

ORIGINAL

## Igualdad de armas en derecho disciplinario, en el marco del código general disciplinario y el acoso laboral Colombia 2022 - 2023

### Equality of weapons in disciplinary law, within the framework of the general disciplinary code and workplace harassment Colombia 2022 - 2023

Isabel Cristina Lezama Velásquez<sup>1</sup>  , Ana Valeria Restrepo Salazar<sup>1</sup>  

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. Universidad Libre de Colombia. Pereira, Colombia.

**Citar como:** Lezama Velásquez IC, Restrepo Salazar AV. Equality of weapons in disciplinary law, within the framework of the general disciplinary code and workplace harassment Colombia 2022 - 2023. Management (Montevideo). 2024; 2:22. <https://doi.org/10.62486/agma202422>

Enviado: 10-10-2023

Revisado: 24-01-2024

Aceptado: 15-03-2024

Publicado: 16-03-2024

Editor: Misael Ron 

#### ABSTRACT

In the public sphere, Law 1010 of 2006, defined and established as punishable behaviors by way of very serious misdemeanor, any insult to human dignity attributable to public servants involved in labor relations, considering the need to protect, among others, the harmony and a good work environment, which depend on the actions or omissions of workers or employees of state organizations.

Now, with the entry into force of the General Process Code, the intervention of a subject within the additional sanctioning process was allowed to the parties that are already recognized in the current procedural law, such as the recognition of the victims in line with what provided in article 109 of Law 1562 of 2019, thus imposing an inequality of subjects and a violation of due process for those investigated, so there should be no more participants in the disciplinary process other than the operator and the subject subject to discipline, under penalty to distort disciplinary law.

**Keywords:** Process; Law; Disciplinary; Harassment; Labor.

#### RESUMEN

En el ámbito público, la Ley 1010 de 2006, definió y estableció como conductas sancionables a título de falta gravísima, todo ultraje a la dignidad humana imputable a los servidores públicos que intervienen en relaciones laborales, considerando la necesidad de proteger, entre otros, la armonía y el buen ambiente laboral, que dependen de la actuación u omisión de los trabajadores o empleados de las organizaciones estatales. Ahora, con la entrada en vigencia del Código General del Proceso, se permitió la intervención de un sujeto dentro del proceso sancionatorio adicional a las partes que ya se encuentran reconocidas en la ley procedimental vigente, como es el reconocimiento de las víctimas a tono con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 1562 de 2019, imponiendo con ello una desigualdad de sujetos y una violación al debido proceso para los investigados, por lo que no deberían existir más intervinientes del proceso disciplinario distintos del operador y el sujeto disciplinable, so pena de desnaturalizar el derecho disciplinario.

**Palabras clave:** Proceso; Derecho Disciplinario; Acoso Laboral.

#### INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano frente al ámbito público y en aras de seguir garantizando la vida en sociedad y establecer pautas que permiten a cada uno conocer sus derechos y deberes dentro de la misma, profirió la

Ley 1010 de 2006, en la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo, dentro de la cual se definió y estableció como conductas sancionables a título de falta gravísima, todo ultraje a la dignidad humana, imputable a los servidores públicos que intervienen en relaciones laborales, considerando la necesidad de proteger, entre otros, la armonía y el buen ambiente laboral, que claramente dependen de la actuación u omisión de los trabajadores o empleados de las organizaciones estatales.

El acoso laboral refiere conductas deliberadas y sistemáticas, empleadas para humillar y denigrar a otro para lograr su sometimiento o la dejación del empleo. Claramente, Esta conducta tiene el potencial de ocasionar perjuicios tanto físicos como psicológicos en la víctima, lo que conlleva a la violación de sus derechos fundamentales. Además, genera un impacto negativo en el entorno laboral de las instituciones, lo que a su vez reduce su productividad y competitividad.<sup>(1)</sup>

La importancia de esta cuestión radica en su naturaleza como conducta reprobable desde una perspectiva disciplinaria. Se considera una falta de gravedad extrema, ya sea cometida de manera intencional o por negligencia grave. Esto puede llevar a que el individuo bajo investigación se enfrente a medidas disciplinarias severas, incluyendo la destitución de su cargo y una inhabilitación general que puede oscilar entre diez (10) y veinte (20) años. En otras palabras, se le impediría ejercer funciones públicas en cualquier posición o capacidad, y sería excluido del escalafón o la carrera profesional.

En consecuencia, no se trata de una conducta menor, sino de aquellas sancionables que permiten manifestar el poder sancionador del Estado, por lo que es necesario que el disciplinado esté sometido a un proceso legal y justo, en el que pueda ejercer de manera plena su derecho de defensa y contradicción, gozando plenamente de los derechos y garantías establecidas por la Constitución, en pro de la imposición de sanciones de tal connotación absolutamente transparentes y desprovistas de cualquier vicio de nulidad.<sup>(2)</sup>

La Ley 1010 de 2006, establece además reglas especiales del procedimiento sancionatorio de las conductas catalogadas como acoso laboral, de manera que dispuso, dentro del proceso disciplinario, la intermediación de las presuntas víctimas de la conducta como un sujeto procesal adicional, quienes a la par del sujeto investigado, quien ejerce su derecho de defensa, y al operador disciplinario en su rol de conocer, investigar y sancionar la conducta en los términos de la ley procedimental vigente; intervienen dentro de la actuación para apoyar el ejercicio “acusador” del operador, lo que posiblemente pone en desequilibrio al sujeto investigado.<sup>(3,4)</sup>

Por consiguiente, el presente estudio se propone abordar la siguiente interrogante de investigación: ¿De qué manera se asegura la observancia del principio de igualdad al implementar la Ley 1010 de 2006 durante el proceso disciplinario regido por el Código General Disciplinario, en el período comprendido entre 2022 y 2023 en Colombia?

En tal sentido, se persigue evaluar la efectividad de la aplicación del principio de igualdad de condiciones en el marco de la Ley 1010 de 2006, en el contexto del proceso disciplinario en consonancia con el Código General Disciplinario, abarcando el intervalo temporal desde su puesta en vigencia en 2022 hasta el año 2023 en Colombia, se definirá el principio de igualdad de armas en el derecho colombiano, se identificarán los sujetos procesales en el procedimiento disciplinario vigente desde el año 2022 al 2023 en Colombia, examinando la intervención de la víctima de acoso laboral como sujeto procesal del proceso disciplinario y analizando, si al reconocer a las presuntas víctimas de acoso laboral como sujeto procesal en el procedimiento disciplinario, se garantiza la aplicación de estos principios de igualdad y de investigación integral.<sup>(5,6)</sup>

El derecho disciplinario tiene como fundamento el que se juzguen aquellas faltas que se han tipificado como disciplinadas, en las que interviene de manera general el investigado y el ente investigador, es decir, la regla general es que dichas situaciones son susceptibles de investigación sin que intervengan las víctimas, teniendo que el artículo 109 del Código General Disciplinario, incluyó en las investigaciones por acoso laboral a las víctimas, quienes se consideran sujetos procesales, lo que pondría al investigado en un plano de desigualdad.<sup>(7)</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta de investigación de este artículo se condensa en el siguiente interrogante: ¿Cómo se garantiza el principio de igualdad de armas, en la aplicación de la Ley 1010 de 2006, durante el transcurso del proceso disciplinario regulado por el Código General Disciplinario, desde su entrada en vigencia en el año 2022 hasta el 2023 en Colombia?

Por lo anterior se procuró cumplir con los objetivos de determinar la garantía del principio de igualdad de armas, en la aplicación de la Ley 1010 de 2006, durante el transcurso del proceso disciplinario regulado por el Código General Disciplinario, desde su entrada en vigencia en el año 2022 hasta el 2023 en Colombia, para definir el principio de igualdad de armas en el derecho disciplinario colombiano, examinando la intervención de la víctima en la investigación disciplinaria de acoso laboral como sujeto a la luz del principio de igualdad de armas y así se pudo analizar la igualdad de armas procesales, en la intervención de las víctimas dentro del proceso disciplinario de acoso laboral.

## MÉTODO

La investigación es de carácter cualitativo y jurídica, considerando que la fuente de información son las

normas que regulan el procedimiento disciplinario vigente en Colombia y describen las conductas reprochables de acoso laboral, así como la jurisprudencia y la doctrina en la materia.<sup>(8)</sup>

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el contexto del marco constitucional del Estado Social de Derecho, se alza el derecho fundamental al debido proceso y la igualdad de todas las partes ante la Ley como principios fundamentales. De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso es una piedra angular de vital importancia que exige una observancia meticulosa y un respeto inquebrantable por las garantías inherentes a este derecho. Entre estas garantías se encuentran el derecho a la defensa y el derecho a la contradicción. El debido proceso, por lo tanto, abarca las normativas esenciales destinadas a salvaguardar los derechos de aquellos que se someten a cualquier tipo de procedimiento legal. Este asegura una administración de justicia imparcial y adecuada, fomenta la seguridad jurídica y promueve la fundamentación de las decisiones judiciales en concordancia con las leyes vigentes. En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha delineado los lineamientos mínimos que definen el derecho al debido proceso con los siguientes términos:

“El derecho al debido proceso se refiere al derecho fundamental que posee cualquier individuo a una administración de justicia justa y adecuada. Un proceso es considerado ‘debido’ cuando cumple con todos los requisitos, condiciones y exigencias necesarias para asegurar la plena eficacia del derecho en cuestión.”<sup>(9)</sup>

En el marco de esta perspectiva, resulta claro y pertinente con respecto al tema bajo análisis que las acciones llevadas a cabo por las autoridades administrativas deben estar en total conformidad con las normativas que regulan los procedimientos pertinentes, con el fin de proteger los derechos y responsabilidades de aquellos involucrados en una relación legal. Esto adquiere particular importancia en situaciones en las que tales acciones resultan en la creación, modificación o terminación de derechos, así como en la imposición de sanciones. El enfoque primordial en estos casos es asegurar la defensa efectiva de los individuos involucrados.

Dentro del marco del estado de derecho y en estricta consonancia con el principio de juridicidad, el proceso debido se erige como un baluarte, excluyendo cualquier acción que se contraponga a la ley o que la exceda. En línea con otras facetas de la función estatal, la administración de justicia se encuentra sujeta a las pautas del ámbito jurídico. Esta operación solo puede ser llevada a cabo de acuerdo con los parámetros preestablecidos por las normativas generales y abstractas, las cuales vinculan a los servidores públicos en un contexto tanto positivo como negativo. Dichos agentes solo pueden actuar en conformidad con lo dispuesto por la ley, fundamentando sus acciones en las competencias que les han sido previamente otorgadas.

El derecho al debido proceso se configura como el garante de una administración justa de la justicia, estableciendo como “debido” aquel proceso que cumple con todas las condiciones indispensables para asegurar la efectividad del derecho sustantivo.<sup>(9)</sup>

En este contexto, es crucial señalar que el debido proceso está intrínsecamente relacionado con las normas constitucionales fundamentales que buscan establecer un orden justo. Esto implica que los poderes públicos deben regir sus acciones, no solo de acuerdo con las normas orgánicas de la Constitución, sino también en sintonía con los valores, principios y derechos establecidos. La primacía de lo sustancial sobre las formalidades es una costumbre jurídica que prevalece en la administración.

Además, el derecho al debido proceso está estrechamente vinculado con la presunción de inocencia. De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se garantiza el derecho a un juicio público e imparcial ante un tribunal independiente, así como la presunción de inocencia hasta que se demuestre culpabilidad legalmente. Esto asegura defensa adecuada.

La normativa establece que no se condenará por acciones u omisiones no consideradas delictivas en el momento. Tampoco se impondrán sanciones más severas de las que correspondían al cometer el delito.

Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se asegura a todas las personas el derecho a ser escuchadas en plazo razonable por un juez competente e imparcial, tanto en causas penales como en determinación de derechos y obligaciones civiles, laborales o fiscales. Esta garantía asegura procesos equitativos y protección de derechos fundamentales.<sup>(10)</sup>

Además, es fundamental que prevalezca el principio de presunción de inocencia, asegurando que la culpabilidad de una persona sea legalmente determinada antes de cualquier sanción. Este principio de presunción de inocencia es esencial para salvaguardar las garantías procesales y mantener la equidad en el procedimiento. En consonancia con ello, se subraya la necesidad de que se cumplan todas las garantías procesales, enmarcadas en el principio de igualdad.

La salvaguardia del debido proceso surge como una piedra angular en el marco normativo y jurisprudencial. Fundamentalmente anclado en los principios fundamentales de la constitución, se erige como un factor determinante en la garantía de que las actuaciones de los poderes públicos, entrelazados con la administración, se rijan no solo por normativas constitucionales orgánicas, sino también por los valores, principios y derechos que conforman el substrato jurídico. Es crucial destacar que este enfoque se adhiere a la costumbre jurídica que prioriza la sustancia por sobre las formalidades.<sup>(11)</sup>

La esfera del derecho fundamental al debido proceso abarca una amplia gama de derechos individuales, basándose en el concepto de justicia y en las salvaguardias que protegen a las personas sometidas a procedimientos legales. Este derecho se aplica tanto a los procesos judiciales como a las actuaciones administrativas, exigiendo un estricto apego a la ley para garantizar la imparcialidad y equidad en todo momento.

En línea con lo anterior, uno de los elementos inherentes al debido proceso es el principio de contradicción. Como se mencionó anteriormente, este principio se traduce en la capacidad de conocer y rebatir decisiones, pruebas y reclamos en cualquier proceso regido por la ley. Esta premisa es fundamental para asegurar la efectiva aplicación del derecho al debido proceso, ya que no puede concebirse sin brindar oportunidades adecuadas para cuestionar lo debatido y decidido.

El principio de contradicción no se limita únicamente a la capacidad de cuestionamiento, sino que también fomenta la validación legal de disposiciones, pruebas y argumentaciones. Además, facilita la consideración de argumentos discordantes que aún se ajustan al marco legal, garantizando que las acciones sean más legales y menos injustas. Según autores “la observancia del debido proceso y el principio de contradicción no solo fortalece la legalidad, sino que también promueve la justicia en el contexto administrativo”.<sup>(12,13)</sup>

Dentro del ámbito del derecho disciplinario, también se evidencia la aplicación de la facultad discrecional, que debe operar de manera amplia, en consonancia con el sistema de checks and balances propuesto por Montesquieu. Este sistema previene la existencia de poderes absolutos y asegura que ninguna potestad carezca de límites, en línea con el principio de relatividad.

La discrecionalidad en el ámbito jurídico encuentra su regla y medida en la razonabilidad. Se trata de un poder dentro del marco legal, que implica el ejercicio de facultades de decisión limitadas y equilibradas. El ejercicio de la competencia en el contexto jurídico equivale a la satisfacción del interés general y, por ende, se fundamenta en la evaluación de los aspectos factuales con el propósito de adoptar la decisión más adecuada en favor de la comunidad. Conforme a la Sentencia T-458<sup>(9)</sup> de la Corte Constitucional, es imperativo recordar que cuando la ley concede la discrecionalidad, se impone la condición de que tal poder sea ejercido de manera coherente con los objetivos de la normativa y proporcionado a los acontecimientos que la originan.

En el marco de esta reflexión, resulta vital comprender que la facultad discrecional no implica una autorización para que las autoridades administrativas actúen de manera arbitraria. En cambio, debe tenerse en cuenta que los poderes estatales no constituyen un fin en sí mismos, sino más bien un medio en servicio de la sociedad. Las decisiones que emanan de estas autoridades surgen de la organización de hechos con el propósito de alcanzar un objetivo definido.

En consonancia con esta noción de discrecionalidad, es relevante recalcar que la Corte Constitucional ha distinguido entre dos tipos de discrecionalidad. En primer lugar, se encuentra la discrecionalidad absoluta, la cual implicaría la toma de decisiones administrativas sin una justificación sustentada. Tal forma de actuación podría confundirse con la arbitrariedad, concepto que no tiene cabida en el marco del derecho contemporáneo. En segundo lugar, se plantea la discrecionalidad relativa, la cual difiere del mero capricho de un funcionario. Esta forma de discrecionalidad faculta al funcionario para evaluar las circunstancias actuales, la conformidad y comodidad que rodean la adopción de una decisión:

En el contexto del derecho contemporáneo, es esencial distinguir entre dos modalidades de discrecionalidad administrativa: “la discrecionalidad absoluta y la discrecionalidad relativa. La primera, que involucra la capacidad de tomar decisiones administrativas sin fundamentación justificada, puede confundirse con la arbitrariedad y carece de sustento en el marco legal vigente. Por otro lado, la discrecionalidad relativa, lejos de ser asociada con caprichos, permite al funcionario valorar tanto las circunstancias factuales como las oportunidades y conveniencias que rodean la toma de decisiones. Esto otorga al funcionario la opción de actuar o abstenerse de hacerlo, o de seleccionar el comprendido de su osadía, eternamente dentro de las intenciones generales inherentes a la función pública y los específicos sobrentendidos en la normativa que ampara la providencia discrecional”.<sup>(14)</sup>

Bajo esos presupuestos, toda actuación de un funcionario público, de consentimiento con el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, debe estar ceñida “a la constitución o a la Ley”, es decir sus actuaciones siempre deben orientarse a cumplir con la legalidad que inspira el ordenamiento jurídico colombiano, más aún cuando se trata de personas que se encargan del cumplimiento de los fines del Estado, del servicio a la corporación, encontrando al servicio de esos fines el proceso disciplinario, regulado por diversas leyes, que se concretan en definitiva en la Ley 1569 de 2019, reguladora de la acción disciplinaria y su procedimiento unificando el procedimiento para efectos prácticos del mismo.

Ahora, todo proceso requiere el establecimiento bien sea de una petición, queja, reclamo o acción, que generalmente está en cabeza de quien resulta afectado por hechos desarrollados por determinada persona, así las cosas, el proceso disciplinario se inicia a través de lo que se conoce como la acción disciplinaria, siendo una facultad que está en cabeza del Estado poniendo en funcionamiento el aparato jurisdiccional, buscando indagar con el objeto de descubrir la verdad, impartiendo justicia.<sup>(12)</sup> Así las cosas, tal como lo establece la Ley 1562 de 2019, en su artículo 1º, la titularidad del ejercicio disciplinario se encuentra en cabeza del Estado, tal como lo

ha establecido la Corte Constitucional:

En el contexto del proceso disciplinario, su finalidad radica en garantizar una rigurosa supervisión de la observancia de los deberes especiales asignados a los asalariados públicos y, por ende, su consecuente responsabilidad. Además, busca mantener la integridad en el adiestramiento de la función pública, ajustándose a los principios cardinales de economía, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad. Sin embargo, es esencial enfatizar que la severidad y la ejemplaridad que se esperan al sancionar al funcionario en falta no deben menoscabar las garantías que corresponden a cualquier individuo bajo investigación, especialmente el derecho a ser escuchado y a presentar pruebas para refutar las alegaciones en su contra.<sup>(15)</sup>

La doctrina ha establecido que el presupuesto procesal y el caudal probatoria para que se dé la inauguración de la correspondiente exploración disciplinaria, es que se tenga la certeza de la persona que pudo incurrir en la falta disciplinaria objeto de averiguación, buscando establecer si efectivamente la falta existió o no y bajo que presupuestos. No significa en modo alguno, que el hecho de realizar la apertura de la investigación disciplinaria, en contra de un determinado funcionario público, se vaya a proferir en definitiva un fallo en su contra, pues el proceso disciplinario debe permitir el desarrollo del derecho de protección y el hecho de que el engreimiento de ingenuidad no se desvirtúe hasta que no se demuestre lo contrario.

Dentro del amplio espectro de derechos, emerge el principio fundamental de equidad en la contienda, el cual se materializa en la necesidad de que cada parte disponga de la capacidad de exponer su caso sin que ello implique una desventaja en comparación con su adversario. Esta noción se refleja en la materialización del principio de igualdad ante la ley, que se hace palpable en facetas como la igualdad de oportunidades en la participación del proceso y la uniformidad en la aplicación de los argumentos presentados, de modo que se extiendan equitativamente a todas las partes involucradas.<sup>(16)</sup>

Tal principio se aplica o evidencia al derecho penal, pero se ha vislumbrado que sucede lo mismo en el derecho disciplinario, pues el acusador y la defensora, ostentan posiciones desiguales pues el primero cuenta con una discrecionalidad al iniciar la investigación disciplinaria y el primer involucrado goza de una posición más favorable en comparación con el segundo, ya que la parte defensora carece de una estructura organizativa equivalente para la obtención y presentación de pruebas durante el curso del procedimiento, por ello es necesario que en todo proceso se adopten medidas que coadyuven a la igualdad material y no meramente matemática.

#### **La víctima como sujeto procesal del derecho disciplinario**

El papel de las víctimas dentro del proceso disciplinario, es una situación que se ha debatido en el seno de la Corte Constitucional, encontrando una aproximación en el año 2004, hacía la posibilidad de considerarla como un sujeto procesal, indicándose en esa calenda que en el marco del derecho disciplinario, se juzgan las faltas relacionadas con los deberes funcionales de los sujetos procesables, sin que se precise la vulneración de un bien jurídico sino como la infracción a un deber, por lo que en principio no sería plausible afirmar que hay una persona afectada con la ocurrencia de una falta intransigente. En este contexto, la Corte Constitucional destacó en la Sentencia C-014 de 2004 que en el marco del proceso disciplinario no se considera la presencia de víctimas, ya que esta situación emerge como resultado de la naturaleza de la imputación que se formula.

La excepción a esa regla, se dio vía jurisprudencial por la misma Corporación, precisándose que puede hablarse de víctima cuando se comprueba la existencia de faltas por violación de derechos humanos o graves violaciones al derecho internacional humanitario.<sup>(17)</sup>

Esas mismas consideraciones, fueron las tenidas en cuenta recientemente por la Colegiatura, al estudiar la validez de las grabaciones en el marco de un proceso disciplinario, indicando que:

Esta instancia reconoce que las argumentaciones previas tuvieron como propósito clarificar la participación de individuos afectados por violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario en el marco del proceso disciplinario. Sin embargo, este razonamiento es relevante únicamente en la medida en que la limitación para esta participación se derive precisamente de la ausencia de la noción de “víctima” en el ámbito del derecho disciplinario.

Siendo así, cuando se aborda el tema de aportar pruebas como grabaciones no consentidas en el contexto del derecho penal, se establece que dichas pruebas deben ser presentadas por la propia víctima, quien es la persona que experimenta el perjuicio ocasionado por la conducta en cuestión. No obstante, en el campo del derecho disciplinario, donde la noción de “víctima” no encuentra cabida en la misma medida, transferir este argumento sin un análisis más detenido conlleva desafíos. Por ejemplo, aplicar el criterio de “víctima” del derecho penal podría llevar a la exclusión de grabaciones que evidencien faltas disciplinarias, incluso si no fueron realizadas por la persona afectada por dicha conducta. Además, esta perspectiva podría orientar el debate hacia la determinación del daño más que hacia la ocurrencia de la conducta misma.

Aplicando los precedentes jurisprudenciales mencionados con antelación, se establece que la persona que efectúa la grabación debe pertenecer al entorno familiar, social o gremial en el cual se origina la conversación, o estar amparada por el ámbito público, semipúblico o semiprivado en el cual se desarrolla dicha interacción.

Esta normativa excluye, por ejemplo, cualquier forma de intervención de comunicaciones sin la aprobación de un tribunal, así como cualquier otra forma de registro por parte de terceros que no tengan vínculo con el espacio protegido en cuestión.<sup>(18)</sup>

Aunque en ese caso se analizó la validez de la prueba obtenida por grabaciones en contraste con el derecho a la intimidad, lo cierto es que para arribar a ese concepto fue necesario el estudio del concepto de víctima.

Pero ese panorama cambió con la expedición del Código General Disciplinario, pues se incorporó expresamente como víctima, a la persona que padece acoso laboral en cumplimiento de lo normado en el artículo 17 de la Ley 1010 de 2006, debiendo considerarse que ser reconocido como sujeto procesal en el marco del proceso disciplinario, permite solicitar, aportar y controvertir las pruebas; interponer recursos, presentar solicitudes encaminadas a garantizar la legalidad y finalidad de la actuación disciplinaria.<sup>(19)</sup>

Y es que la consideración de víctima en el marco del derecho disciplinario, es que lo que se verifica es la ilicitud sustancial de una acción que afecta deberes funcionales, contrario al derecho penal donde la antijuricidad se analiza de cara a los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento; pero actualmente, en la acción disciplinaria, La Ley 1952 del año 2019 establece un escenario en el cual las víctimas se involucrarían en la evaluación de determinadas infracciones, tales como las violaciones significativas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Adicionalmente, este involucramiento también se extendería a situaciones de acoso laboral, donde las víctimas tendrían la oportunidad de presentar y describir los incidentes que afectaron sus deberes funcionales (artículo 110).<sup>(20)</sup>

Implicaciones de la actuación de la víctima en el derecho disciplinario, desventajas para el disciplinado.

Debe tenerse en cuenta que las víctimas cuentan además con otros medios de control para el adiestramiento de sus retribuciones y la compensación de los perjuicios que reclaman por la ocurrencia del acoso laboral, como lo es la reparación directa, que se ha definido por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“La evaluación de la viabilidad de la acción de reparación directa destinada a buscar indemnización por los perjuicios derivados del acoso laboral adquiere un papel de relevancia en el ámbito jurídico. En este contexto, se verifica que las conductas que constituyen el acoso laboral ya estaban previamente prohibidas por la normativa legal incluso antes de la promulgación de la Ley 1010 de 2006”.

En este contexto, es esencial resaltar que los perjuicios resultantes de este fenómeno se distancian de la impuesta ordinaria y rutinaria del servicio público, ya que surgen de notables deficiencias en la ejecución de dicho servicio. En consecuencia, de acuerdo con la legislación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la compensación íntegra de estos perjuicios puede ser reclamada a través de diversos medios legales como la acción laboral ordinaria, la operación de invalidación y recuperación del derecho en el caso de empleados con vínculo laboral, o por medio de la operación de resarcimiento directa.

Esta alternativa se mantiene factible, independientemente de que, desde la óptica del sistema de seguridad laboral, estos perjuicios puedan ser interpretados como resultados inmediatos de accidentes o enfermedades en el ámbito laboral. Por lo tanto, podrían dar origen al desembolso de compensaciones predeterminadas para situaciones de esta índole.

En sintonía con la corriente jurisprudencial actual respecto a las opciones procesales disponibles para aquellos perjudicados por su empleador o en el marco de una relación laboral, se evidencia la particular pertinencia de esta postura en el contexto de funcionarios públicos que enfrentan el acoso laboral. Este enfoque cobra especial relevancia debido a que, como se hizo mención previamente, tanto antes como después de la promulgación de la Ley 1010 de 2006, estos individuos han carecido de directrices claras y obligatorias para protegerse de esta situación. La falta de precisión en este sentido abre la puerta a la exploración de distintas estrategias defensivas y, consecuentemente, a diversas vías para lograr la reparación de los perjuicios sufridos.

Indudablemente, dado que la mayor parte de las acciones que configuran el acoso laboral se encuentran en oposición a las leyes vigentes, no existía impedimento para que los trabajadores afectados por el acoso laboral, tanto antes de la promulgación de la Ley 1010 de 2006 como especialmente después de su promulgación, formularan peticiones a sus empleadores. A través de estas solicitudes, buscaban invocar las disposiciones de protección legal con el propósito de poner fin a las conductas perjudiciales y de buscar la reparación y compensación de los daños derivados.

Estas acciones podrían haber resultado en la emisión de actos administrativos cuya “legalidad” podría ser cuestionada en términos de “nulidad y restablecimiento del derecho”. Sin embargo, dada la particularidad del acoso laboral, especialmente el tipo que, según la “Ley 1010 de 2006”, busca “infundir miedo, intimidación, terror y angustia” (artículo 2) y ocurre dentro de la propia entidad donde debe presentarse la reclamación, es “comprensible que las víctimas recurran a la acción de reparación directa” sin la necesidad de agotar previamente esta vía antes de recurrir a la jurisdicción. Esta elección se hace comprensible dado que, en ausencia de una “prescripción legal que requiera agotar dicha vía, las víctimas buscan ser indemnizadas por todos los daños que el mencionado acoso laboral haya ocasionado”.

Es crucial tener presente, tal como se detalló en la sección IV.1, que, en muchas ocasiones, distintas expresiones del acoso laboral toman la forma de actos administrativos. En situaciones como estas, dichos

actos pueden objetivamente perjudicar las condiciones laborales de la víctima, disfrazándose como medidas para satisfacer las demandas del servicio. En tales contextos, se observa claramente que, de manera similar al enfoque adoptado por la Corte Constitucional, en situaciones similares, es necesario diferenciar el análisis de la legalidad del acto administrador y las posibles implicaciones restaurativas que derivarían de su anulación, de la demanda de indemnización que podría surgir por los perjuicios ocasionados debido al acoso. Esta última perspectiva del acoso laboral, caracterizada por su persistencia y, por lo general, no restringida a una única actuación, demanda un enfoque distinto en términos de evaluación y compensación.

En estas situaciones, resulta imperativo considerar que, mientras el acto administrativo no haya sido objeto de anulación, su fundamentación se encuentra investida de una presunción de legalidad, y los perjuicios que hayan derivado de dicho acto también se asumen como legales. En el contexto de una demanda de reparación directa que busca obtener indemnización por los daños derivados de un caso de acoso laboral, es imperativo reconocer plenamente esta realidad. Los demandantes alegan que una porción de este acoso laboral se materializa mediante un acto administrativo. Sin embargo, es fundamental considerar desde otro punto de vista que la acción de reparación directa no debe convertirse en un medio alternativo para eludir el procedimiento jurídico apropiado destinado a cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

En la situación actual, se constata que a pesar del anhelo de la parte demandante de obtener compensación “por los perjuicios y daños resultantes de la enfermedad profesional que impactó a la señora Ana María Amézquita Barrios mientras desempeñaba su labor como funcionaria pública en la Oficina Principal de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué”, es crucial resaltar que los incidentes señalados como causantes de tal perjuicio, específicamente vinculados con el presunto acoso laboral al cual se habría sometido por parte de su superior jerárquico, en conjunto con la falta de adopción de medidas preventivas, están fuera del ámbito de la “prestación regular y usual del servicio”.

Esto se debe a que, si se llegase a demostrar su veracidad, estos acontecimientos constituirían flagrantes deficiencias en la prestación del servicio.

En este sentido, la acción de reparación directa que ha sido interpuesta resulta procedente conforme al criterio del Consejo de Estado en su decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, radicación número: 73001-23-31-000-2008-00100-01(40496).<sup>(21)</sup>

Es relevante observar también que, en relación con los perjuicios originados en situaciones de acoso laboral, se deben efectuar análisis considerando otros derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, que se establece como una prerrogativa esencial bajo especial amparo del Estado, tal como se establece en el artículo 25 de la Carta Política de Colombia. A su vez, el artículo 53 de la misma Constitución contempla los principios mínimos para la relación laboral, incluyendo el desarrollo de las actividades laborales de manera digna.

En línea con la salvaguardia de estos derechos fundamentales, la Ley 1010 de 2006 fue promulgada con el propósito de establecer un marco de acción. Según el artículo 1º de dicha normativa, su objetivo radica en “Establecer, anticipar, rectificar y aplicar medidas disciplinarias a las múltiples manifestaciones de agresión, abuso, humillación, tratamiento irrespetuoso y, en términos generales, cualquier comportamiento que menoscabe la dignidad intrínseca de los individuos que desempeñan sus funciones en el contexto de relaciones laborales, tanto en el ámbito privado como en el público.

## CONCLUSIONES

El proceso disciplinario, concebido como un instrumento de supervisión de las actuaciones de aquellos que desempeñan funciones públicas, ha experimentado un amplio desarrollo a través de la Ley 734 de 2002 y las sentencias de constitucionalidad que han moldeado su interpretación. Estos enfoques han sido integrados de manera más reciente por la Ley 1562 de 2019, que ha unificado las situaciones y, de manera explícita, ha designado a las víctimas como sujetos procesales, abarcando no solo casos de violaciones graves a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, sino también los incidentes de acoso laboral.

Este análisis normativo revela que, por lo general, el proceso disciplinario no contempla la participación de las víctimas como un aspecto inherente. La Ley 734 de 2002, en su versión original, no concedía a las víctimas la categoría de sujetos procesales. Sin embargo, mediante fallos jurisprudenciales como las sentencias C-014 de 2013 y T-473 de 2017, se incorporó esta noción, dentro de los límites delineados por dichas decisiones. La sentencia T-473, por ejemplo, reconoció el papel de la víctima de una ejecución extrajudicial perpetrada por un agente estatal, especialmente en el caso de un menor de edad. En esta instancia, la Corte Constitucional respaldó los derechos a la igualdad y al debido proceso, al tratarse de una situación de grave vulneración de los derechos humanos, orientándose hacia una protección superior de las garantías fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

La dinámica de la situación experimentó una transformación significativa con la promulgación de la Ley 1562 de 2019, con sus enmiendas introducidas por la Ley 2094 de 2021. Este desarrollo marcó un progreso que se erigía sobre el principio de igualdad, pero esta vez dirigido hacia las personas afectadas por las actuaciones

disciplinarias. El propósito era salvaguardar la verdad material. Con esta reforma, se habilitó la posibilidad de que las víctimas actúen a través de un apoderado judicial, puedan solicitar pruebas, reponer decisiones, requerir la terminación del proceso y, en última instancia, ejercer una participación activa en todas las fases del procedimiento.<sup>(22)</sup>

Los análisis doctrinales subrayan que estas determinaciones se justifican dado que las autoridades disciplinarias no pueden depender de las investigaciones penales en casos como las violaciones graves a los derechos humanos o los litigios laborales relacionados con el acoso laboral. En tales circunstancias, resulta necesario que las piezas procesales no aguarden la migración de las investigaciones penales al proceso disciplinario, requiriendo así la participación directa de las víctimas para alcanzar una verdad material en estos casos. Esta evolución se apoya en la comprensión internacional de que los procesos disciplinarios, debido a su demora investigativa, no son suficientemente eficientes para juzgar, sancionar y reparar las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos.

Aunque se menciona explícitamente en esta instancia el juzgamiento de las violaciones de derechos humanos y el acoso laboral, es imperativo reconocer la necesidad de establecer procedimientos que aseguren la igualdad material entre el disciplinado y los demás sujetos en casos similares. Con la intervención de sujetos adicionales, específicamente víctimas reconocidas como sujetos procesales activos, el disciplinado podría enfrentar una carga procesal semejante a la de un procesado penal. En este contexto, estaría sujeto a la acción de la entidad investigadora, el Ministerio Público y también la víctima.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Katz AS. Taming the prince: Bringing presidential emergency powers under law in Colombia. *International Journal of Constitutional Law* 2020;18:1201-30. <https://doi.org/10.1093/icon/moaa083>.
2. Díaz JRC. The limitation of political rights by administrative means in Colombia and the reluctance of the State to adapt its domestic legislation; [La limitación de derechos políticos vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna]. *Revista de Derecho* 2022;35:183-202. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502022000200183>.
3. Panadero Dueñez MA, Rodríguez Beltran WR. The American Convention as a parameter of constitutionality of procedural rules: the case of the single instance proceedings in Colombia; [La Convención Americana sobre Derechos Humanos como parámetro de constitucionalidad de las normas procesales: el caso de los procesos de única instancia en Colombia]. *Revista Eletronica Direito e Sociedade* 2020;8:141-63. <https://doi.org/10.18316/redes.v8i1.5659>.
4. Suing A, Ortiz C, González V. Configuration of television regulatory authorities in the Andean countries. *Revista Latina de Comunicacion Social* 2016;71:730-49. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2016-1118en>.
5. Morón Díaz F. Corte Constitucional, Sentencia C-599. 1992.
6. Vargas Hernández M. Corte Constitucional, sentencia C-1076. 2002.
7. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 25/03 Petición 289/2002 Caso Santo Domingo contra Colombia. 2003.
8. Hernández Sampieri R, Mendoza Torres C. Metodología de la Investigación. Lasrutras cuantitativa, cualitativa y mixta. 1a ed. España: McGraw Hill; 2020.
9. Arango Mejía J. Corte Constitucional, Sentencia T-458. 1994.
10. Cepeda Amarís J. Corte Constitucional, Sentencia C-244. 2017.
11. Ortíz Delgado G. Corte Constitucional, Sentencia C-495. 2019.
12. Cruz Patiño F. Derecho disciplinario práctico. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia; 2007.
13. Sánchez Berrera EM. La estructura del proceso disciplinario. Procedimiento ordinario. Lecciones de Derecho Disciplinario. vol. 5. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Instituto Nacional de Derecho Disciplinario; 2007.

14. Moroy Cabra M. Corte Constitucional, Sentencia C-734. 2002.
15. Linares Cantillo A. Corte Constitucional, Sentencia C-031. 2019.
16. Moratto S. El principio de igualdad de armas: un análisis conceptual. *Derecho Penal y Criminología* 2021;41:177-202. <https://doi.org/10.18601/01210483.v41n110.08>.
17. Araujo Renteria J. Corte Constitucional, Sentencia T-473. 2017.
18. Meneses Mosquera P. Corte Constitucional, Sentencia SU-371. 2021.
19. Escobar Gil R. Corte Constitucional, Sentencia C-029. 2021.
20. Senado de la República de Colombia. Código General Disciplinario. 2019.
21. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00100-01(40496). 2018.
22. Vargas Reyes RY. Las víctimas en el proceso disciplinario 2022. <https://icdp.org.co/las-victimas-en-el-proceso-disciplinario/>.

#### **FINANCIACIÓN**

No existe financiación para el presente trabajo.

#### **CONFLICTO DE INTERES**

Los autores declaran que no existe conflicto de interés.

#### **CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA**

*Conceptualización:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.

*Investigación:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.

*Metodología:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.

*Administración del proyecto:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.

*Redacción-borrador original:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.

*Redacción-revisión y edición:* Isabel Cristina Lezama Velásquez, Ana Valeria Restrepo Salazar.