostensiblemente el término que le otorgaba la norma para pronunciarse. Ello traía como consecuencia que la demandante, a partir del día 31, pudiera ausentarse de sus labores sin que incurriera en abandono del cargo.

37. En efecto, así se reconoció en el acto administrativo demandado cuando se indicó lo siguiente:

«Por otro lado, a partir del 1 de septiembre del mismo año, la citada servidora se encontraba en licencia ordinaria no remunerada, otorgada mediante Resolución No. SSAG-0961 del 1 de septiembre de 2014, acto administrativo que no precisó el término de su vigencia en su parte resolutive, entendiéndose concedida hasta el día 26 de septiembre de 2014, de donde surge para el Despacho con mediana claridad que no se configura el abandono del cargo, teniendo en cuenta que entre la fecha de radicación de la renuncia (28 de agosto de 2014) y el término solicitado de licencia ordinaria no remunerada (26 de septiembre de 2014), transcurrieron los treinta (30) días con que contaba la administración para pronunciarse por escrito sobre la renuncia, hecho que no sucedió, pudiendo en consecuencia la citada servidora separarse de su cargo, sin incurrir en abandono del empleo.»

38. Ello lo señaló, para concluir que no se había configurado el abandono del cargo y, además, para establecer que la renuncia, para todos sus efectos, se encontraba **aceptada** a partir del 27 de septiembre de 2014. El verbo transitivo resaltado, en términos de la Real Academia Española, significa «[r]ecibir voluntariamente o sin oposición lo que se da, ofrece o encarga» y «**aprobar**, dar por bueno, **acceder a algo**», lo cual permite concluir que fue a través de esta decisión que la Fiscalía General de la Nación decidió de fondo la renuncia, así fuera tardíamente.

39. Cuando esto ocurre, es decir, cuando la entidad acepta extemporáneamente la renuncia de un servidor público, en términos de la jurisprudencia de esta corporación, se configura la ilegalidad del acto administrativo que la acepta porque el plazo que otorgó la norma para el efecto es perentorio. En la sentencia proferida por esta sección el 23 de abril de 2020<sup>22</sup> se indicó sobre este punto lo que a continuación se transcribe:

«En aplicación del antecedente jurisprudencial anterior, que da cuenta de una postura reiterada en la Sección,<sup>23</sup> la extemporaneidad en la aceptación de la

<sup>22</sup> Subsección A, radicación 25000-23-42-000-2014-05969-01 (0456-16).

<sup>23</sup> Similar conclusión se puede verificar, entre otras, en providencias del 22 de agosto de 2013, radicación 73001-23-31-000-2001-00199-02, número interno: 0627-10, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero; del 12 de julio de 2012, radicación 05001-23-31-





Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

renuncia conlleva la ilegalidad del acto que la acepta, pues, el plazo que la ley concede para tal efecto es perentorio; lo anterior tiene total justificación, en la medida en que el empleado que manifiesta su decisión de retirarse del empleo no puede quedarse a la espera, en forma indefinida, de que la entidad adopte la decisión correspondiente, pues la omisión al respecto genera inestabilidad en torno a la definición de su situación laboral.

[...]

Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que la legalidad de la Resolución ejr14-10 sí fue desvirtuada, dado que la decisión allí adoptada, en lo que concierne a la aceptación de la renuncia, se torna ilegal, debido a su extemporaneidad [...].»

40. Los supuestos mencionados en la anterior cita son suficientes para concluir que (i) sí fue el acto acusado el que manifestó la voluntad de la administración de aceptar la renuncia y, por lo tanto, era susceptible de control jurisdiccional como lo afirmó la parte demandante; y (ii) por su extemporaneidad, se configura la causal de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse. No obstante, ello no significa que, automáticamente, de esto se pueda deducir que la renuncia no obedeció a la voluntad de la demandante, razón por la cual se deberá examinar cuáles fueron los motivos que impulsaron esa decisión y si se derivó del acoso laboral perpetuado por la entidad demandada.

## **2.4. El acoso laboral**

### **2.4.1. Marco normativo y jurisprudencial**

41. La Ley 1010 de 2006 «[p]or 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», lo definió como toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo o inducir la renuncia.

42. Al tenor de esta disposición normativa, el acoso puede configurarse en las siguientes modalidades:

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



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

relación de trabajo de tipo laboral.

- 42.2. *Persecución laboral*: caracterizada por la reiteración o evidente arbitrariedad que induzcan a la renuncia del trabajador, mediante descalificación, carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que produzcan desmotivación laboral.
- 42.3. *Discriminación laboral*: trato diferenciado por razones de raza, género, credo, preferencia política, situación social o que carezca que toda razonabilidad desde el punto de vista laboral.
- 42.4. *Entorpecimiento laboral*: obstaculización de la labor o acción con objeto de hacerla más gravosa o retardarla.
- 42.5. *Inequidad laboral*: asignación de funciones a menosprecio del trabajador.
- 42.6. *Desprotección Laboral*: conducta que pone en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador.

43. Asimismo, para que se presuma la existencia del acoso laboral, debe acreditarse la ocurrencia repetida y pública de conductas como: (i) la descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo de las propuestas u opiniones de trabajo; (ii) la imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomendada; (iii) el trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás empleados en cuanto al otorgamiento de derechos y prerrogativas laborales y la imposición de deberes laborales.

44. Sobre esta figura, la Corte Constitucional ha señalado que las conductas constitutivas de acoso laboral deben ser acreditadas y que se concreta en una persona que ejerce sobre otra una «violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado [...] sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, acabar su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr finalmente que esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo». Igualmente, los comportamientos que lo caracterizan son: «ataques verbales, insultos, ridiculización, críticas injustificadas, desacreditación profesional, amenazas constantes de despido, sobrecarga de trabajo, aislamiento social, falsos rumores, acoso sexual, **no tener en cuenta problemas físicos o de salud del trabajador** y hasta agresiones físicas»<sup>24</sup>.

45. En el mismo sentido, esta corporación ha señalado que, «[a]l ser un proceso de situaciones sistemáticas y continuas en el tiempo, se pueden evidenciar una serie de fases

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-293 de 2017.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

que comprenden: (i) un conflicto; (ii) una etapa de estigmatización; (iii) la posible intervención de la empresa o jefe inmediato; (iv) la posterior marginación de la víctima y, finalmente, (v) la exclusión de la vida laboral o terminación del vínculo contractual»<sup>25</sup>.

#### **2.4.2. Caso concreto de la conducta de la Fiscalía General de la Nación y el acoso laboral alegado por la parte demandante**

##### *→ Asignación de funciones*

46. En el recurso de alzada, la demandante afirmó que sí obra prueba en el expediente de que sus superiores impusieron funciones que correspondían a los técnicos en explosivos y que fue un acto abusivo que quisiera «capitalizar sus conocimientos en Antiexplosivos, so pretexto que ella había sido antiexplosivista en el extinto DAS en donde había ejercido funciones de nivel técnico pues su cargo era operativo como Detective» [sic].

47. Frente a este punto de apelación, está probado que Liliana Mercedes Sánchez Rojas, como asistente de investigación criminalístico IV, homologado a técnico investigador I, debía cumplir las siguientes funciones<sup>26</sup>:

«1. Apoyar al investigación en la elaboración del programa metodológico de la investigación, de acuerdo con los procedimientos establecidos y la normativa vigente.

2. Recolectar, verificar, proteger y enviar los elementos materiales probatorios y evidencia física, de acuerdo a los planteamientos establecidos y la normativa vigente.

3. Colaborar con la revisión y análisis de los elementos materiales probatorios y evidencia física dentro de la investigación criminal, conforme los procedimientos establecidos y la normativa vigente.

4. Ejecutar las actividades de investigación que ordena el Fiscal con cumplimiento a los tiempos y parámetros establecidos y la normativa vigente.

5. Elaborar y rendir los informes de policía judicial que le sean requeridos, siguiendo los procedimientos y estándares de calidad y la normativa vigente.

6. Apoyar la elaboración de contextos de situaciones y casos en las investigaciones que le asean asignadas, según su conocimiento técnico y los procedimientos establecidos.

[...]

15. Desempeñar las demás funciones asignadas por el jefe inmediato y aquellas inherentes a las que desarrolla la dependencia y a la formación del titular del cargo.»

<sup>25</sup> Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 29 de julio de 2020, radicación 68001-23-33-000-2015-00062-01 (3723-16).

<sup>26</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 52.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

48. Igualmente, en el manual específico de funciones de la Fiscalía General de la Nación, se consignó que el propósito principal de la labor del técnico investigador I se circunscribía a apoyar las labores técnico-científicas de recolección, análisis e interpretación de los elementos materiales probatorios, evidencia física o información pertinente y adecuado desarrollo de las investigaciones y de las actuaciones operativas en la investigación criminal, de acuerdo con las políticas, los procedimientos y protocolos establecidos en la entidad y la normativa vigente<sup>27</sup>.

49. El 11 de julio de 2013, la demandante remitió escrito a Juan Fernando Henao Noreña, jefe de la Unidad Investigativa Local de Puerto Asís, en el cual dio respuesta a un requerimiento para que explicara las razones por las cuales no realizó el acompañamiento a un operativo coordinado por los servidores de la UNAIM<sup>28</sup>. En esta oportunidad la servidora manifestó que, en una reunión, sustentó que sus actividades en explosivos «se limitaban a estudios técnicos y solicitudes de análisis a laboratorio de evidencia traza, debido a que [la unidad] investigativa no [contaba] con los elementos mínimos para el desarrollo de actividades propias de los Técnicos en Explosivos (realización de estudios técnicos, impartir instrucción, revisiones antiexplosivos, neutralización, activación controlada, desactivación y/o destrucción de pertrechos, musex y AEI)», razón por la cual se determinó que no era necesaria ni conveniente su asistencia, en razón a sus limitadas actividades en explosivos, el compromiso del EXDE del Ejército y la posibilidad de pernoctar en zona boscosa con una unidad militar compuesta exclusivamente por hombres. Por esta razón, aseguró que no desarrollaría funciones relacionadas con explosivos hasta que la Dirección Seccional Nariño, no precisara una directriz clara sobre sus funciones y beneficios<sup>29</sup>.

50. El 22 de agosto de 2013, Luz Mireya Solarte Yela, jefe de unidades de policía judicial del CTI, requirió al jefe de la Unidad Local de Puerto Asís para que se asignara a la demandante la orden de «descripción de los elementos, con análisis de la ficha técnica»<sup>30</sup>. En dicha solicitud, se solicitó el examen a un **técnico en antiexplosivos** y el objeto y tipo de examen era el siguiente<sup>31</sup>:

**«EPM O EF OBJETO DE EXAMEN:**

190 ARTÍCULOS DE FORMA CILÍNDRICA DE COLOR PLATEADO Y DE LOS CUALES DE CADA UNIDAD SE DESPRENDEN DOS CABLES UNO DE COLOR ROJO Y AZUL CON CARACTERÍSTICAS FÍSICAS SIMILARES A LOS DETONADORES ELECTRICOS.

**EXAMEN SOLICITADO:**

- REALIZAR PRUEBA DE ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS ELEMENTOS
- ESTABLECER TIPO DE ELEMENTO
- ESTABLECER VELOCIDAD DE DETONACIÓN DE ESTE TIPO DE

<sup>27</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s 213 – 214.

<sup>28</sup> Unidad Nacional Antinarcoóticos y de Interdicción Marítima.

<sup>29</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 216.

<sup>30</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 217.

<sup>31</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 219.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

#### ELEMENTOS.»

51. Con ocasión de este requerimiento, el mismo día, la demandante insistió en que en sus funciones no estaba la de técnico antiexplosivos y también en lo que se transcribe<sup>32</sup>:

«En la Unidad Local de Puerto Asís a la cual estoy adscrita, tengo una carga laboral igual a los demás servidores que allí se desempeñan, ocasionando una sobre carga laboral con la asignación de los estudios técnicos y manipulación de material explosivo, que según los protocolos internacionales de Técnicos en Explosivos podría ocasionar un accidente.

En Pasto existe una Unidad compuesta por tres Técnicos en Explosivos cuyas labores difieren sustancialmente de aquellas que actualmente desarrollo y ostentan un trato desigual a mí, indicando claramente que no hago parte del personal que se desempeña como Técnicos en Explosivos. Así mismo, la Dirección Seccional del CTI Nariño – Putumayo no precisó una directriz clara sobre mis funciones y compromisos en esta Unidad Local, a pesar de haberlo solicitado en el oficio 0837, asumiendo que equivalen a las responsabilidades de los otros servidores que tienen mi cargo y se encuentran en esta Dependencia y no son Técnicos en Explosivos.

Es de anotar que de acuerdo con el manual de funciones del CTI, las actividades de investigación como tal y las funciones permanentes de policía judicial, las debe desarrollar un Investigador, toda vez que son ellos los que están catalogados con riesgo clase V, los asistentes figuramos con riesgo clase I. En este sentido se precisa que el material explosivo siempre representa un elevado riesgo para quien lo manipula en contraposición a la descripción hecha de que simplemente se trata de una descripción de elementos.» [sic]

52. Recibido lo anterior, ese día, la jefe de unidades de Policía Judicial CTI ordenó al jefe de la Unidad Local de Puerto Asís que cancelara la instrucción respecto de la demandante<sup>33</sup>.

53. Con ocasión del «desacato» de la orden relativa a la prueba de conservación de los detonadores eléctricos, el 10 de diciembre de 2013, César Armando Correa Bonilla, director seccional del CTI, hizo un llamado de atención a la demandante en el sentido de que sus funciones debían caracterizarse «por dar cabal cumplimiento a las órdenes de trabajo impartidas por su superior y conforme a los términos que se le [señalaran]»<sup>34</sup>.

54. Después, en la calificación de servicios suscrita el 26 de febrero de 2014 la entidad aceptó que no se le habían entregado los elementos de protección, al señalar que el trabajo que desarrollaría sería «compartimentado solo en la estricta necesidad» y que «el grado de colaboración referente a su conocimiento en explosivos [sería] solo a manera de información, ya que por la carencia de elementos inherentes a

<sup>32</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 218.

<sup>33</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 220.

<sup>34</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 228.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

dicha actividad le e[ra] riesgoso para su vida e integridad personal».

55. En todo caso, la demandante dio respuesta al llamado de atención el 10 de marzo de 2014, en la cual manifestó que se había desempeñado como técnico en explosivos hasta que se percató de que los técnicos de Pasto contaban con ambientes y carga laboral muy diferente a la suya, situación que la hacía «sentir sobrecargada y menospreciada»; igualmente, que no contaba con el equipo mínimo ni los elementos de protección, lo cual ponía en riesgo su vida y la de sus compañeros y que, a pesar de que verbalmente se le había informado sobre la entrega de aquellos, nunca los recibió.

56. A más de esto y muy a pesar de la consideración respecto de la protección de su vida e integridad en la calificación de servicios, la demandante siguió ejerciendo labores relacionadas con explosivos, pues, en el mismo escrito informó lo siguiente:

«Resalto que a pesar de NO contar con los elementos mínimos de trabajo o protección ni un espacio apropiado para ejercer la función de Técnico en Explosivos, me encuentro desarrollando la OT 2883 (Estudio Técnico de CORDÓN DETONANTE) para evitar otros llamados de atención por parte de su Despacho y/o de la Jefatura de Policía Judicial de Pasto, [...]».

57. Y también, el 25 de abril de 2014, en escrito dirigido a Juan Fernando Henao Noreña, coordinador de la Unidad Local de Puerto Asís, advirtió que, teniendo en cuenta las condiciones de las oficinas [que no contaban con divisiones ni cubículos], se presentaba alto riesgo «al momento de realizar diligencias con material explosivo (estudios técnicos), toda vez que los servidores y usuarios entran y salen de las oficinas [...] y en ausencia de cualquier mínimo de protección o de trabajo [...] es elevado, más aun cuando estos elementos deben almacenarse temporalmente y no existe un sitio aislado y seguro donde únicamente el técnico de explosivos tenga acceso», razón por la cual solicitó que se considerara la disposición de un lugar adecuado para la manipulación del material explosivo, así como la provisión de elementos de trabajo y protección, reiteró<sup>35</sup>.

58. De los hechos reseñados, se extrae que una de sus funciones se relacionaba con la colaboración en la revisión y análisis de los elementos materiales probatorios, dentro de los cuales, podrían incluirse los artefactos explosivos; sin embargo, la prueba de estado y conservación de los artefactos similares a detonadores eléctricos correspondió a una solicitud de análisis de «EMP<sup>[36]</sup> y EF<sup>[37]</sup>» que estaba dirigida a un técnico en explosivos, no a un servidor del nivel asistencial.

59. A más de esto, se demostró que, pese a que la demandante manifestó que no contaba con los elementos mínimos y así lo aceptó la entidad al momento de suscribir su evaluación de desempeño, debió continuar ejerciendo esa actividad en

<sup>35</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 232.

<sup>36</sup> Elementos materiales probatorios.

<sup>37</sup> Evidencia física.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

las mismas condiciones.

60. Lo descrito, en criterio de la Sala, no solo comporta un incumplimiento al contenido obligatorio de brindar todas las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad, vida e integridad del trabajador, sino que también entorpeció su labor al privarla de los insumos que requería, aunque no se trató de una conducta permanente, pues estuvo en situación administrativa de incapacidad del 4 de noviembre al 20 de diciembre de 2013 y en licencia ordinaria desde el 24 de diciembre de 2013 hasta el 21 de febrero de 2014<sup>38</sup>. Hasta aquí podría, en principio, señalarse que sí existieron indicios de acoso laboral.

→ *Evaluación de desempeño laboral*

61. Otra situación que reprochó la parte actora en la alzada se dirigió a la irregularidad con su evaluación de desempeño.

62. En efecto, encuentra la Sala que, el 26 de febrero de 2014, Juan Fernando Henao Noreña, jefe de la Unidad Local de Puerto Asís y superior de la demandante, calificó su desempeño en 81.8 puntos, es decir, obtuvo un resultado satisfactorio<sup>39</sup> con el compromiso de (i) mejorar sus relaciones interpersonales con el grupo de compañeros de trabajo; (ii) colaborar con sus conocimientos a los demás compañeros; y (iii) adelantar juiciosamente sus actividades laborales sin objetar las misiones que se encargaran.

63. Sin embargo, el 3 de marzo de la misma anualidad, la actora remitió un oficio a dicho funcionario con el fin de que se le informaran las razones por las cuales fue requerida «de manera urgente» para «firmar unas calificaciones fechadas 26 de febrero de 2014 y con calificación **insatisfactoria** (elaborado en [su] ausencia), cuando el mismo 26 de febrero del año en curso firm[ó] demostrando conformidad con las calificaciones [...] con un consolidado de evaluación del desempeño satisfactorio del periodo comprendido entre el 24 de enero de 2013 al 23 de febrero de 2014, y su respectiva concertación de objetivos»<sup>40</sup>.

64. En efecto, fue aportada la documental que demuestra la existencia de otra calificación, con la misma fecha de la primera, pero con un resultado insatisfactorio de 52.4 que, ni siquiera, contiene la firma de la demandante ni del superior<sup>41</sup>.

65. Aunque esta conducta por sí sola no demuestra una persecución, entorpecimiento laboral o discriminación, lo cierto es que denota la irregularidad en las actuaciones de la entidad en desmedro de la estabilidad de la demandante, pues

<sup>38</sup> Como se observa en la evaluación de desempeño laboral. Expediente físico, Expediente físico, folio 239.

<sup>39</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 239.

<sup>40</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 241.

<sup>41</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 242.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

en la primera se asignaron 17 puntos de 20 a las relaciones interpersonales y al trabajo en equipo, lo cual, si se quisiera, pudo obedecer a la inconformidad del superior jerárquico frente al cumplimiento de las funciones asignadas, pues desde el 15 de noviembre de 2013, en un informe rendido al director de la Seccional Nariño, Juan Fernando Henao Noreña manifestó lo siguiente<sup>42</sup>:

«3. Con todo respeto, yo como persona encargada de esta unidad requiero de servidores comprometidos con su trabajo, aquellos que uno no tenga que estar arrastrándolos y casi rogándoles para que hagan lo que tienen que hacer. [...] Yo personalmente creo que la servidora LILIANA es personal que indispone al grupo y que trabaja inconforme siempre tratando de torpedear todo cuanto se hace en la unidad, si es que LILIANA no está conforme en este lugar es el momento para concederle el traslado, yo personalmente prefiero un servidor menos pero ganar en tranquilidad para el grupo.» [sic]

66. En esas condiciones, de la conducta antes reseñada, esto es la modificación de la calificación para asignar un puntaje insatisfactorio, se deduce que la intención no fue otra que propiciar el retiro de la demandante, comoquiera que el numeral 5º del artículo 96 del Decreto 020 del 9 de enero de 2014<sup>43</sup> prevé que este procede por «[d]eclaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio de la evaluación de desempeño laboral».

→ *Accidentes laborales, incapacidades, licencias no remuneradas, cobertura en el servicio de salud, solicitud de reubicación y motivación de la renuncia*

67. En el recurso de apelación, la parte demandante aseguró que la Fiscalía General de la Nación asumió una conducta omisiva y negligente al no atender los requerimientos de la demandante derivados de los accidentes laborales que sufrió en ejercicio de sus funciones.

68. En el plenario, se encuentra demostrado que, el 12 de junio de 2013, Sanitas EPS informó a la demandante que (i) no estaba autorizada para operar en el Departamento de Putumayo y, por lo tanto, no tenía red contratada para eventos ambulatorios o programados; y (ii) podía acudir al traslado de EPS a alguna de las que operaban en dicha jurisdicción<sup>44</sup>. Después, Liliana Mercedes Sánchez Rojas sufrió 2 accidentes: el 2 de noviembre de 2013 y el 6 de mayo de 2014.

69. En el primer accidente, ocurrido el **2 de noviembre de 2013**, la demandante sufrió un trauma en el miembro inferior izquierdo al caer de una moto en movimiento cuando atendía unos actos urgentes<sup>45</sup> y se diagnosticó «traumatismo de estructuras

<sup>42</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s 121 – 122.

<sup>43</sup> «Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas».

<sup>44</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio s 118 - 119.

<sup>45</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 122.





Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

múltiples de la rodilla»<sup>46</sup>, razón por la cual se le ordenó incapacidad por 4 días<sup>47</sup>. Al día siguiente, registró ante la ARL Positiva el accidente y así fue confirmado<sup>48</sup> y, el 9 de noviembre siguiente, se expidió otra incapacidad por 20 días<sup>49</sup>.

70. El 15 de noviembre de 2013, Juan Fernando Henao Noreña, jefe de la Unidad Local de Puerto Asís, informó a César Armando Correa Bonilla, director del CTI Seccional Nariño – Putumayo el hecho ocurrido el 2 de noviembre y, adicionalmente, sostuvo<sup>50</sup>:

«[...] yo le dije que empezara con los trámites para recibir atención por accidente de trabajo, para lo cual ella se ausentó de la oficina, luego de esta oportunidad no supe más de su presencia en Puerto Asís, luego de llamarla me informó que la habían incapacitado 20 días y que se iba para la ciudad de Cali a una cita con el especialista en ortopedia, es lo último que me enteré de esta persona».

71. Idéntica información suministró el 19 de noviembre del mismo año a Luz Mireya Solarte Yela, jefe de la Unidad Policía Judicial del CTI, oportunidad en la que ratificó que, la última vez que la vio, fue el día 3 de ese mes, pero adicionalmente que le dijo a Liliana Mercedes Sánchez Rojas que «había que remitirla a Pasto y que [él] también requería de una copia y la cual no llegó hasta el día de hoy, 19 de noviembre que la llam[ó] y le manifest[ó] que requería de un informe por escrito de los hechos que rodearon su incapacidad, además nuevamente le [requirió] por la incapacidad para que directamente la remitiera a la jefatura seccional»<sup>51</sup>.

72. En criterio de la Sala, resulta por lo menos extraño que el jefe inmediato de la demandante no diera cuenta de su situación de incapacidad a los superiores de la seccional Nariño sino hasta el 17 y 19 de noviembre de 2013, aun cuando tuvo conocimiento de primera mano del accidente ocurrido; esto, sin duda, es una omisión frente al deber de informar oportunamente las novedades del personal.

73. Comoquiera que el accidente ocurrió cuando se estaban atendiendo los actos urgentes, debía considerarse que tuvo origen laboral y, por consiguiente, de conformidad con el literal e) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994<sup>52</sup>, la entidad debía «[n]otificar a la entidad administradora [...] los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales» y señalar oportunamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, pero no ocurrió de tal forma.

74. Es así porque el 28 de noviembre de 2013 la gerente de cuenta para la Fiscalía General de la Nación de la ARL Positiva, informó a la demandante lo siguiente<sup>53</sup>:

<sup>46</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 128.

<sup>47</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 130.

<sup>48</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 120.

<sup>49</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 133.

<sup>50</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 122.

<sup>51</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 124.

<sup>52</sup> «Por el cual se determina la organización y administración del Sistema de Riesgos Profesionales».

<sup>53</sup> Expediente físico, folio 125.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

«Nos referimos al evento padecido a la persona enunciada mediante el informe de Accidente de trabajo del Empleador o Contratante, señalando que una vez realizados los estudios administrativos y legales de los hechos que rodearon el infortunio se definió objetar la reclamación y en consecuencia las prestaciones económicas y médico asistenciales derivadas del evento deben ser reclamadas ante la EPS y Fondo de Pensiones en el que se hubiese afiliado el trabajador con el fin de que se garanticen sus derechos.

Lo anterior teniendo en cuenta que no existe documentación ni investigación que determine las circunstancias de tiempo, modo y lugar del evento que acrediten que ocurrieron bajo una orden o subordinación de la entidad afiliante en calidad de su contratante, ya que está Aseguradora requirió a la entidad FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN PASTO mediante primera comunicación enviada por correo electrónico [...] de fecha 04/11/2013 con seguimientos posteriores y nuevas solicitudes al correo mencionado de la documentación necesaria para definir la calificación del evento sin que a la fecha sean aportados o acrediten la verdadera relación con el accidentado como tampoco la causa y ocasión del evento con el trabajo que se indicó desarrollaba para la entidad que lo afilió como su trabajador.

Razón por la cual se hace necesario que el presunto accidente ocurrido al Sr(a) LILIANA MERCEDES SANCHEZ ROJAS es de origen común, toda vez que no existe prueba alguna que demuestre obedeciera a causas directas a la actividad para la cual fue vinculado por el contratante [...]

75. Esta omisión se extendió hasta el 12 de diciembre de 2013 cuando la analista de bienestar de la Fiscalía General de la Nación le informó a César Armando Correa Bonilla, director del CTI Seccional Pasto que (i) la servidora tenía un reporte de accidente del 2 de noviembre que fue comunicado por ella al día siguiente; (ii) en la atención médica del 29 de noviembre de 2013 se renovó la incapacidad, pero no fue enviada a la oficina de personal; (iii) el último documento que allí reposaba era la carta de objeción, razón por la cual requirió a dicha dirección para que, con el apoyo del Copaso adelantara la investigación «lo antes posible»<sup>54</sup>. Sea dicho que, para este momento, la demandante se encontraba en situación administrativa de incapacidad, desde el 6 hasta el 20 de diciembre de 2013<sup>55</sup>, la cual fue informada a la Unidad Local de Puerto Asís el 9 del mismo mes y año<sup>56</sup>, pero no reposa ninguna respuesta al respecto.

76. Solo hasta el 17 de diciembre siguiente, la directora seccional administrativa y financiera de la entidad requirió a la demandante para que «hiciera transcribir» las incapacidades porque la ARL objetó las incapacidades<sup>57</sup>, aun cuando el motivo real fue la inexistencia de las pruebas que demostraran el origen del accidente. Para esta fecha, la Fiscalía aún no se pronunciaba respecto del requerimiento de la ARL.

<sup>54</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 127.

<sup>55</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 137.

<sup>56</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 138.

<sup>57</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 140.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

77. Posteriormente, el 23 de diciembre de 2013<sup>58</sup>, Liliana Sánchez Rojas informó al jefe de la Unidad Local de Puerto Asís que el médico ortopedista del Centro Médico de Imbanaco de Cali le había ordenado una incapacidad de 20 días y el de la Clínica Medilaser de Neiva otra de 15 días y, el 20 de enero de 2014<sup>59</sup>, solicitó al director de la Seccional en Pasto que se concediera una licencia no remunerada por 30 días a partir del 24 de enero siguiente, «toda vez que al no ser resuelta la situación entre la ARL Positiva y la Fiscalía acerca de la contusión en [su] rodilla izquierda, no [había] sido posible continuar con las terapias ocasionando que [presentara] algunos inconvenientes de movilidad».

78. A pesar de que el 17 de febrero de 2014 el médico ortopedista recomendó trabajo de oficina y restringió la actividad física<sup>60</sup> y así lo informó y solicitó la demandante el 24 del mismo mes y año<sup>61</sup>, la entidad demandada guardó silencio incluso hasta el 10 de marzo, fecha para la cual, además tuvo que solicitar la devolución de las incapacidades en su versión original para poder cumplir con el requerimiento del 17 de diciembre de 2013; es decir que, hasta esta fecha, no se había resuelto ni el conflicto con la ARL para determinar el origen del accidente, ni su solicitud de reasignación de labores en oficina. A pesar de que la actora solicitó una respuesta por escrito, la entidad omitió pronunciarse.

79. Pero aún más, a pesar de que la demandante ya había solicitado la nueva asignación de funciones sin obtener respuesta por escrito, el 19 de marzo de 2014 tuvo que acudir a la EPS para que avalara las recomendaciones dadas por los galenos porque verbalmente se le informó que se negaba el cambio «porque [aquellas] no fueron emitidas por un médico laboral»<sup>62</sup>. Al día siguiente, nuevamente, se otorgó incapacidad por 3 días, por la imposibilidad de extensión y flexión de su miembro inferior izquierdo<sup>63</sup>, situación que, de igual forma, fue informada al jefe de la Unidad Local de Puerto Asís<sup>64</sup>.

80. El **6 de mayo de 2014** ocurrió el segundo accidente; cuando se encontraba en su oficina, la demandante presentó caída desde su propia altura con trauma en la rodilla izquierda «con posterior limitación funcional»; la incapacidad por este suceso fue de 3 días<sup>65</sup>. A diferencia del anterior, en esta oportunidad la ARL Positiva determinó que el suceso sí tenía origen profesional<sup>66</sup>.

81. El 9 de mayo siguiente, con ocasión del proceso de reestructuración de la

<sup>58</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 139.

<sup>59</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 141.

<sup>60</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 142.

<sup>61</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 144.

<sup>62</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 147.

<sup>63</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 148.

<sup>64</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 152.

<sup>65</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 154.

<sup>66</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 160.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

entidad, la funcionaria solicitó el traslado a una localidad más cercana a su familia<sup>67</sup> y, en esta oportunidad, la entidad nuevamente guardó silencio.

82. La demandante continuó con la lesión y el 17 de mayo se realizó una resonancia magnética que diagnosticó que padecía de un quiste de *Baker*<sup>68</sup>, razón por la cual se dio otra incapacidad de 30 días<sup>69</sup> y, el 23 de mayo de 2014, la EPS Sanitas remitió al departamento de recursos humanos de la Fiscalía las recomendaciones médico-laborales que consistieron en **restringir** (i) el trabajo de campo con desplazamientos continuos y/o prolongados; (ii) el uso de escaleras y flexión forzada de rodillas; (iii) la manipulación de pesos superiores a 7 kilogramos bimanual; y (iv) la posición de pie de forma prolongada, las cuales fueron el sustento para que se considerara «la reubicación laboral de la trabajadora a **labores de tipo administrativo**, lo cual incidiría favorablemente en el manejo terapéutico del cuadro clínico presentado»<sup>70</sup>.

83. La situación crítica de la demandante persistió y, a pesar de ello, debía desplazarse desde Puerto Asís hasta el municipio de Neiva para las terapias y al municipio de Cali para los controles, situación más que desfavorable por la inflamación de su rodilla y la dificultad para caminar<sup>71</sup>; afecciones que llevaron a que no solo tuviera que controlar el dolor con analgésicos, sino también a que se hicieran infiltraciones<sup>72</sup> y se extendieran las incapacidades médicas. Todo esto, de igual forma, fue informado a la entidad demandada sin que adoptara las medidas para proteger su estado de salud<sup>73</sup>.

84. Nuevamente, el 25 de julio de 2014, solicitó «traslado de la Unidad Local CTI Puerto Asís (Putumayo) hacia un grupo del Nivel Central, acorde con mi especialidad, arraigo, condiciones psicofisiológicas y tratamiento médico requerido»<sup>74</sup> y, a pesar de que continuó con incapacidades sucesivas que fueron debidamente informadas, la entidad persistió en su omisión.

85. El 25 de agosto de 2014, la demandante dirigió la «renuncia irrevocable»<sup>75</sup> al fiscal general de la nación, con copia<sup>76</sup> al subdirector de apoyo a la gestión, la Subdirección de Policía Judicial CTI y la Dirección Seccional de Putumayo, en los siguientes términos:

«De manera atenta, solicito su colaboración en el sentido de ordenar a quien corresponda, realice los trámites tendientes a legalizar mi renuncia

<sup>67</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 163.

<sup>68</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 164.

<sup>69</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 165.

<sup>70</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 168.

<sup>71</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 170.

<sup>72</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 170.

<sup>73</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 181 a 186 y 189.

<sup>74</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 187.

<sup>75</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 249.

<sup>76</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 250.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

irrevocable a partir del 31 de agosto del 2014, al cargo de Técnico Investigador I, adscrito a la Seccional Putumayo.

Lo anterior, toda vez que la Fiscalía General de la Nación ignoró de todas las formas posibles mi petición de traslado de la ciudad de Bogotá, una zona urbana en la cual puedo continuar con el tratamiento médico que requiero para la rehabilitación de la lesión sufrida el 06 de mayo del año en curso en accidente laboral, solicitud soportada por las recomendaciones médicas emitidas por los especialistas que hasta la fecha han llevan mi caso.» [sic]

86. En correo electrónico del mismo día, dirigido a las mismas personas, manifestó lo siguiente<sup>77</sup>:

«De manera atenta presento mi renuncia irrevocable al cargo de Técnico Investigador I que ostento en la Seccional Putumayo, a partir del 31 de agosto de 2014. Como último recurso para lograr residir en una zona urbana donde sea posible el seguimiento y manejo por clínica del dolor, fisioterapia y ortopedia.

[...]

Es de anotar que el dolor e inflamación invariable en la rodilla izquierda me genera una mala postura repetitiva cuyas consecuencias son hipersensibilidad al tacto, dificultad para la marcha, falta de concentración, irritabilidad, desmotivación, ansiedad, desidia, depresión y estrés constante, agravados con los signos de alarma, dolor, inflamación, limitación de funcionalidad y el apoyo crecientes en la rodilla derecha. Catalogada como enfermedad general y tratada por EPS Sanitas.»

87. La renuncia fue reiterada el 27 de agosto de 2014, en la cual, adicionalmente señaló<sup>78</sup>:

«Es de anotar que en virtud de mi renuncia irrevocable ante los Directivos indicados y con el protocolo establecido, a pesar del silencio administrativo del empleador, sigue en firme y realizo las actividades tendientes a encontrarme a paz y salvo para el 29 de agosto de 2014, último día hábil del mes, por tales razones no incurro en abandono injustificado del cargo».

88. Comoquiera que la entidad tampoco se pronunció sobre la renuncia irrevocable de la demandante, tuvo que acudir a la licencia no remunerada a partir del 1 hasta el 12 de septiembre «o por el tiempo que [durara] la legalización de la renuncia presentada el 25 de agosto de 2014 [...] con el fin de evitar situaciones que [dieran] lugar a un posible abandono injustificado del cargo»<sup>79</sup>.

89. Luego, el 22 de septiembre de 2014, al contestar el requerimiento de modificación de la renuncia, sostuvo lo que se transcribe<sup>80</sup>:

<sup>77</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 251.

<sup>78</sup> Expediente físico, folio 253

<sup>79</sup> Expediente físico, Expediente físico, folio 261.

<sup>80</sup> Expediente físico, folio 260.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibian Mercedes Sánchez Rojas

«[...] no es mi voluntad cambiar el escrito de renuncia puesto que el motivo plasmado en los oficios denominados “Renuncia” y “Renuncia Irrevocable”, fechados 25 y 29 de agosto de los corrientes, respectivamente, corresponde a la realidad que me impulsó en mayor medida a solicitar la dimisión, junto con los menosprecios de los cuales fui víctima por parte de los señores Cesar Armando Correa Bonilla y Luz Mireya Solarte Yela, directivos de la seccional Nariño, que para 2013 y algunos meses de 2014 fueron mis superiores jerárquicos, acoso que no denuncié oportunamente por miedo a las represalias por parte de los mencionados o cualquier otro servidor de la Fiscalía. Hecho que aludo en este escrito como quiera que al hacerse efectiva la renuncia estas u otras personas no podrán causarme zozobra, angustia y temor nunca más.» [sic]

90. El 1 de septiembre siguiente, reiteró la solicitud de licencia no remunerada vía correo electrónico<sup>81</sup>; también remitió otro a los subdirectores de apoyo a la gestión de Nariño y Putumayo, en el cual manifestó<sup>82</sup>:

«De manera atenta me dirijo a ustedes con el fin de comentarles que aun no cuento con el aval por parte de la Subdirección Administrativa para ausentarme a partir del 2 de septiembre y aunque reconozco que la solicitud de licencia no remunerada la efectué dentro de los términos establecidos (solo 5 días de antelación), también es cierto que lo hice como mecanismo urgente para poderme ausentar de las instalaciones de la Fiscalía en Puerto Asís y asistir a las terapias físicas que requiero, para la toma de los exámenes que ordenó el ortopedista y posterior control. Es de anotar que aunque me encuentro en calma relatando el presente mensaje, soy la única persona consciente del dolor y molestia que siento debido a la inflamación en mis rodillas y es precisamente todo eso la razón de peso que me impulsó a renunciar a mi cargo.»

91. El mismo día se expidió la Resolución SSAG-0961 por la cual se concedió la licencia no remunerada a la demandante a partir del 1 de septiembre de 2014<sup>83</sup> y solo hasta el 5 de septiembre de 2014, la Fiscalía General de la Nación resolvió la solicitud de traslado, en el siguiente sentido<sup>84</sup>:

«Como consecuencia de lo anterior, se dispuso por parte de la ARL la realización de una auditoría concurrente para efectos de revisar las prestaciones asistenciales, la cual una vez adelantada, concluyó:

*“Respecto al denominado primer siniestro no es pertinente la generación las autorizaciones posteriores a la urgencia inicial debido a que fue calificado hasta el 22/11/2013 y más aún de origen común.*

*(...)*

*Referente al denominado segundo siniestro dado que este se encuentra calificado como profesional y se están brindando todas las prestaciones asistenciales pertinentes, se considera oportuno ingresarlo en el programa de RHB y que sea dentro de este proceso donde se determinen las recomendaciones laborales y así mismo se evalúe la posibilidad de desplazamiento de la usuaria definitivamente a la ciudad de Bogotá,*

<sup>81</sup> Expediente físico, folio 207.

<sup>82</sup> Expediente físico, folio 208.

<sup>83</sup> Expediente físico, folio 266.

<sup>84</sup> Expediente físico, folios 209 – 210.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

*basándose en necesidades y criterio médico, más no por solicitud verbal de la afiliada”*

Se tiene entonces, que la servidora va a ser inscrita en el programa RHB, en donde se determinará la ciudad para las prestaciones asistenciales y su situación médico laboral, al igual que las recomendaciones médico laborales a que haya lugar dentro de las cuales se encontrará su necesidad de reubicación.

En virtud de lo expuesto, solo hasta tanto se expidan las valoraciones y recomendaciones por parte de la ARL, se podrá tomar una decisión respecto de la viabilidad de su traslado por razones médicas.»

92. Este recuento probatorio permite mostrar el conjunto de conductas omisivas y abusivas respecto de la empleada Liliana Mercedes Sánchez Rojas. Asignó funciones peligrosas sin brindarle la ubicación idónea y todos los elementos necesarios para desarrollarlas. Además, pretendió utilizar maniobras para alterar la calificación de la demandante a insatisfactoria, aun cuando era de su conocimiento que ello constituía una causal de retiro del servicio.

93. Pero aún más, cuando la demandante sufrió el primer accidente laboral omitió cumplir con el deber de informar oportunamente a la ARL para que le fueran reconocidas las incapacidades y se le brindara el servicio asistencial a que tenía derecho; aunque la administradora conoció el suceso ocurrido en noviembre de 2013, fue por el actuar diligente, pero infructuoso de la servidora pública, porque a pesar de que se le requirió a la entidad la investigación sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar para determinar el origen del accidente, optó por asumir una conducta pasiva.

94. No suficiente con ello y sin dar solución al conflicto con la ARL, acudió a requerimientos como la transcripción de las incapacidades sin pronunciarse sobre las múltiples peticiones que presentaba Liliana Mercedes Sánchez Rojas que ameritaban un trato prioritario; prueba de ello son todas las recomendaciones médicas, así como los tratamientos, terapias, controles y consultas que fueron realizadas en otras ciudades, pues en el municipio de Puerto Asís únicamente se prestaba el servicio de salud de primer nivel.

95. Del mismo modo, desatendió la obligación que le imponía el artículo 2 de la Constitución Política, conforme con el cual es deber del Estado garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos y proteger a las personas en su vida, honra y demás derechos y libertades, así como el artículo 8 de la Ley 776 de 2002, cuyo tenor literal consiste en que «[l]os empleadores están obligados 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».

96. Ello, por cuanto pasó por alto no solo el estado de salud de la demandante, sino todas las solicitudes de incapacidad que demostraban la imposibilidad de



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

recuperación por las condiciones de trabajo que se le imponían y la necesidad de desplazarse a otras ciudades para recibir un tratamiento idóneo.

97. Incluso, cuando la demandante puso en conocimiento tales situaciones, la Fiscalía General de la Nación debió desplegar todas las actuaciones para reubicarla en una sede que le permitiera atender sus necesidades de manera óptima y, aunque es cierto que la planta de personal de la entidad es global y flexible y por eso fue trasladada al municipio de Puerto Asís, también lo es que, en virtud del derecho que le asistía a la servidora de desempeñar una labor en condiciones dignas, en razón a su estado de salud y falta de arraigo en dicha jurisdicción, se debía acceder, en primer lugar, a la reasignación de funciones acordes con su condición física y, en segundo lugar, al traslado.

98. Ciertamente, la desidia de la entidad en proteger los derechos de la demandante se extendió hasta el momento en que presentó la renuncia irrevocable. Según la narración cronológica, esperó hasta ese momento para pronunciarse sobre el traslado con evasivas y pleno desconocimiento de todas las manifestaciones relacionadas con la inflamación, dolor y limitación funcional que la lesión representaba.

99. Y es que, a más de lo anterior, pretermitió que sus deberes constitucionales se reforzaban por la misma condición de incapacidad de la demandante. El artículo 13 superior establece con claridad que el Estado «protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta»; asimismo, el artículo 47 indica que le incumbe adelantar políticas de rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran; y el artículo 54 *ibidem*, que también le ordena «propiciar la reubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud».

100. Ello se acompasa con lo previsto en la Ley 361 de 1997<sup>85</sup>, conforme con la cual, **(i)** es una obligación ineludible del Estado «la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la habilitación y rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales, económicos, culturales y sociales» [artículo 4]; **(ii)** se velará porque se tomen las medidas preventivas necesarias para disminuir y eliminar las distintas circunstancias causantes de limitación evitando, de este modo, las consecuencias físicas y psicosociales posteriores que pueden llevar hasta la propia minusvalía [artículo 7]; y **(iii)** se deberá garantizar que las personas con limitación reciban la atención social que requieran, según su grado de limitación [artículo 35].

101. A partir de ese hilo argumentativo, considera la Sala que la renuncia presentada

---

<sup>85</sup> «Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones»





Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

por Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas, no obedeció a su intención voluntaria y espontánea de separarse del cargo, sino que fue consecuencia directa del abandono de la entidad y del conjunto de acciones y omisiones continuadas tendientes a entorpecer el desarrollo de sus funciones e impedirle una recuperación pronta y exitosa al ponerle trabas y desconocer las circunstancias que rodeaban a la demandante y su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

102. De ahí que, en los escritos presentados en agosto de 2014, la demandante se detuviera en que la Fiscalía «ignoró de todas las formas posibles» sus peticiones de reubicación y, no menos importante, que tal indiferencia haya causado en ella zozobra, angustia y estrés que la llevaran a tomar tal determinación.

103. En conclusión, las pruebas aportadas al expediente permiten afirmar que la renuncia se distanció de los postulados que deben caracterizarla, pues más que representar la voluntad de retirarse del servicio, lo que muestra es que fue la consecuencia de un sinnúmero de actuaciones que fueron provocadas o desatendidas por parte de la entidad y que representaron, sin duda, el entorpecimiento a las funciones, desprotección laboral y coacción para que la demandante decidiera retirarse del servicio.

104. Por las razones expuestas, considera la Sala que ha de revocarse la sentencia de primera instancia y, en su lugar, accederse a las pretensiones relativas a la nulidad parcial del acto administrativo acusado y las de restablecimiento del derecho que pasan a examinarse a continuación.

## **2.5. El restablecimiento del derecho**

105. La parte demandante solicitó lo siguiente:

«**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la declaración de nulidad parcial del anterior acto administrativo y a título de restablecimiento del derecho, ordénese a la Fiscalía General de la Nación, reintegrar [a la demandante] al cargo que desempeñaba o a otro de igual o superior categoría, aclarando que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad en el ejercicio de su cargo»

106. Comoquiera que se acreditó la nulidad parcial del acto administrativo acusado, únicamente en cuanto a la aceptación de la renuncia y, adicionalmente que la renuncia provino de las conductas de la Fiscalía General de la Nación que afectaron la espontaneidad y voluntad que la caracteriza, se ordenará reintegrar a Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas al cargo que desempeñaba al momento de la renuncia o uno equivalente, sin solución de continuidad, pero se condicionará la decisión a que no ostente la calidad de pensionada.

107. Ahora, respecto del pago de los salarios y prestaciones sociales, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de unificación proferida el 9 de



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

agosto de 2022<sup>86</sup>, se puntualizó frente a los empleados nombrados en provisionalidad lo que se transcribe:

«67. Según las anteriores pautas, el pago de los salarios o prestaciones dejados de recibir por un empleado público hasta el momento en que sean reconocidos sus derechos de manera judicial, **debe asimilarse a título de restablecimiento del derecho**; en consecuencia, procede descontar de éste lo que la persona haya devengado o percibido como ingreso salarial y prestacional durante el mismo lapso, debido a que afecta al erario, que resulta ser la misma fuente de donde se originan los recursos que pagan la sentencia dictada en favor del accionante, y de este modo cobra sentido la prohibición constitucional contenida en el artículo 128 superior.

[...]

98. UNIFICAR JURISPRUDENCIA en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, estableciendo que son procedentes los descuentos efectuados a la condena derivada del fallo que resuelve el litigio inmiscuido dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, donde se obtiene la nulidad del acto que retiró del servicio a un empleado público nombrado en provisionalidad, a razón de las sumas de dinero recibidas por la parte demandante a título de salarios, prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público, por incurrirse en la prohibición constitucional de doble erogación con cargo al erario.» [se subraya]

108. Y luego, en la sentencia proferida el 27 de octubre de 2022<sup>87</sup>, se consignó que, el criterio de esta Sección, se ha dirigido a que la condena de restablecimiento del derecho «a favor del empleado de carrera administrativa desvinculado del servicio por causa de una supresión que es declarada ilegal, solamente proceden los descuentos de que trata el artículo 128 de la Carta Política y no de aquellas sumas de dinero que este haya devengado por su trabajo dependiente o independiente en el sector privado.»

109. De ese modo, comoquiera que en el *sub examine* se trató de una empleada pública que fue vinculada a la Fiscalía General de la Nación en virtud de la incorporación por la supresión del DAS, se ordenará el pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde que le fue aceptada la renuncia hasta el reintegro efectivo. Para tal efecto, se descontarán las sumas derivadas de otras vinculaciones con el sector público, durante el tiempo en que estuvo cesante, las cuales deberán ser indexadas. Asimismo, se efectuarán los aportes a pensión por el tiempo que permaneció retirada del servicio.

110. Para la actualización de las sumas reconocidas, en cumplimiento del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, se aplicará la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

<sup>86</sup> Radicación 11001-03-25-000-2017-00151-00 (0892-2017).

<sup>87</sup> Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2022, radicación 08001-23-31-002-2001-02601-01 (1578-2016).



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Lilibiana Mercedes Sánchez Rojas

111. En la que el valor presente (**R**) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, respecto de cada obligación, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

## 2.6. La condena en costas de la primera instancia

112. La parte demandante manifestó que era improcedente la condena en costas en la primera instancia porque no se demostró la temeridad ni la mala fe, así como los gastos en que incurrió la entidad.

113. El artículo 188 del CPACA prevé que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

114. Sobre la aplicación de esta norma, en la sentencia proferida el 1 de diciembre de 2016<sup>88</sup>, esta Subsección prohijó el siguiente criterio:

«La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se

<sup>88</sup> Subsección B, expediente 1908-2014.



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).»

115. De acuerdo con lo transcrito, la condena en costas no se impone por el hecho de haber sido vencido en juicio, sino que se debe examinar si existió alguna maniobra dilatoria o temeraria que trastocara las etapas del proceso; sin embargo, este no fue el ejercicio de ponderación que realizó el *a quo* y, al revisar el expediente, tampoco se encuentra alguna de esas acciones que merezca la imposición de la condena por este concepto; en consecuencia, al revocarse la sentencia de primera instancia se dispondrá que no hay lugar a la imposición de este concepto.

## **2.7. Costas de la segunda instancia**

116. En esta instancia, no evidencia la Sala que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, razón por la cual, se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada.

## **2.8. Conclusión**

117. Por las razones vertidas en precedencia, se revocará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda para, en su lugar, declarar la nulidad parcial del acto administrativo acusado, por cuanto la renuncia fue aceptada extemporáneamente, esto es 1 año y 2 meses después de que se cumplieran los 30 días que prevé el ordenamiento jurídico.

118. Igualmente, se accederá al restablecimiento del derecho, comoquiera que se probó que la renuncia no provino de la decisión unilateral, voluntaria y espontánea de Liliana Mercedes Sánchez Rojas, sino de las conductas de la Fiscalía General de la Nación que entorpecieron el cumplimiento de sus funciones y le impidieron la recuperación satisfactoria de las lesiones sufridas, en razón a que impuso obligaciones sin brindar los elementos necesarios para cumplirlas; utilizó maniobras para modificar la evaluación por desempeño a insatisfactoria; no informó oportunamente ni tomó las medidas necesarias para que a la demandante se le prestara el servicio de salud en debida forma; y no resolvió las múltiples peticiones de traslado y de reasignación de funciones. Estos comportamientos, sin duda, incidieron en la renuncia y, por supuesto, en su estado de salud.

119. Finalmente, no se condenará en costas por ninguna instancia, comoquiera que no se demostró que la parte la parte vencida haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-



Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**Primero. Revocar** la sentencia proferida el 26 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño que negó las pretensiones de la demanda.

**Segundo. Declarar** la nulidad parcial de la Resolución 2-2210 del 29 de octubre de 2015 expedida por la subdirectora de talento humano de la Fiscalía General de la Nación, en lo que respecta al artículo segundo, por el cual se estableció que la renuncia irrevocable presentada por Liliana Mercedes Sánchez Rojas se encontraba aceptada para todos los efectos legales a partir del 27 de septiembre de 2014.

**Tercero.** A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la Fiscalía General de la Nación reintegrar a Liliana Mercedes Sánchez Rojas al cargo que desempeñaba al momento de la renuncia o uno equivalente, sin solución de continuidad, siempre y cuando no ostente la condición de pensionada.

**Cuarto.** A título de restablecimiento del derecho, **condenar** a la Fiscalía General de la Nación a pagar los salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su la fecha en que le fue aceptada la renuncia hasta el reintegro efectivo. Para tal efecto, se descontarán las sumas derivadas de otras vinculaciones con el sector público, durante el tiempo en que estuvo cesante, las cuales deberán ser indexadas. Asimismo, se efectuarán los aportes a pensión por el tiempo que permaneció retirada del servicio.

Para la actualización de las sumas reconocidas, en cumplimiento del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, se aplicará la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (**R**) resulta de multiplicar el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, respecto de cada obligación, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

**Quinto.** La sentencia será cumplida en los términos de los artículos 192 y 195 de



---

Radicado: 52001-23-33-000-2016-00274-01 (4697-2022)  
Demandante: Liliana Mercedes Sánchez Rojas

la Ley 1437 de 2011.

**Sexto.** Sin condena en costas en ambas instancias.

**Séptimo.** Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Firmado Electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmado Electrónicamente

**JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA**  
Firmado electrónicamente  
Aclara el voto

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.