



PRINCIPIO DE LEGALIDAD – Aplicación del Acuerdo 171 de 2014 del CSU en el nivel asistencial.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de esa norma a quienes tienen cargos de nivel asistencial, debe subrayarse que la planta administrativa de la Universidad Nacional de Colombia está compuesta por los siguientes niveles jerárquicos: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial. Así mismo, son personal administrativo los servidores públicos de carrera administrativa, los empleados de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales, esto con independencia de las funciones que le corresponden a cada cargo y de su nivel.

Esto puede encontrarse en toda la normatividad que establece la planta de personal administrativo de la Universidad, particularmente en el Acuerdo 136 de 2013 del CSU, "Por medio del cual se autoriza la recomposición, modernización y competitividad salarial para los cargos de la planta administrativa global de la Universidad Nacional de Colombia", en el cual se hizo referencia a todos los cargos con los que cuenta la planta administrativa de esta institución, incluyendo los del nivel asistencial, de finidos en la misma norma como aquellos que desarrollan actividades de apoyo, complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de ejecución.

IMPUTABILIDAD – Trastorno mental transitorio causado por adicción a sustancias psicoactivas.

De acuerdo con el Sistema de Clasificación de las enfermedades mentales y del comportamiento CIE 10, publicada por la Organización Mundial de la Salud, existe una codificación de cerca de 99 categorías de trastornos mentales, que abarcan un amplio espectro en el que se incluyen trastornos que pueden afectar seria y permanentemente la vida cotidiana o la comprensión de la realidad y otros que son trastornos mentales y del comportamiento por una intoxicación momentánea causada por el consumo de sustancias como alcohol, alucinógenos, sustancias psicotrópicas, cocaína y diferentes estimulantes (incluida la cafeína y el tabaco).

En este contexto, si bien en la historia clínica del investigado se indica que presentaba en ese momento un trastorno mental y del comportamiento debido al uso de cocaína, lo cierto es que ese trastorno es considerado por la OMS

como el producto de una intoxicación por el consumo de esa sustancia, y ello implica que al cesar el efecto de la droga cesa también el trastorno del comportamiento. Así, no estamos ante una persona inimputable, para lo cual sería menester que el trastorno mental fuera permanente. Y, en todo caso, el investigado no ha sido declarado judicialmente inimputable.

**TRIBUNAL DISCIPLINARIO – SALA DE PROCESOS DEL PERSONAL
ADMINISTRATIVO**

Expediente: TD-P-301-2015
Fecha: 16 de marzo de 2016
Decisión: Fallo sancionatorio
Conducta: Ausentismo laboral

I. ANTECEDENTES

El presente proceso disciplinario se originó mediante información presentada por el jefe de una dependencia, quien comunicó del presunto comportamiento del investigado, consistente en no cumplir con el horario laboral y ausentarse de su sitio de durante cuatro (4) días.

Por lo anterior, la Oficina de Veeduría Disciplinaria de la Sede, formuló el siguiente cargo único al investigado:

“Al señor (...), en su condición de Celador, se le imputará el presuntamente haber omitido cumplir con su jornada laboral durante los siguientes días, sectores y horarios: (...). Las anteriores ausencias al parecer sin justificación alguna”.

En el mencionado pliego de cargos se expuso que el investigado posiblemente habría transgredido las siguientes normas:

Ley 734 de 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

De igual manera, se le acusó de haber presuntamente incumplido lo previsto en el artículo 8 del Acuerdo No. 067 de 1996 del CSU, que se indica a continuación:

Artículo 8. Obligaciones. Son obligaciones de los miembros del Personal Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, las siguientes:

(...)

9. Realizar personal y oportunamente las tareas que les sean confiadas y responder por el uso de la autoridad que les ha sido otorgada o de la ejecución de las órdenes que puedan o les puedan impartir sin que en ningún caso queden exentos de la responsabilidad que les corresponda a sus subordinados, cumpliendo cabalmente con su jornada ordinaria de trabajo, salvo las excepciones legales, estatutarias y reglamentarias.

Asimismo, se señaló que posiblemente transgredió el deber previsto para su cargo en el Manual Específico de Funciones de la Universidad Nacional de Colombia, así:

Velar por la seguridad, la tranquilidad, la convivencia pacífica de las personas y el cuidado de los bienes de la Universidad de acuerdo a los lineamientos establecidos por la misma.

La conducta fue calificada provisionalmente como GRAVE con DOLO, por considerar que el señor investigado decidió omitir el cumplimiento de las programaciones informadas para las fechas en cuestión, a pesar de que por su antigüedad en el cargo debía conocer las implicaciones de dejar de ejercer la función que cumple como celador de la Institución. Afirmó la Oficina de Veeduría de Sede que con la conducta se generó una perturbación desde el punto de vista patrimonial, académico y funcional: *“Patrimonial al colocar en riesgo los bienes de la Universidad. Académico, porque el implicado era el encargado de vigilar el sector y los salones en que los estudiantes recibían normalmente sus clases. Y funcional, porque en las oportunidades que estuvo ausente, se generó una carga laboral adicional a los funcionarios que en calidad de celadores, realizaron rondas en los sectores asignados al disciplinado y una*

reprogramación de turnos por parte de la Jefatura de la Sección de Vigilancia y Seguridad”.

Universidad
Nacional
de Colombia

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia “*las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*”

La autonomía para la expedición del régimen disciplinario de los empleados administrativos, se precisó en el artículo 79 de la Ley 30 de 1992, así como también en el artículo 26 del Decreto 1210 de 1993, el cual reza:

“El estatuto del personal administrativo que adopte el Consejo Superior Universitario contemplará, entre otros, el régimen de derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades según su clase de vinculación y el régimen disciplinario, de conformidad con las normas vigentes, y estará basado en criterios de selección e ingreso, y promoción por concurso y evaluación sistemática y periódica”.

Es en ese marco que el Consejo Superior Universitario expidió el Acuerdo 171 de 2014, Estatuto Disciplinario del Personal Académico y Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, el cual fue aprobado en segundo debate el 4 de noviembre de ese año y entró en vigencia el 1° de julio de 2015, según lo previsto en su artículo 118.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de esa norma a quienes tienen cargos de nivel asistencial, debe subrayarse que la planta administrativa de la Universidad Nacional de Colombia está compuesta por los siguientes niveles jerárquicos: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial. Así mismo, son personal administrativo los servidores públicos de carrera administrativa, los empleados de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales, esto con independencia de las funciones que le corresponden a cada cargo y de su nivel.

Esto puede encontrarse en toda la normatividad que establece la planta de personal administrativo de la Universidad, particularmente en el Acuerdo 136 de 2013 del CSU, “*Por medio del cual se autoriza la recomposición, modernización y competitividad salarial para los cargos de la planta administrativa global de la Universidad Nacional de Colombia*”, en el cual se hizo referencia a todos los cargos con los que cuenta la planta administrativa de esta institución,

incluyendo los del nivel asistencial, de finidos en la misma norma como aquellos que desarrollan actividades de apoyo, complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de ejecución.

Se equivoca entonces la defensa cuando afirma que un cargo de nivel asistencial no pertenece al estamento administrativo, pues hacen parte del mismo todos los servidores públicos de la planta global administrativa y por igual les es aplicable y exigible tanto el estatuto de Personal Administrativo, Acuerdo 67 de 1996 del CSU, como el Estatuto Disciplinario, Acuerdo 171 de 2014 del CSU.

La defensa del investigado argumentó que este se encontraba amparado por el numeral 7 del artículo 51 del Acuerdo 171 de 2014 del CSU, por cuanto se encontraba afectado por una condición de drogadicción, lo cual le hacía un sujeto inimputable a la luz del derecho disciplinario interno. Para probar la veracidad de lo argumentado, se cuenta con la historia clínica del referido señor.

Frente a esta argumentación, se aclara que en materia de capacidad jurídica existe la presunción legal de que toda persona mayor de edad es plenamente capaz y, por ende, imputable, salvo declaración judicial de inimputabilidad. En consecuencia, se predica que el sujeto comprende el alcance de los diversos actos que le corresponde desarrollar en el tráfico social y, además, que está en condición de regularse libre y adecuadamente, de acuerdo con tal comprensión.

Ahora bien, la defensa indicó que la inimputabilidad del investigado se acreditó, en especial, con la historia clínica del investigado. Allí se expresa que el diagnóstico principal es el de *“Trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de cocaína: trastorno psicótico”*.

En Colombia la Ley 1616 de 2003 define la salud mental como *“un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad”*.

Según el Ministerio de Salud, *“actualmente no existe una manera biológicamente sólida de hacer la distinción entre normalidad y anormalidad mental, tampoco se conocen claramente todas las causas de los desequilibrios en este campo. Sin embargo, mundialmente se aceptan dos clasificaciones de*

trastornos y problemas mentales (CIE-10 y DSM-V) que orientan a los especialistas en la identificación de cuadros clínicos y definición de diagnósticos”¹

De acuerdo con el Sistema de Clasificación de las enfermedades mentales y del comportamiento CIE 10, publicada por la Organización Mundial de la Salud, existe una codificación de cerca de 99 categorías de trastornos mentales, que abarcan un amplio espectro en el que se incluyen trastornos que pueden afectar seria y permanentemente la vida cotidiana o la comprensión de la realidad y otros que son trastornos mentales y del comportamiento por una intoxicación momentánea causada por el consumo de sustancias como alcohol, alucinógenos, sustancias psicotrópicas, cocaína y diferentes estimulantes (incluida la cafeína y el tabaco)².

En este contexto, si bien en la historia clínica del investigado se indica que presentaba en ese momento un trastorno mental y del comportamiento debido al uso de cocaína, lo cierto es que ese trastorno es considerado por la OMS como el producto de una intoxicación por el consumo de esa sustancia, y ello implica que al cesar el efecto de la droga cesa también el trastorno del comportamiento. Así, no estamos ante una persona inimputable, para lo cual sería menester que el trastorno mental fuera permanente. Y, en todo caso, el investigado no ha sido declarado judicialmente inimputable.

De otro lado, no hay suficiente claridad respecto del alcance de dicho trastorno en la comprensión de la realidad y de las consecuencias de sus actuaciones. Por el contrario, del material probatorio se puede extraer que el investigado para ese momento era consciente de su situación y de los inconvenientes que el consumo de drogas le generaba en el trabajo y las consecuencias eso le podrían generar.

Así pues, luego de la valoración conjunta de estos elementos de convicción este Tribunal encuentra que el investigado no actuó amparado en una causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria y, por el contrario, se mantiene la presunción de ser persona imputable.

TIPICIDAD, ILICITUD SUSTANCIAL Y RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

¹ Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/abc-salud-mental.pdf>

² Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42326/1/8479034920_spa.pdf

Esta Sala considera pertinente precisar que para que una conducta sea reprochable disciplinariamente deben concurrir los siguientes elementos: Primero, la conducta debe ser típica, lo que quiere decir que debe estar enmarcada en una norma preexistente como falta disciplinaria. Segundo, debe existir responsabilidad subjetiva del procesado, lo que implica que debe haber actuado con dolo o culpa. Tercero, la conducta debe ser un ilícito sustancial, es decir, que hubiere afectado sustancialmente la función pública o los fines misionales de la Universidad.

De esta manera, mediante las planillas de Programación de Turnos de Vigilancia se logra establecer el deber del investigado de cumplir con los turnos y sectores asignados para su guardia y custodia.

Sin embargo, está probado que en esas fechas el investigado no asistió a su lugar de trabajo, incumpliendo con su jornada laboral. Así lo acreditan los oficios que dieron origen a esta actuación, las planillas de programación, las minutas de vigilancia y lo dicho por el mismo investigado.

Está entonces acreditada la tipicidad en la conducta del investigado, quien contrarió los deberes contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 34 del Código Disciplinario, el inciso 9 del artículo 8 del Acuerdo No. 067 de 1996 del CSU y el Manual de Funciones para el cargo de vigilante grado 01.

En cuanto a la ilicitud sustancial, considera esta Sala equivocada la afirmación de la defensa según la cual no se configuró ilicitud por no haberse presentado ningún daño a los bienes bajo la custodia del investigado ni afectación a los fines misionales de la Universidad. Recordemos la definición que trae el artículo 14 del Acuerdo 171 de 2014 del CSU, al respecto:

“La conducta será antijurídica cuando constituya un quebrantamiento de los deberes funcionales, siempre que ello implique una afectación sustancial a la función pública o fines misionales de la Universidad, sin justa causa”.

Se subraya que la ilicitud sustancial se configura no solamente cuando se afectan los fines misionales de la Universidad, sino cuando la trasgresión de los deberes funcionales, implique una afectación sustancial a la función pública.

Así, en cuanto a la naturaleza del derecho disciplinario, la Corte Constitucional ha establecido que es una rama esencial al funcionamiento del Estado *“enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones*

correspondientes y los procedimientos para aplicarlas” (Sentencia C- 181 de 2002, MP, Marco Gerardo Monroy Cabra).

**Universidad
Nacional
de Colombia**

En cuanto a sus finalidades la Corte ha destacado, que:

“El derecho disciplinario se estructuró con la finalidad de asegurar las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan indispensables para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado. Esta razón es la que justifica su existencia dentro del ordenamiento jurídico; así, su consagración dentro de un sistema de reglas es un imperativo para asegurar por un lado, el cumplimiento de los fines de la organización política estatal a través del ejercicio de una función pública que responda a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y por otro lado, propender por que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones respondan al concepto de ciudadano cumplidor de sus obligaciones legales y por tanto, no lesionen la imagen pública del Estado (Sentencia C-819/06 Jaime Córdoba Triviño).

Así pues, en relación a la ilicitud sustancial de la conducta, se observa que cuando el investigado se ausentó de su lugar de trabajo en las fechas y horas programadas, sin que otro vigilante lo supliera en el puesto de trabajo, no solamente puso en serio riesgo la seguridad de los bienes y de las personas bajo su cuidado, pues dejó desprotegido el sector que le fue asignado, sino que además generó traumatismos en la División de Vigilancia y Seguridad de la Sede, pues al no acatar la programación alteró los turnos de los demás vigilantes que debieron cubrir su ausencia.

Esto se evidencia por documental que para los turnos en los cuales debía laborar el investigado fueron cubiertos por otros vigilantes. Es notorio así que en atención a las ausencias del investigado el coordinador de vigilancia se vio obligado, en cada oportunidad, a ordenar a otro vigilante que lo reemplazara, alterando los turnos programados y sobrecargando a los demás vigilantes que si se presentaron a cubrir los sectores asignados.

En relación a la responsabilidad subjetiva del investigado, la Oficina de Veeduría Disciplinaria de la Sede en el pliego de cargos aseguró que estaríamos ante una conducta en modalidad dolosa.

Al respecto este Tribunal encuentra pertinente traer a colación el artículo 48 del Acuerdo 171 de 2014 del CSU, referente a la conducta dolosa:

“Existe dolo cuando el autor de la conducta intencionalmente incurre en la misma, a sabiendas de que contraría su deber funcional”.

A juicio de esta Sala no estamos en este caso ante un dolo, pues no se logró establecer que el investigado haya actuado con la voluntad de incurrir en la conducta típica. Como antes se anotó, la condición médica del investigado no nos lleva a concluir que se trate de una persona inimputable; pero se valora la afectación que la misma puede tener frente a la plena voluntad del servidor en la realización de la conducta antijurídica.

Así, se descarta el dolo en el actuar del señor investigado y en su lugar, considera esta sala que estamos ante una falta en modalidad de culpa grave, pues no actuó con la diligencia y cuidado que le es exigible como servidor público.

De acuerdo a todo lo anterior, se encuentra acreditada la culpabilidad del investigado, lo que nos lleva a formular el juicio de reproche y sancionarlo, por haber incurrido en una conducta en la que concurrieron tipicidad, ilicitud sustancial y responsabilidad subjetiva.

CALIFICACIÓN DE LA FALTA Y GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

En todo caso, se difiere de la Oficina de Veeduría Disciplinaria de la Sede en cuanto a la calificación de la conducta como falta grave, teniendo en cuenta el siguiente análisis de cada uno de los elementos para determinar la gravedad o levedad de la falta:

1. La modalidad de la conducta. Como se analizó previamente, se encuentra probado que la conducta realizada por el disciplinado se realizó con CULPA GRAVE y no dolosa como inicialmente se planteó en el pliego de cargos.
2. La afectación que la conducta generó respecto al desarrollo de los fines misionales de la Universidad. Al respecto cabe señalar que aun cuando la conducta fue sustancialmente ilícita pues puso en riesgo la función pública, no hay evidencia de que se haya presentado un hecho de pérdida o daño en los bienes o personas bajo la custodia del investigado, ni que se haya afectado a la Universidad en sus fines misionales.
3. El grado de incumplimiento de los deberes funcionales del investigado, de conformidad con lo establecido para el cargo en el Manual de Funciones o el contrato de trabajo. Mediante Resolución se establecieron las funciones del

cargo del investigado. De allí es posible concluir que al no acudir en reiteradas ocasiones a cumplir con sus turnos de vigilancia, omitió la función esencial de su cargo como servidor público.

4. La jerarquía que el servidor público tenga en la Universidad, de tal forma que la mayor jerarquía se tendrá en cuenta para considerar la gravedad de la falta. Para el caso el investigado no ocupaba un cargo de jefatura, coordinación o dirección, por lo cual esta situación no agravará la calificación de la conducta.

5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado. Se descarta esta trascendencia pues la conducta no tuvo repercusión ni impacto social de consideración.

6. La afectación a derechos fundamentales. Como se ha establecido, la conducta del investigado puso en riesgo los bienes y personas bajo su custodia. Empero, no se presentó un daño o perjuicio respecto a derechos fundamentales.

7. El cuidado empleado en la preparación de la falta, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, haber cometido la falta valiéndose de un inimputable o el grado de participación en la comisión de la conducta. Al respecto, no se considera probada la premeditación de la conducta, ni que se haya aprovechado de ninguna clase de confianza depositada en su persona.

8. Haber cometido la falta por inducción de un superior, o haber actuado en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas. Este criterio no es aplicable al caso, razón por la cual no será valorado.

9. Los motivos determinantes del comportamiento. A juicio de esta Sala el investigado no actuó con la firme voluntad de transgredir la norma ni la intención de causar lesión a la función pública; sino a causa de su adicción a las drogas. Esto nos lleva a entender en sus motivos un criterio de levedad.

10. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos. De acuerdo a lo probado, la conducta fue realizada únicamente por el investigado.

Bajo el anterior análisis tenemos que la falta disciplinaria debe calificarse como LEVE con CULPA GRAVE.

Como criterios para la graduación de la sanción, según el artículo 54 del Acuerdo 171 de 2014 del CSU, se tendrá en cuenta el atenuante que corresponde a la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función.

Se destaca que a partir del año 2013 hasta la fecha, el investigado presentó una mejoría considerable en su calificación al mérito, siendo por encima de 800. Asimismo, en el expediente se encuentra acreditado que en los años 1999, 2003 y 2007, el investigado obtuvo tres felicitaciones por su buen desempeño en diversas situaciones difíciles en materia de seguridad en la Sede Palmira.

En cuanto a la sanción a imponer, debemos tener en cuenta que la norma vigente al momento de los hechos era el Acuerdo 18 de 1998 del CSU, el cual en su artículo 19 establece como sanción aplicable para las faltas leves, una de las siguientes:

- 1. Amonestación escrita sin o con anotación en la hoja de vida.*
- 2. Multa de hasta diez (10) días del salario devengado en el momento de cometer la falta con la correspondiente indexación.*

Se subraya que la precitada norma no distingue la sanción en relación con la modalidad de la conducta (dolo, culpa gravísima o grave). No obstante, el principio de proporcionalidad nos lleva necesariamente a tener en consideración esa circunstancia pues no puede recibir la misma sanción quien incurre en la falta por descuido o negligencia, quien lo hace por una desatención elemental y quien lo hace con el conocimiento e intención de perjuicio.

Así, al encontrarnos en este caso ante una conducta con culpa grave y estar ante el mencionado atenuante por buen desempeño, esta Sala considera que lo procedente sería imponer una sanción de multa por seis (6) días de salario.

Sin embargo, atendiendo al parágrafo del artículo 54 del Acuerdo 171 de 2014 del CSU, según el cual cuando se presenta confesión antes de alegar de conclusión, la sanción debe disminuirse en una tercera parte, el Tribunal Disciplinario, Sala de Procesos del Personal Administrativo, DECIDE sancionar al investigado, con multa de cuatro (4) días de salario devengado para el año 2012, con la correspondiente indexación.

III. DECISIÓN

Proferir fallo sancionatorio imponiendo multa de cuatro (4) días al investigado por la comisión de una falta leve en la modalidad de culpa grave.