

PROCESO DISCIPLINARIO / SUJETOS DISCIPLINABLES / PARO LABORAL SERVICIO PÚBLICO / VALORACIÓN PROBATORIA / CAUSALES EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD / PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN / FUERO SINDICAL

[L]os paros, suspensiones de actividades o disminuciones del ritmo laboral que se efectúen por fuera de los marcos del derecho a la huelga, no son admisibles constitucionalmente, razón por la cual están prohibidas para todos los servidores públicos y no solo para aquellos que laboren en actividades que configuren servicios públicos esenciales.[...] [T]eniendo en cuenta que el servicio prestado por los bomberos aeronáuticos es considerado legalmente, como esencial, les estaba prohibido propiciar, organizar y participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo. [...] En el *sub examine* se encontró debidamente acreditado que los demandantes suspendieron su actividad y disminuyeron su ritmo de trabajo. [...] [A]demás de que los actores suspendieron el ejercicio de sus funciones pese a que se trataba de un servicio público esencial, lo cual está prohibido en la Ley, cuando fueron requeridos por una emergencia, se negaron a la prestación de sus servicios. [...] [L]as pruebas fueron valoradas en el marco de las reglas de la sana crítica y que la interpretación que de ellas hizo el juzgador disciplinario, llevaron a la conclusión de que las faltas disciplinarias sí se cometieron y los actores fueron responsables de ellas. Es importante advertir que al revisar la actuación disciplinaria no se vislumbra sesgo en el decreto y práctica de las pruebas; por el contrario, se hizo evidente que el único objetivo del investigador disciplinario consistía en encontrar la verdad real de los hechos y para ello hizo uso de todos los medios que estimó pertinentes y conducentes para su esclarecimiento. [...] [C]onsidera la Sala que no se configura la causal eximente de responsabilidad disciplinaria, en la medida en que lo manifestado en el Oficio referido fue simplemente un permiso para las personas que desearan asistir a las asambleas informativas sin que se tratara de una orden legítima, aunado al hecho de que, se insiste, dicha autorización no fue dada para suspender actividades propias de cada funcionario, toda vez que debió preverse la prestación eficiente del servicio en cada una de las dependencias. [...] El artículo 46 de la misma norma, consagra en cuanto al límite de las sanciones que la suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses, motivo por el cual en el asunto sometido a consideración no puede hablarse de la vulneración del principio de proporcionalidad dado que la conducta de los demandantes se encontró encuadrada dentro de las faltas graves antes mencionadas, a título de culpa grave y, por lo tanto, la sanción no podía ser otra que la suspensión en el ejercicio del cargo. Ahora, respecto a los 8 meses que el operador disciplinario impuso como sanción, debe decirse que dicho lapso no sobrepasó el término legalmente permitido; que para el efecto se tuvo en cuenta que ninguno de los disciplinados tenía antecedentes disciplinarios; y que, además, el cese de actividades por parte de éstos, como bomberos aeronáuticos, causó traumatismos en el aeropuerto en donde estaban asignados para prestar su jornada laboral. [...] [E]l derecho de asociación y negociación colectiva y, por lo tanto, de pertenecer a un sindicato, rige para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, razón por la cual el hecho de hacer parte de alguna de estas asociaciones no genera de manera alguna la pérdida de su condición como servidor público. [...] [E]l fuero sindical es una figura jurídica protectora y garantista del ejercicio de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, que comprende los siguientes derechos: i) no ser despedido ni desmejorado en sus condiciones laborales, ni trasladado a otro sitio o lugar de trabajo, salvo que exista una justa causa probada; y b) la justa causa debe ser previamente calificada por la autoridad competente.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 29 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 13 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 128 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 141 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 142

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "A"

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01467-00(3715-13)

Actor: JOSÉ HUMBERTO ABRIL BARÓN Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTRO

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del CCA, José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo presentan demanda contra la Nación, Ministerio de Transporte y la Unidad Especial de Aeronáutica Civil.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

La parte actora solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución N.º 00488 de 9 de febrero de 2005, emitida, en primera instancia, por el jefe del Grupo de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, por medio de la cual fueron declarados responsables disciplinariamente los señores José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo y se les impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 8 meses; y ii) Resolución N.º 03235 de 18 de julio de 2005, proferida por el director general de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, que confirmó la decisión inicial.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitaron i) condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejaron de devengar con ocasión de la sanción disciplinaria; ii) declarar que no existió solución de continuidad; iii) ordenar la actualización de las sumas que resulten de la condena, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo; y iv) disponer el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 *ibidem*.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado judicial de los demandantes señaló los siguientes:

i) A José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos, se les inició investigación disciplinaria por la presunta suspensión de actividades en el aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, el 16 de septiembre de 2002, entre las 8:30 am y las 11:00 am; lapso en el que, además, se presentó una emergencia aérea con una aeronave que no fue atendida de manera oportuna porque los antes mencionados no quisieron atenderla.

ii) Mediante Resolución N.º 00488 de 9 de febrero de 2005, el jefe del Grupo de Investigaciones Disciplinarias, en primera instancia, declaró responsables disciplinariamente a los señores José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos, por haber incurrido en una falta grave, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 numeral 11 y 35 numerales 7 y 32 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave; sancionándolos con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 8 meses.

iii) Contra dicha decisión los disciplinados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto a través de Resolución N.º 03235 de 18 de julio de 2005, emitida por el director general de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, confirmando la decisión inicial.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 29 de la Constitución Política; 28, 33, 34,

128, 129, 130, 131, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144 y 145 de la Ley 734 de 2002.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado del demandante expuso los siguientes argumentos:

i) Los actos administrativos cuestionados vulneraron su derecho al debido proceso y el principio de presunción de inocencia, toda vez que no se tuvo en cuenta que mediante Oficio N.º 4100 de 14 de septiembre de 2002, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil les otorgó un permiso para adelantar las asambleas informativas organizadas por el sindicato de trabajadores de la Aeronáutica Civil.

ii) Aunado al permiso mencionado, a través de Oficio de 15 de septiembre de 2002, el Sindicato de Trabajadores de la Aeronáutica Civil informó a la Dirección de Aeronavegación de la Aeronáutica Civil, la realización, el 16 del mismo mes y año, de las asambleas informativas en las que participarían la mayoría de trabajadores de la Aerocivil, entre ellos los bomberos, señalando que no se podía garantizar el servicio de salvamento y extinción de incendios en los aeropuertos del país.

iii) Con base en ello, se desconoció el material probatorio obrante dentro del expediente que daba cuenta de que, primero, la falta por la que fueron sancionados no estaba acreditada, pues, se insiste, antes de la realización de las asambleas informativas en las que se suspendió parcialmente el servicio, la Aeronáutica Civil les otorgó un permiso para el efecto y, segundo, su conducta se enmarcó bajo una causal eximente de responsabilidad disciplinaria, dado que actuaron bajo una orden legal.

iv) No es cierto que se hubiera presentado una emergencia en el aeropuerto la Vanguardia de Villavicencio y ellos no la hayan querido atender, en tanto que el piloto de la aeronave nunca la reportó como tal. Ahora, en atención a que la entidad demandada tenía conocimiento del asunto, debió extremar las medidas de seguridad para evitar, en el caso particular, demoras en la atención de la supuesta emergencia.

v) Los actos acusados fueron expedidos con desviación de poder, en la medida en que no se tuvo en cuenta que los disciplinados, en sus hojas de vida, no tenían

anotación alguna por mala conducta y aun así, fueron declarados responsables disciplinariamente, imponiéndoles, además, una sanción excesiva.

vi) Se desconoció el fuero sindical del que era acreedor el señor José Humberto Abril Barón y con ello, la prohibición de adelantar una investigación disciplinaria en su contra.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. Del Ministerio de Transporte

La Nación, Ministerio de Transporte, por intermedio de apoderada, propuso las siguientes excepciones:¹

i) Falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no fue quien expidió los actos administrativos cuestionados, encargándose de ello la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, que si bien es una entidad adscrita al Ministerio, tiene potestad de decisión, de conformidad con lo establecido en Decreto 260 de 2004.

ii) Indebido agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación, toda vez que dicha diligencia se adelantó contra la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y no frente al Ministerio de Transporte.

iii) Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por haber transcurrido más de 4 meses entre la emisión de los actos acusados y la interposición de la presente acción.

1.2.2. De la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, por intermedio de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación:²

i) Si bien existió un permiso firmado por el director de Recursos Humanos para

¹ Folios 609 a 616 del cuaderno principal.

² Folios 617 a 622 del cuaderno principal.

adelantar las asambleas informativas, también lo es que este no fue dado para llevar a cabo actividades desordenadas sin la existencia de ningún control, pues su otorgamiento fue bajo la condición de que no se descuidaran las necesidades del servicio; no obstante, pese a que se presentó una emergencia con una aeronave en el aeropuerto la Vanguardia de Villavicencio y que la torre de control llamó inmediatamente a los bomberos que se encontraban de turno, estos contestaron que estaban en una asamblea y que no podían asistir, poniendo en riesgo la vida de los tripulantes y ocupantes del avión.

ii) No es dable que los demandantes pretendan responsabilizar de la ocurrencia de los hechos a la Aeronáutica Civil, en la medida en que tan solo 1 día antes de la suspensión de actividades, se puso en conocimiento la situación a la entidad, siendo este un término muy reducido para realizar un plan de contingencia.

iii) Es de resaltar que, contrario a lo sostenido en el escrito de la demanda, se encontró plenamente demostrado que los actores, entre otros, no estuvieron en su sitio de trabajo, pese a estar de turno, el 16 de septiembre de 2002, desde las 06:00 am hasta las 11:30 am.

iv) La falta disciplinaria que le fue endilgada a los actores se hizo bajo el principio de legalidad y proporcionalidad, por cuanto se ajustó a los supuestos fácticos, la normativa y jurisprudencia aplicable. Al respecto, sostuvo que la falta fue adecuada y se determinó con base en las pruebas allegadas y debidamente valoradas, lo que permitió concluir que los disciplinados incurrieron en la falta grave por la cual fueron sancionados.

v) No se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto que a los demandantes se les brindaron las garantías procesales pertinentes, permitiéndoles ejercer su derecho a la defensa.

1.3. Alegatos de conclusión

1.3.1. De la parte demandante

Pese a que mediante Auto de 28 de junio de 2018,³ el Despacho corrió traslado para alegar de conclusión, la parte interesada guardó silencio.

1.3.2. De la parte demandada

³ Folio 663 del cuaderno principal.

1.3.2.1. Del Ministerio de Transporte⁴

Insistió en los argumentos señalados en la contestación de la demanda.

1.3.2.2. De la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Guardó silencio.

1.4. Del Ministerio Público

La procuradora segunda delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto en el que solicitó negar a las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:⁵

i) Se encontró acreditado que los demandantes incurrieron en el elemento objetivo del tipo disciplinario endilgado, en la medida en que el 16 de septiembre de 2002, se presentó una emergencia aérea en el aeropuerto la Vanguardia de Villavicencio y pese a que se solicitó la colaboración del grupo de bomberos, estos manifestaron que estaban en una asamblea informativa y que solo darían apoyo si se presentaba algún incendio, poniendo en riesgo a los pasajeros y a la tripulación.

ii) Los sancionados incumplieron el deber que tenían como bomberos de la Aeronáutica Civil, de garantizar la prestación de servicios el 16 de septiembre de 2002, pues si bien tenían el aval del jefe de personal para asistir a la asamblea informativa, también lo es que debían prever lo pertinente para atender las necesidades del servicio y tomar las medidas para asegurar la prestación del servicio, la diligencia e idoneidad en su ejercicio.

iii) Los actores actuaron con negligencia, descuido y falta de previsión, pues como bomberos conocían que al ausentarse de su sitio de trabajo, sin garantizar que la labor sería atendida por un grupo mínimo de servidores, pusieron en riesgo la vida de las personas del aeropuerto la Vanguardia de Villavicencio.

2. Consideraciones

⁴ Folios 664 a 666 del cuaderno principal

⁵ Folios 675 a 685 del cuaderno principal.

2.1. De la excepción propuesta por la entidad demandada

Previo a estudiar el fondo del asunto procede la Sala a resolver la excepción planteada por la apoderada de la Nación, Ministerio de Transporte, denominada falta de legitimación en la causa por activa.

2.1.1. De la falta de legitimación en la causa

Frente a esta excepción la apoderada de la Nación, Ministerio de Transporte señala que como no emitió ninguna decisión de fondo dentro de la investigación disciplinaria en la cual fueron sancionados José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales, no está llamada a responder frente a los cargos expuestos en el escrito introductorio.

La legitimación en la causa es la posibilidad que tiene una persona, ya sea natural o jurídica, para concurrir al trámite de un proceso en calidad de demandante o demandada.

Una persona está legitimada en la causa por pasiva, cuando le asiste la obligación de satisfacer el derecho sustancial objeto del litigio o cuando es frente a quien debe declararse la relación jurídica objeto de la demanda.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, entre otras, la Sentencia C-965 de 2003, la legitimación en la causa es «la calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso», de manera que cuando una de las partes carece de esa condición, no puede la autoridad judicial adoptar una decisión favorable a sus pretensiones dentro del proceso.

El Consejo de Estado, se pronunció sobre la legitimación en la causa, en los siguientes términos:

La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran

las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada⁶

En el *sub examine* el actor señala como entidades demandadas a la Nación, Ministerio de Transporte y a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 260 de 2004, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio referido, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Ahora bien, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, si bien existe un control administrativo sobre las entidades descentralizadas que hacen parte de un Ministerio o Departamento Administrativo, este es solo para asegurar y constatar que las funciones que estas entidades adquieran se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, sin tener la facultad legal para extender su autoridad respecto de su autonomía administrativa y presupuestal.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la Nación, Ministerio de Transporte no emitió ninguno de los actos administrativos a través de los cuales los demandantes fueron declarados responsables disciplinariamente y que esto obedeció a la función disciplinaria que le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil como entidad del Estado,⁷ considera la Sala que la excepción planteada está llamada a prosperar.

Finalmente, en atención a la prosperidad de dicha excepción, no es dable resolver las demás excepciones planteadas por la Nación, Ministerio de Transporte.

2.2. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos acusados, la entidad demandada incurrió en (I) violación del derecho al debido proceso, por no haber tenido en cuenta que con las pruebas obrantes dentro del expediente no se acreditó la falta imputada y que se configuró una causal eximente de

⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera, Sentencia de 14 de marzo de 2012, radicación 76001-23-25-000-1997-03056-01 (22.032), magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ Ley 734 de 2002, artículo 2. «Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta».

responsabilidad disciplinaria; (ii) desviación de poder, toda vez que no se analizó que ninguno de los disciplinados, con anterioridad, habían sido sancionados, ni tenían anotaciones en su hoja de vida por mala conducta; (III) transgresión del principio de proporcionalidad de la sanción; y (IV) desconocimiento del fuero sindical del señor José Humberto Abril Barón.

2.3. Marco normativo

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

En su artículo 6 se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Ahora, dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 dispone en cuanto al principio de legalidad, que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley vigente al momento de su realización».

A su vez, respecto a la presunción de inocencia, el artículo 9 *ibidem*, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa dispone en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto a las pruebas, el Código Disciplinario Único señaló en su artículo 128, que toda decisión proferida dentro de la actuación disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa, correspondiéndole la carga de la prueba al Estado.

Finalmente, los artículos 141 y 142 *ibidem*, consagran que los medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.

2.4. Hechos probados

De conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente, puede establecerse lo siguiente:

2.4.1. En relación con la actuación disciplinaria

En septiembre de 2002, las Organizaciones Representantes de los Trabajadores de la Aeronáutica Civil, Anbac, Acoldeca y Sintraeronáutico, convocaron a todos

los trabajadores a una jornada nacional de protesta el 16 de septiembre de 2002, a partir de las 06:00 am, en todos los aeropuertos del país.⁸

Mediante Oficio N.º 4100 de 14 de septiembre de 2002, el señor Jairo Enrique Vásquez Cardona, en calidad de Director de Recursos Humanos, le puso de presente a los presidentes de Sintraeronáutico, Acoldeca y Anbac, lo siguiente:⁹

En atención con la solicitud de fecha 12 de septiembre de 2002, relacionada con el permiso para todos los trabajadores que desean asistir a la asamblea informativa sobre las propuestas de Reforma Laboral, Pensional y Fiscal presentadas por el Gobierno Nacional que se realizará el día lunes 16 de septiembre de 2002 a partir de las 06:00 horas. **Esta dirección autoriza el permiso solicitado previendo las necesidades del servicio.**

El 15 de septiembre 2002, los presidentes de Anbac y Sintraeronáutico, le manifestaron a la Dirección de Aeronavegación de la UAE Aeronáutica Civil, que:¹⁰

(...) nos permitimos poner en conocimiento de ustedes que con ocasión de la realización de las asambleas informativas programadas de las cuales participarán la gran mayoría de los trabajadores de la aerocivil, no se garantizará el servicio de salvamento y extinción de incendios SEI, a partir de las 06:00 horas del día lunes 16 de septiembre próximo.

Por esta razón cualquier decisión de operar los aeropuertos, en estas condiciones constituye una clara violación de la normatividad nacional e internacional sobre seguridad aérea y por lo tanto, los riesgos derivados de estas decisiones quedan bajo la absoluta responsabilidad de las directivas y del grupo de tránsito aéreo de la aerocivil.

No sobra aclarar que los supuestos planes de contingencia para operar aeropuertos, basados en la suplantación de los bomberos aeronáuticos con soldados de la Fuerza Aérea Colombia, Bomberos Estructurales o Grupos de Socorro, constituyen igualmente una violación de las normas y un grave atentado contra la seguridad aérea, por cuanto ninguno de estos sectores está capacitado, ni cumple con los requisitos exigidos para tener la categoría de bombero aeronáutico.

El 16 de septiembre de 2002, la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Villavicencio mediante escrito denominado «informe de novedades en desarrollo de la jornada de protesta», informó que:¹¹

En Villavicencio, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre de 2002, siendo las 10:15 am, se desplazó la funcionaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Territorial Meta, en cumplimiento al auto 053 (...)

En este estado de la diligencia, el suscrito funcionario declara que existe un cese parcial de actividades, se le solicita al representante de la empresa haga entrega formal de las novedades de personal.

En estado de la diligencia, se le concede el uso de la palabra a las partes, quienes manifiestan: POR LA EMPRESA: Mayor HENRY QUINTERO BARRIOS: La operación aeronáutica se vio suspendida por la falta de presentación de servicios de Bomberos, los cuales manifestaron que a partir de las 9:00 de la mañana

⁸ Folios 21 y 11 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

⁹ Folio 255 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria.

¹⁰ Folio 24 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

¹¹ Folios 52 a 53 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

suspenderían actividades, ante lo cual se adoptó como plan de contingencia el apoyo por parte de los Bomberos de Villavicencio con una máquina y se reinicia la operación del aeropuerto. Adicionalmente se presentó una emergencia del 3462 la cual no fue atendida por el personal de Bomberos, el resto de dependencias no afectan directamente la parte operativa del aeropuerto, excepto aeronavegación que se encuentra operando normalmente.

(...)

En la misma fecha, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil emitió un documento con las «Estrategias para enfrentar el cese de actividades por parte de los bomberos aeronáuticos el día 16 de septiembre de 2002», en el que se señaló:¹²

1. Solicitar investigación al Ministerio de Trabajo para determinar qué funcionarios participaron activamente en el cese de actividades.
2. Se solicitó la iniciación de investigaciones disciplinarias de la entidad para aquellos funcionarios que participaron activamente en el cese de actividades y que no se encuentran amparados por fuero sindical.
3. **Como quiera que en Villavicencio se presentó una emergencia la que no fue atendida por el personal de bomberos aeronáutico se dará traslado a la Fiscalía para que se inicie la respectiva investigación por presentarse una conducta delictiva.**

Por Oficio de 16 de septiembre de 2002, la Líder de Servicio Aeropuerto AXM, puso de presente, que:¹³

Para su información y conocimiento, la ALIANZA SUMMA el día de hoy ha suspendido dos de sus vuelos hacia Bogotá (7190-7192), debido a las Asambleas Informativas que viene adelantando el personal de bomberos del Aeropuerto El Edén.

Esto ha causado a la Aerolínea múltiples gastos por transporte terrestre, endoso a otras aerolíneas etc., sin contar con la incomodidad del servicio prestado a nuestros clientes.

De acuerdo con un informe de la Aeronáutica Civil, los bomberos aeronáuticos que no se presentaron a laborar el 16 de septiembre de 2002, a sus respectivos puestos de trabajo, en la ciudad de Villavicencio, fueron 8.¹⁴

A través de Oficio N.º 4130 de 16 de septiembre de 2002, el director general de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil solicitó al ministro de trabajo y seguridad social, lo siguiente:¹⁵

Comedidamente acudo a usted (...) con la finalidad de solicitar su intervención en el sentido de dar trámite a lo establecido en el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo que establece la declaratoria de ilegalidad del paro adelantado el día de hoy por los funcionarios estatales y más concretamente por los funcionarios aeronáuticos.

¹² Folio 75 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

¹³ Folio 53 del cuaderno N.º 14 de antecedentes administrativos.

¹⁴ Folio 77 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

¹⁵ Folio 83 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

Lo anterior obedece a que el cede e actividades efectuado el día de hoy se encuentra dentro de los casos establecidos en el artículo 450 del Código antes mencionado.

Por Oficio fax N.º 5004608 de 16 de septiembre de 2002, el administrador del aeropuerto Vanguardia de Villavicencio puso de presente al director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, que:¹⁶

Comedidamente me permito informarle que de 8 bomberos que componen los turnos en el aeropuerto Vanguardia, el día de hoy únicamente se encontraban 2 laborando normalmente.

Aunado a ello a las 08:33 am la aeronave de matrícula HK-3462 de la Empresa Ades, que cubría la ruta Villavicencio Miraflores, se regresó por motivos técnicos en el motor uno, pero al solicitar la asistencia del personal de bomberos, no hubo tal servicio, se coordinó con los bomberos de Villavicencio y la Fuerza Aérea y se reinició la operación del aeropuerto.

En la misma fecha, el 16 de septiembre de 2002, el Director General de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia solicitó ante el Grupo de Investigaciones Disciplinarias, que:¹⁷

Como quiera que como consecuencia de las Asambleas programadas dentro de la Jornada Nacional de Protesta que se adelantó en el día de hoy en los diferentes aeropuertos del País por las Organización es de Representantes de los Trabajadores de la Aeronáutica Civil se afectó de manera significativa la prestación del servicio de bomberos aeronáuticos a que está obligada la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, comedidamente le solicito iniciar de manera inmediata una investigación disciplinaria a efectos de establecer los eventuales responsables y aplicar las sanciones que correspondan.

Mediante escrito de 18 de septiembre de 2002 el señor Edgar Ricardo Sarmiento, en calidad comandante de la aeronave HK-3462, manifestó:¹⁸.

(...) me permito informales los hechos ocurridos el día 16 de septiembre del año en curso.

Al efectuar el vuelo del Aeropuerto Vanguardia con destino a la población de Miraflores (Guaviare), en mi calidad de comandante de la Aeronave DC-3, matrícula HK-3462, afiliada a la empresa aerolíneas del este, ADES LTDA., solicitamos la autorización de iniciar motores y la respectiva autorización de vuelo. Al encender los motores con puertas cerradas y señales de despacho, nos autorizan a la pista 04 en uso y nos asignan la siguiente autorización: «autorizado a Miraflores B-689 FL0900 Código Transp. 1045».

En la fase de despegue hora (13:31), una vez solicité lista de chequeo para después del despegue, efectué un chequeo visual al tren de aterrizaje y al chequear los motores, observe escape de aceite en el motor izquierdo, este escape se encontraba en la manguera de presión de aceite que entra al gobernador, de inmediato analice que con un escape mayor habría la posibilidad de desbocamiento de la hélice, efectuemos el procedimiento de acuerdo al Manual de Fabricante y de

¹⁶ Folio 152 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

¹⁷ Folio 5 del cuaderno N.º. 14 de antecedentes administrativos.

¹⁸ Folios 191-192 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria.

inmediato solicite al Copiloto avisar a la torre de control que cancelamos. Asimismo, procedimos al Aeropuerto Vanguardia, la Torre vanguardia nos autoriza la pista 22 en hora (13:34).

En varias oportunidades la torre vanguardia solicitó apoyo al cuerpo de bomberos del aeropuerto y viendo que nuestra aeronave se encontraba a 300AGL o 1.700 altitud y en un segmento muy crítico de despegue, les informé de nuestra emergencia, los señores del cuerpo de bomberos contestaron en frecuencia abierta 118:70 que se encontraban en una reunión informativa y que solo darían apoyo si la aeronave presentara algún incendio, poniendo en alto riesgo a los pasajeros y la tripulación.

Al aterrizar y abandonar por nuestros propios medios la pista principal, torre vanguardia nos informa la negligencia que tuvo el cuerpo de bomberos por encontrarse en una reunión informativa.

Finalmente, quiero expresar mi protesta contra EL CUERPO DE BOMBEROS por la falta de profesionalismo al haber colocado en riesgo la seguridad de los pasajeros y tripulaciones, independientemente de los problemas internos de este país.

Por Oficio N.º 5004-622-02 de 19 de septiembre de 2002, el administrador del Aeropuerto Vanguardia de Villavicencio le informó al jefe SEI Nacional de la Unidad Aeronáutica Civil, que:¹⁹

Con el presente me permito informarle que el día 16 de septiembre de 2002 hora 06:30, el director aeronáutico de la Regional Meta (...) sostuvo una reunión con el personal SEI del aeropuerto Vanguardia, en la cual fue acordado que se prestaran los servicios de bomberos en caso de emergencia.

Siendo las 08:33 am la aeronave matrícula HK-3462 se declaró en emergencia y el controlador solicitó al cuartel de bomberos atender la emergencia pero el servicio fue negado.

A las 08:50 am, el suscrito efectuó visita, manifestándome que a partir de las 09:00 am no atenderían ningún requerimiento.

Siendo las 10:30 am se llevó a cabo visita con una delegada de la Oficina del Trabajo y únicamente se encontraban dos bomberos atendiendo la estación.

A través de la Resolución N.º 01576 del 17 de octubre de 2002, «por la cual se decide una solicitud de declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades», expedida por el ministro de Salud Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se sostuvo:²⁰

(...) la actividad desarrollada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996, está considerada de servicio público esencial.

(...)

La prohibición constitucional y legal de suspender actividades en los servicios públicos esenciales, es razón jurídica suficiente para que se declare la ilegalidad de los ceses parciales de actividades, realizados por trabajadores de la entidad mencionado.

(...)

¹⁹ Folio 158 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

²⁰ Folios 167-171 del cuaderno N.º 14 de la investigación disciplinaria.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que la participación de los trabajadores en esta clase de actividades debe realizarse en horas no laborales o dentro de la jornada de trabajo con el consentimiento del empleador, hechos que no acontecieron en el caso analizado.

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la ilegalidad del cese parcial de actividades realizado el día 16 de septiembre de 2002 por funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los siguientes aeropuertos: Alfonso López de Valledupar, Simón Bolívar de Santa Martha y **Vanguardia de Villavicencio**, (...)

ARTICULO SEGUNDO: Para la imposición de las sanciones a los participantes en el cese de actividades que se declara ilegal, se deberá observar el procedimiento disciplinario que legalmente corresponda.

En atención a lo anterior, mediante Auto 25 de noviembre de 2002, la División de Investigaciones Disciplinarias de la Aeronáutica Civil dio apertura de indagación preliminar en contra de José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos; y decretó la práctica de pruebas.²¹

A través de Oficio VVC-SEI-415-2002 de 27 de noviembre de 2002, el comando de bomberos Vanguardia remitió al director Aeronáutico Regional Meta, el informe de los turnos de 16 de septiembre de 2002, del Aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, en el que consta lo siguiente:²²

A continuación, informó a esta Dirección los turnos del personal de Bomberos Aeronáuticos, los cuales se ejecutaron el pasado 16 de septiembre del año en curso con el fin de dar cumplimiento a su requerimiento según oficio 3900-1589-02.

NOMBRE	HORA DE ENTRADA	HORA DE SALIDA
Castañeda Alirio	12:00	18:00
Mayorga Jairo	06:00	18:00
Abril José	06:00	18:00
Colmenares Jairo	12:00	18:00
Pereira Jorge	06:00	12:00
Benítez Andrés	VACACIONES	VACACIONES
Cañizales Jhon	06:00	17:30
Castillo Humberto	06:00	18:00
Infante Miguel	06:00	12:00
Puentes Calixto	06:00	18:00
Bermúdez Fernando	06:00	18:00

Mediante Auto del 7 de marzo de 2003, el jefe de la Oficina de División de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia, dio apertura de investigación disciplinaria en contra de, entre otros,

²¹ Folios 179 a 181 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

²² Folio 195 del cuaderno N.º 14 de la investigación disciplinaria.

José Humberto Abril Varón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche, Jhon Fredy Cañizales Vallejo, al considerar que²³:

(...)

Los anteriormente mencionados presuntamente están incursos en el incumplimiento de sus funciones de Bomberos Aeronáuticos, toda vez, que para la fecha 16 de septiembre de 2002, en su condición de servidores públicos, suspendieron sus actividades en un servicio público esencial como es, el que está obligado a prestar la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la cual tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo, en condiciones de seguridad y eficiencia y ejercer una adecuada supervisión sobre la seguridad aérea, tal como prevé el artículo 3º del Decreto 2724 de 1993, y el parágrafo 3º del artículo 48 de la Ley 105 de 1993.

El 25 de junio de 2003, el señor José Humberto Abril Barón rindió su versión libre, en la que afirmó:²⁴

PREGUNTADO: Diga si sabe o tiene conocimiento, del motivo por el cual se encuentra rindiendo esta diligencia de versión libre, de ser así, narre todo lo que al respecto tenga conocimiento, indicando las circunstancias de tiempo modo y lugar de lo que usted conozca. CONTESTO: **Pues la cuestión de esta versión tengo entendido que es sobre unas asambleas informativas que se realizaron en la fecha del 16 de septiembre del año inmediatamente anterior.** En este momento de la diligencia, se pone de presente al servidor público la Resolución 01576 del 7 de octubre de 2002, proferida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, obrante a folios 167 a 169 del CO No. 1 del expediente referido. Sobre los hechos objeto de esta investigación. CONTESTO: **Esas asambleas informativas nos enteramos vía telefónica por las agremiaciones sindicales que se iban a llevar ese día en todos los aeropuertos.** (...) PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho, si usted sabía que al no atender el servicio de bomberos Aeronáuticos; las operaciones aéreas del aeropuerto de vanguardia quedaban restringidas, al no operar en la categoría 5 establecida a Aeropuertos de especificaciones similares de acuerdo al documento OACI 9137, manual de servicios de aeropuertos, parte 1 Salvamento y Extinción de Incendios. CONTESTO: **El servicio en ningún momento se descuidó, en ningún momento la base quedó sola.** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, si sabe usted como servidor público de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que el servicio de bomberos aeronáuticos, está considerado como un servicio público esencial, de ser así, manifiéstele al despacho, las razones por las cuales, no prestó el servicio a que estaba obligado, durante su jornada laboral del 16 de septiembre de 2002. CONTESTO: **Teniendo en cuenta la información del permiso que teníamos para esa asamblea informativa vía telefónica.** PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta diligencia, el Oficio 5004-622-02 del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 del CO. No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002; si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **Al observar el oficio obrante a folio 165 y que se me puso de presente, manifiesto que en ningún momento la tripulación de la aeronave HK-3462 solicitó servicio de bomberos. Nosotros cuando vimos la aeronave ya estaba carreteando por sus propios medios hacia la plataforma. La que**

²³ Folios 68-75 del cuaderno N.º 26 de antecedentes administrativos.

²⁴ Folios 155 a 158 del cuaderno N.º 3 de antecedentes administrativos.

solicitó el servicio fue la controladora, pero la aeronave ya estaba aterrizada y aterrizó entró a plataforma y a los cinco o diez minutos volvió a despegar. PREGUNTADO: Manifieste al despacho si con motivo de la asamblea informativa programada en este aeropuerto el 16 de septiembre de 2002 hubo presencia de funcionarios laborando en el cuartel de bomberos, de ser así manifieste al despacho quienes permanecieron allí y que actividades realizaron. CONTESTO: **Se encontraba el compañero Jorge Pereira como comandante de guardia y el compañero Castañeda Alirio.** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifieste al despacho, si usted goza fuero sindical, de ser así, indique a que sindicato pertenece y fecha desde la cual el Ministerio del Trabajo le reconoció dicho fuero. CONTESTO: **Yo soy afiliado a Sintraeronáutico más o menos desde hace veinte años.** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifieste al despacho, si por parte de la entidad, existió permiso para la celebración de la Asamblea Informativa, realizada el lunes 16 de septiembre de 2002, de ser así en qué condiciones, sitio y horario, se autorizó la mencionada Asamblea. CONTESTO: **No lo único por lo que nosotros nos enteramos fue por parte de las directivas de Sintraeronáutico y Ambac (...)**

En la misma fecha, el señor Jairo Mayorga Romero, presentó su declaración, en la que adujo:²⁵

PREGUNTADO: en este momento de la diligencia, se pone de presente al servidor público la Resolución 01576 del 7 de octubre de 2002, proferida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, obrante a folios 167 a 169, del CO No. 1 del expediente referido. Sobre los hechos objeto de esta investigación, manifiesto: **Referente al primer párrafo de la resolución, en ningún momento se entró a cese de actividades y únicamente nos presentamos a unas asambleas informativas en la fecha septiembre 16 año 2002 (...)** PREGUNTADO: si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al Despacho, cuántos bomberos deben cumplir normalmente turno en el Aeropuerto Vanguardia de Villavicencio y en qué forma deben cumplir sus funciones, para dar el máximo de protección a este aeropuerto y cumplir los requerimientos como Aeropuerto categoría 5, determinados por la OACI, en el documento OACI 9137, Manual de servicios de Aeropuertos, parte 1 Salvamento y Extinción de Incendios. CONTESTO: **Permanecemos ocho bomberos por turno con las siguientes funciones: Un oficial de servicio, un comandante de guardia, tres maquinistas y tres tripulantes. Quiero dejar en constancia que se requiere se labore de catorce bomberos por turno a razón que nos toca desempeñar funciones de servicio de ambulancia y se distribuirán de la siguiente forma. Un oficial de servicio, un comandante de guardia, cuatro maquinistas, seis tripulantes y dos que desempeñaban funciones como apoyo a transporte y estabilización de víctimas. (...)** PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta Diligencia, el oficio 5004-622-02, del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el Mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del Aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 CO No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia al HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002, si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **Por intermedio de la frecuencia en ningún momento se escuchó que la aeronave solicitara prioridad o apoyo en tierra por lo cual la señora de la Torre, señora CLAUDIA ROJAS, en el momento que solicitaba el servicio de bomberos la aeronave ya había aterrizado y rodaba por sus propios medios a la altura de rodaje Charlie. (...)** PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho si con motivo de la asamblea informativa programada en este aeropuerto el 16 de septiembre de 2002 hubo presencia de funcionarios laborando en el cuartel de bomberos, de ser así manifiéstele al despacho quienes permanecieron allí y que actividades realizaron. CONTESTO: **Permanecieron dos funcionarios, los cuales**

²⁵ Folios 151-154 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria.

uno desempeñaría funciones de comandante de guardia, Jorge Pereira y el señor Alirio Castañeda como apoyo en caso de desplazamiento inmediato y en constante comunicación con quienes nos encontrábamos en asamblea informativa en el aula múltiple en el cual yo permanecí con un radio frecuencia 118.7 para reaccionar en caso necesario, por tiempo determinado de hora y media aproximadamente. Hecho posterior, los funcionarios de bomberos tipo 10:00 de la mañana en adelante hasta culminar nuestra jornada laboral (...)

PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta diligencia, el Oficio 5004-622-02 del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 del CO. No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002; si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **Por intermedio de la frecuencia en ningún momento se escuchó que la aeronave solicitara prioridad o apoyo en tierra por lo cual la señora de la Torre, señora CLAUDIA ROJAS, en el momento que solicitaba el servicio de bomberos la aeronave decolaba de este aeropuerto sin presentar ninguna anomalía, entonces no entiendo la razón por qué una aeronave que se regresa en emergencia como es la versión dada por el señor administrador la dejan decolar sin mayores incidencias (...)**

El 26 de junio de 2003, Isaac Fernando Bermúdez Soche presentó su versión libre dentro de la que indicó:²⁶

PREGUNTADO: Diga si sabe o si tiene conocimiento del motivo por el cual se encuentra rindiendo esta diligencia de versión libre, de ser así, narre todo lo que al respecto tenga conocimiento, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo que usted conozca. CONTESTO: **Pues lo que tengo conocimiento es que el 16 de septiembre de 2002 nos notificaron que teníamos permiso para hacer unas asambleas informativas, el comando de bomberos de la base vanguardia encabezado por Don Alirio Castañeda y a ellos creo les notificó las agremiaciones sindicales y ese día hacíamos relevos para poder asistir al aula múltiple del aeropuerto ya que en el lugar donde laboro es retirado del aula múltiple y los relevos se hacían por un lapso de 30 a 40 minutos. Durante las asambleas permanecí uniformado y siempre andaba con una persona que tenía radio portátil para estar pendiente de la frecuencia (...)** CONTESTO: **Según entiendo el 16 de septiembre de 2002 yo fui convocado a participar en una asamblea informativa y en ningún momento se me dijo que era paro, huelga o cese de actividades, era una asamblea informativa. (...)**

PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene manifieste al despacho las horas durante las cuales permaneció en el aula múltiple en el desplazamiento que usted manifiesta hizo ese día. CONTESTO: **Pues como eso era rotativo no era una hora fija pero más o menos de las 09:00 a las 10:00 horas, quiero manifestar en el transcurso del día la base de bomberos quedó sin personal.**

PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifieste quien o quienes, y en qué forma, o por qué medio lo convocaron a usted, a qué horas y en que sitio para asistir el lunes 16 de septiembre de 2002, a la asamblea informativa programada por las organizaciones representantes de los trabajadores de la aeronáutica civil. CONTESTO: **A mí me notificó el comando de bomberos del aeropuerto en cabeza de Alirio Castañeda Ariza y tengo entendido que el comando fue notificado por las agremiaciones sindicales que el día 16 de septiembre de 2002, se había otorgado un permiso para realizar una asamblea informativa en el aula múltiple del aeropuerto. Quiero resaltar que jamás vi ese documento, pero sin embargo no dude que las agremiaciones sindicales lo tenían (...)**

PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta diligencia, el Oficio 5004-622-02 del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 del CO.

²⁶ Folios 167 a 170 del cuaderno N.º 3 de antecedentes administrativos.

No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002; si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **Tengo entendido que el piloto de la aeronave en ningún momento solicitó la asistencia de los bomberos, la que solicitó el servicio fue la torre de control cuando eso sucedió la aeronave ya estaba carreando por la plataforma principal y en un lapso de pocos minutos, aproximadamente cinco o diez minutos la aeronave estaba nuevamente en vuelo (...)**

En la misma fecha, el señor Miguel Alfonso Infante Ortiz rindió su versión libre, en la que adujo:²⁷

PREGUNTADO: Diga si sabe o si tiene conocimiento del motivo por el cual se encuentra rindiendo esta diligencia de versión libre, de ser así, narre todo lo que al respecto tenga conocimiento, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo que usted conozca. CONTESTO: **yo creo que es por lo de las Asambleas informativas, de resto no sé por qué será. (...) nosotros en ningún momento hicimos cese de actividades, nosotros si nos dirigimos al salón múltiple del aeropuerto Vanguardia, pero siempre permanecía dos personas en la base de bomberos, nosotros siempre estábamos en contacto con la base, en frecuencia 118.7, el que tenía el radio era Don JAIRO MAYORGA, quien en el momento se desempeñaba como oficial de servicio, él estuvo al principio con nosotros en el Aula Múltiple y luego se fue con el Coronel Plata hacia la base de bomberos con una delegada del ministerio de trabajo, la señora delegada no se demoró mucho tiempo acá, ella hizo el recorrido entre Control Técnico estuvo acá en este lado en Administración y luego fue a bomberos, ella estaba muy poquito tiempo. Yo salí de turno a las 12:00 del día, previamente yo estuve en la base, como lo digo, estuvimos desde las 6 de la mañana hasta las 8:00 de la mañana en la base, hasta que llegó el Coronel Plata, el habló con Don JAIRO MAYORGA, Don Jairo nos dijo que podíamos ir, el salió delante de nosotros (...)** PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho, que turno y jornada laboral como bombero aeronáutico del aeropuerto vanguardia de Villavicencio, tenía usted programada para el día lunes 16 de septiembre de 2002, indicándole el lugar de este aeropuerto, donde usted permaneció entre las 06:00 horas y las 15:00 horas y las actividades que realizó en el anterior lapso de tiempo. CONTESTO: **El turno mío era de 06:00 a 12:00; entre las 06: y hasta las 08:00 u 08:30 en la base, después estuve un rato acá en el salón múltiple, después me devolví para la Base, luego volví al salón múltiple y como desde las 10:30 me quedé en la base, luego volví al salón múltiple y como desde las 10:30 me quedé en la base hasta que termino el turno. Mientras estuve en la base, cumplí con todas mis funciones. (...)** PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta diligencia, el Oficio 5004-622-02 del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 del CO. No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002; si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **Pues yo que yo sepa, el avión en ningún momento se declaró en emergencia, pero dicen que el piloto, en ningún momento pidió asistencia en tierra para nada, a mí me parece que el controlador pidió bomberos, cuando el avión venía en carreteo por sus propios medios, entre Charlie y el Bravo y como a los cinco o diez minutos volvió a salir (...)**

El 26 de junio de 2003, el señor John Fredy Cañizales Vallejo presentó su versión

²⁷ Folios 171 a 174 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

libre, dentro de la que dijo:²⁸

PREGUNTADO: Diga si sabe o si tiene conocimiento del motivo por el cual se encuentra rindiendo esta diligencia de versión libre, de ser así, narre todo lo que al respecto tenga conocimiento, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo que usted conozca. CONTESTO: **creo que el motivo por el cual me encuentro rindiendo esta diligencia de versión libre es debido a las asambleas informativas que asistí el día 16 de septiembre del año 2002 (...)** CONTESTO: **En ningún momento se dejó de prestar el servicio de salvamento de extinción de incendios, de lo que tengo conocimiento es que las asambleas informativas estaban autorizadas, por Bogotá según comunicación del sindicato AMBAC que es el representante de los bomberos aeronáuticos, de dicha autorización no tengo conocimiento (...)** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene manifieste al despacho las horas durante las cuales permaneció en el aula múltiple en el desplazamiento que usted manifiesta hizo ese día. CONTESTO: **Fue aproximadamente desde las 8:30 hasta las 10:00 de ahí en adelante permanecí en la base (...)** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifieste quién o quiénes, y en qué forma o por qué medio lo convocaron a usted, a qué horas y en qué sitio para asistir el lunes 16 de septiembre de 2002, a la asamblea informativa programada por las organizaciones representantes de los trabajadores de la aeronáutica civil. CONTESTO: **Por vía telefónica le comunicaron al oficial de servicio de AMBAC de las asambleas informativas que se iban a llevar a cabo el día 16 de septiembre de 2002, posteriormente él nos comunicó la información.** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho cuántos bomberos deben cumplir normalmente turno en el aeropuerto vanguardia de Villavicencio y en qué forma deben cumplir sus funciones, para dar al máximo de protección a este aeropuerto y cumplir los requerimientos como aeropuerto de Categoría 5, determinados por la OACI, en el documento OACI 9137, Manual de servicios de aeropuertos, parte 1 salvamento y extinción de incendios. CONTESTO: **Once (11) bomberos teniendo en cuenta las maquinas con que se cuenta en el momento (...)** PREGUNTADO: Si es su voluntad y a bien lo tiene, si sabe usted como servidor público de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que el servicio de Bomberos Aeronáuticos está considerado como un servicio público esencial, de ser así, manifiéstele al despacho las razones por las cuales no prestó el servicio a que estaba obligado, durante su jornada laboral del 16 de septiembre de 2002. CONTESTO: no respondo. PREGUNTADO: Pongo a usted de presente en esta diligencia, el Oficio 5004-622-02 del 19 de septiembre de 2002, suscrito por el mayor HENRY QUINTERO BARRIOS, Administrador del aeropuerto de vanguardia, obrante a folio 165 del CO. No. 1 comunicando al jefe del SEI Nacional, que el servicio de atención de la emergencia HK-3462, no fue atendido en la mañana del 16 de septiembre de 2002; si es su voluntad y a bien lo tiene, manifiéstele al despacho todo lo que al respecto estime pertinente. CONTESTO: **En realidad la aeronave no solicitó servicio de Bomberos aeronáuticos y el controlador no utilizó los mecanismos de comunicación para indicarnos que la aeronave se encontraba en emergencia, cabe anotar que la aeronave salió de vuelo a los cinco minutos, sin ninguna revisión técnica por parte de Aerocivil.**

El 27 de junio de 2003, el señor Edgar Ricardo Sarmiento Blanco presentó su declaración dentro de la investigación disciplinaria, en la que señaló:²⁹

PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho, si usted, por el aeropuerto vanguardia de Villavicencio, en horas de la mañana del lunes 16 de septiembre de 2002, efectuó

²⁸ Folios 184 a 187 del cuaderno N.º 3 de antecedentes administrativos.

²⁹ Folios 188 a 190 del cuaderno N.º 3 de antecedentes administrativos.

actividades de vuelo, en la aeronave tipo DC-3, de matrícula HK-3462, de ser así, informe funciones que cumplió en esa aeronave y si se le presentó alguna novedad en relación con el vuelo que hubiese efectuado en el mismo. **CONTESTO: Efectué las actividades de comandante en la aeronave HK-3462 afiliada a la empresa ADES para efectuar el vuelo entre la ciudad de Villavicencio y la población de Miraflores (Guaviare), el vuelo iba a ser efectuado con carga y pasajeros, una vez el despacho me informa que el aeronave se encontraba lista para proceder a efectuar el vuelo inicié a realizar las actividades y procedimientos antes de cada vuelo, una vez recibida la autorización procedí a ingresar a la pista principal e iniciar la carrera de despegue. Una vez en el aire solicité como procedimiento la lista de chequeo después de despegar y a revisar el punto de chequeo visual del tren de aterrizaje observé un escape de aceite por la base del gobernador de la hélice del motor No. 1 de inmediato solicité al copiloto capitán Jorge Andrés Gálvez, informará a la torre de control el regreso hasta la pista y nos autorizaron la pista 22 como en esta fase de despegue como existe en todas las aeronaves en general se deben cumplir unos segmentos estipulados para cada aeronave por consiguiente la falla se me presentó como a 400 pies AGL sobre el terreno, torre de control vanguardia en frecuencia 118.7 solicita apoyo al cuerpo de bomberos, ellos en la misma frecuencia abierta, responden que se encuentran en una reunión informativa y que sólo darían apoyo si la aeronave tuviera algún incendio, colocando en un alto riesgo a los pasajeros y a la tripulación eso fue lo que pasó. PREGUNTADO: Manifiésteme al despacho cuantos pasajeros y tripulantes se encontraban a bordo de la aeronave HK-3462 con destino Miraflores el día lunes 16 de septiembre de 2002. CONTESTO: Tripulación conformada por Piloto, y técnico Elías Velásquez y pasajeros no recuerdo, pero debe reposar en el archivo de despacho el número de pasajeros. PREGUNTADO: Manifiésteme al despacho que riesgo corrió la tripulación y los pasajeros del HK-3462 al presentarse la falla de escape de aceite por el gobernador del motor No. 1. CONTESTO: **Se obtuvo un alto riesgo por la negligencia de los bomberos debido a que la falla presentada en el motor No. 1 pudo ocasionar un desbocamiento de la hélice y como se describe en el AFM del Douglas DC-3, es una de las fallas más críticas y más baja altura, un desbocamiento es como si se le colocara un plato de resistencia a ese motor y por consiguiente la velocidad disminuye a un margen que la aeronave no vuela (...)**PREGUNTADO: Manifiésteme al despacho, en cuanto tiempo fue corregida la falla que presentó a las 13.31 UTC, del 16 de septiembre de 2002, de escape por el motor izquierdo de la aeronave HK-3462, al momento de su despegue del aeropuerto vanguardia, indicando la acción correctiva y mecánico que la realizó. CONTESTO: **fueron tres minutos porque a las 13:34 UTC, la acción correctiva fue de acuerdo al procedimiento del AFM del Manual del DC-3. La acción correctiva fue de regreso inmediato hacia el aeropuerto debido al segmento crítico donde ocurrió la falla, en cuanto a lo mecánico se procede a cambiar el gobernador de la hélice No. 1 y así queda registrado en el libro de vuelo revisado por los inspectores de control técnico. Esa labor la realizó el AIT de la empresa ADES, quien tiene que supervisar todo.** PREGUNTADO: Manifiésteme al despacho, si funcionarios del grupo de bomberos del aeropuerto de vanguardia, le dieron alguna explicación respecto a la actitud que tuvieron de no atender la emergencia de la aeronave HK-3462, Piloteada por usted. CONTESTO: **Si presentaron excusas verbales, pero yo les hice saber mi inconformidad por la falta de profesionalismo y mi voz de protesta por haber colocado un riesgo mi tripulación y mis pasajeros y les hice saber que pasaría un informe escrito como protesta para que estas cosas no vuelvan a pasar cualquiera que sea el motivo. Anexo informe de fecha septiembre 18 de 2002 dirigida a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil Villavicencio (...)****

En la misma fecha, la señora Claudia Victoria Rojas Palacio presentó su

declaración, en la que manifestó:³⁰

PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho, si usted, el lunes 16 de septiembre de 2002, laboró en el aeropuerto vanguardia de Villavicencio, fecha en la cual se presentó una asamblea informativa, programada por las organizaciones sindicales de la aeronáutica civil; de ser así, informe frecuencia aeronáutica y posición que atendió en este aeropuerto y si se presentaron novedades o emergencias en las operaciones aéreas de este terminal. CONTESTO: **Si estuve de turno trabajando de las 06:00 de la mañana a las 12:00 del día, de las 06:00 a las 09:00 (...)** Recuerdo que despegó un DC-3 no recuerdo a la matrícula y pasados dos minutos a su despegue se declaró en emergencia por cuanto yo hice el procedimiento correspondiente como fue activar la alarma con los bomberos a la cual no recibí ninguna respuesta, posteriormente procedí a hacerles un llamado por la frecuencia de torre 118.7 y me contesto un bombero, no sé el nombre, diciéndome que no estaban disponibles debido a que estaban en asambleas informativas, el avión aterrizó sin novedad pero no fue atendido por los bomberos aeronáuticos, eso fue lo que sucedió. Posterior a esto llamé al supervisor encargado, FABIO GUTIERREZ, y le dije que era imposible operar al aeropuerto así comentándole lo que había sucedido le dije que por mi parte era imposible operar el aeropuerto así en esas condiciones, en ese momento tomaron cartas en el asunto el Director Regional Coronel VICTOR PLATA y el supervisor FABIO GUTIERREZ. PREGUNTADO: Bajo la gravedad del juramento, se ratifica usted que la aeronave a que hace mención, se declaró en emergencia y que no fue atendida por el personal de bomberos aeronáuticos adscritos al aeropuerto vanguardia de Villavicencio. CONTESTO: si me ratifico. PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho si después de atendida la emergencia de la aeronave HK-3462, el personal de bomberos aeronáuticos, le hicieron comentarios respecto a su actitud, de no atender esa aeronave. CONTESTO: **Me contestaron que no estaban disponibles porque se encontraban en asambleas informativas, eso fue lo que me contestaron en el momento que yo les hice específicamente el llamado de la emergencia, es más eso quedo grabado en la frecuencia. Posteriormente a eso ningún bombero me hizo ningún comentario.**

A través de Oficio N.º 39000976-03 de 27 de junio de 2003, el director Aeronáutico Regional del Meta (e) remitió a la investigación disciplinaria copia de la minuta de guardia de bomberos de 16 de septiembre de 2002, en la que consta, lo siguiente:

06:00 personal	Entran los bomberos Mayorga, Abril, Puentes, Cañizales, Castillo, Infante, Bermúdez y Pereira.
06:05 Revisión	(...) se le informa a la torre sobre las asambleas informativas
08:50 Notificación	Se le informa al sup. De turno, Flavio Gutiérrez, que a partir de las 14:00 el personal de bomberos se dirige al aula múltiple a asambleas informativas
(...)	
2:00 Nota	A la hora llega ambulancia de la fuerza aérea para prestar asistencia si se requiere según plan de contingencia de la admon ya que la planta de bomberos se encuentra en asamblea informativa.
(...)	

³⁰ Folios 193-195 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria.

5:47 Nota

Ala hora llega comunicado informando que las asambleas a nivel nacional se levantan se informa a la torre el servicio de salvamento y extinción de incendios funciona normalmente (...)

A través de Oficio N.º 3900-1085-03 de 16 de julio de 2003, el director Aeronáutico Regional Meta allegó a la investigación disciplinaria el acta donde fue diligenciada la transcripción de la cita magnetofónica de fecha 16 de septiembre de 2002, por la aeronave HK-3462, afiliada a la empresa Ades, en la que consta lo siguiente:³¹

(...)

Siendo las 09:50 Hl. Del 8 de julio de 2003; se da inicio a la transcripción de la cinta en mención, por los funcionarios que firmaran al culminar la misma.

(...)

13-16-25

(...)

PIL: señorita para proceder regreso a vanguardia y solicitamos pista 22

CTL: recibido-bomberos torre

(...)

CTL: bomberos torre

Bomberos: sigue torre

CTL: el DC-3 en final corta pista 22 salir a calles de rodaje

Bomberos: erre. Al momento estamos en asambleas informativas, puesto que ustedes ya tienen conocimiento de esto

N.N. no legible....es una emergencia

Bomberos: negativo siempre y cuando sea un accidente, colaboramos

(...)

13-23-54

PIL: Torre vanguardia Ades 3462

CTL: Prosigas

PIL: De principal a mantenimiento

CTL: Ruede con precaución

CTL: 3462 vanguardia

PIL: Sigue para el 3462

CTL: Informa que tipo de emergencia tuvo comandante

PIL: Un escape de aceite en el motor número uno

CTL: Recibido

CTL: 3462 vanguardia

PIL: Prosigue

CTL: 3462 le informo los bomberos se negaron a salir a las calles de rodaje debido a que están en asambleas informativas

PIL: Enterado señorita.

(...)

A través de Auto del 10 de septiembre de 2003, el jefe de la Oficina de División de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de

³¹ Folios 138-145 del cuaderno N.º 6 de la investigación disciplinaria.

Colombia, formuló pliego de cargos en contra de José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos, así³²:

JOSE HUMBERTO ABRIL BARÓN.

Usted, en su condición de Bombero Aeronáutico I, Grado 13 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el 16 de septiembre de 2002, estando de servicio en el turno de las 06:00 a las 18:00 horas local en el Aeropuerto «Vanguardia» de la ciudad de Villavicencio, presuntamente a sabiendas que entre las 08:30 y las 11:00 hora local, de ese día, no decidió la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo establecido por la Entidad, a que estaba en la prestación del servicio en el desempeño de las funciones de Bombero Aeronáutico.

(...) estando de servicio en el turno comprendido entre las 06:00 a las 18:00 hora local, en el Aeropuerto «Vanguardia» de la ciudad de Villavicencio, presuntamente a sabiendas participó en la suspensión de actividades de un servicio público esencial, como es el desarrollo por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996, en el horario comprendido entre las 08:30 a las 11:00 horas del mencionado día, tiempo en el cual, se presentó la emergencia de la aeronave, Douglas DC 3, matrícula HK 3462 de la empresa ADES la cual por motivos técnicos, regreso al Aeropuerto Villavicencio, trasportando veinte (20) personas a bordo.

MIGUEL ALFONSO INFANTE ORTIZ, ISAAC FERNANDO BERMÚDEZ SOCHE Y JHON FREDY CAÑIZALES VALLEJO.

Usted, en su condición de Bombero Aeronáutico I, Grado 11 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el 16 de septiembre de 2002, estando de servicio en el turno de las 06:00 a las 18:00 horas local en el Aeropuerto «Vanguardia» de la ciudad de Villavicencio, presuntamente a sabiendas que entre las 08:30 y las 11:00 hora local, de ese día, no decidió la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo establecido por la Entidad, a que estaba en la prestación del servicio en el desempeño de las funciones de Bombero Aeronáutico.

(...) estando de servicio en el turno comprendido entre las 06:00 a las 18:00 hora local, en el Aeropuerto «Vanguardia» de la ciudad de Villavicencio, presuntamente a sabiendas participó en la suspensión de actividades de un servicio público esencial, como es el desarrollo por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 336 del 20 de diciembre de 1996, en el horario comprendido entre las 08:30 a las 11:00 horas del mencionado día, tiempo en el cual, se presentó la emergencia de la aeronave, Douglas DC 3, matrícula HK 3462 de la empresa ADES la cual por motivos técnicos, regreso al Aeropuerto Villavicencio, trasportando veinte (20) personas a bordo.

Con dichas conductas, se estableció que los disciplinados incurrieron en una falta grave, por el incumplimiento de los deberes y prohibiciones establecidos en los artículos 34 numeral 11 y 35 numerales 7 y 32 de la Ley 734 de 2002; y una falta gravísima, dispuesta en el artículo 48 numeral 38 de la misma norma.

Mediante escrito de 29 de septiembre de 2003, los disciplinados presentaron sus descargos³³.

³² Folios 1-160 del cuaderno N.º 31 de la investigación disciplinaria.

³³ Folio 250-260 del cuaderno N.º 31 de la investigación disciplinaria.

A través de la Resolución 00488 del 9 de septiembre de 2005, la Oficina de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de Colombia, en primera instancia, declaró responsables disciplinariamente a los señores José Humberto Abril Varón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche, Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos, por haber incurrido en una falta grave por incumplimiento de deberes y prohibiciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 numeral 11 y 35 numerales 7 y 32 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave; sancionándolos con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 8 meses.³⁴

Contra la decisión, los disciplinados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución 03235 del 10 de julio de 2005, por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia, confirmando la decisión inicial³⁵.

Por Resolución 04329 del 28 de septiembre de 2005, el Director General de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de Colombia, ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.³⁶

3. Análisis de la Sala

3.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

En primer término la Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación:

b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-. El

³⁴ Folios 1-107 del cuaderno N.º 22 de la investigación disciplinaria.

³⁵ Folios 123-124 del cuaderno N.º 6 de la investigación disciplinaria.

³⁶ Folios 125-130 del cuaderno N.º 6 de la investigación disciplinaria.

control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva³⁷.

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente trascrita.

3.2. Violación del derecho al debido proceso

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes a este, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria³⁸.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el «conjunto de garantías previstas en el ordenamiento

³⁷ Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

³⁸ Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas»³⁹.

Frente a este cargo, el demandante sostiene que le fue vulnerado su derecho al debido proceso, en la medida en que i) con el material probatorio obrante dentro del expediente no se demostró que, en su condición de bomberos aeronáuticos, hubieran suspendido sus actividades de manera voluntaria y, en consecuencia, hubiesen descuidado la prestación del servicio; y ii) no se tuvo en cuenta que se configuró una causal eximente de responsabilidad disciplinaria, en la medida en que la asistencia a las asambleas informativas se realizó con base en un permiso u orden otorgado por su superior.

3.2.1. De la violación del principio de presunción de inocencia.

³⁹ Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

El artículo 9 de la Ley 734 de 2002 dispone sobre el principio de presunción de inocencia, que «toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».

Por su parte, la Corte Constitucional se pronunció en torno a la constitucionalidad de ese principio y sobre el particular manifestó que tal previsión tiene justificación en que «si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica».

La presunción de inocencia es un principio esencial en materia disciplinaria, teniendo en cuenta que su aplicación permite que el funcionario instructor no se sesgue en el desarrollo del debate disciplinario, adoptando una actitud contraria a los intereses del investigado.

Así, el desconocimiento de esta presunción puede afectar el curso de todo el proceso y puede acarrear, entonces, que se nieguen o rechacen pruebas que ayuden a esclarecer la ocurrencia de los hechos, influyendo además en la valoración que se realice y en la decisión que, finalmente, se profiera.

3.2.1.1. Del caso concreto

Al momento de la formulación de los cargos a José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, en su condición de bomberos aeronáuticos, el jefe de la Oficina de División de Investigaciones Disciplinarias de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia, consideró que, del material probatorio obrante dentro del expediente, era dable imputarles las siguientes faltas graves, por el incumplimiento de deberes y prohibiciones, por las cuales, finalmente, fueron sancionados:

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

(...)

11. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.

ARTÍCULO 35. PROHIBICIONES. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

(...)

32. <CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Propiciar, organizar o participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo, cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

Respecto al deber contemplado en el artículo 34 numeral 11 de la Ley 734 de 2002, es deber del servidor público, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias que rigen la administración del personal al servicio del Estado, prestar efectivamente el servicio, pues, al momento de que aquel se posesiona en su cargo se compromete a cumplir y respetar la Constitución, la Ley y el Reglamento, adquiriendo así una responsabilidad con la sociedad y con el Estado, en el sentido de que es a través de su labor que se materializa la función pública. Así, el horario laboral y la jornada de trabajo están enfatizados a que el Estado, en su calidad de empleador, pueda ejercer un control sobre el correcto desarrollo de las funciones encomendadas a los servidores públicos.

A su turno, la prohibición consagrada en el artículo 35 numeral 7 del Código Único Disciplinario, contiene los siguientes elementos: i) omitir,⁴⁰ negar,⁴¹ retardar⁴² o entorpecer;⁴³ ii) asuntos a su cargo; o iii) la prestación del servicio a que está obligado.

Finalmente, la disposición establecida en el numeral 32 de la norma antes mencionada, fue estudiada por la Corte Constitucional, así:⁴⁴

Ahora bien, la Constitución garantiza el derecho de huelga a los trabajadores, salvo en los servicios públicos esenciales (CP art. 56), por lo cual el Legislador tiene la facultad de prohibir la huelga en este ámbito. Y, conforme al artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, declarado exequible condicionalmente por esta Corporación [16], la huelga se encuentra prohibida en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, por lo cual es perfectamente razonable que, mientras ese régimen legal de prohibición se mantenga, el CDU consagre como falta disciplinaria de un servidor público la participación en huelgas en este tipo de servicios públicos. En aquellos servicios públicos que no sean esenciales, esta Corporación ya había establecido que los trabajadores oficiales tienen pleno derecho de huelga [17]. En

⁴⁰ De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, omitir es «Abstenerse de hacer algo».

⁴¹ Ibidem «Decir que algo no existe, no es verdad o no es como alguien cree o afirma; Dejar de reconocer algo, no admitir su existencia».

⁴² Ibidem «Diferir, detener, entorpecer, dilatar».

⁴³ Ibidem «Trabar, estorbar».

⁴⁴ C-280 de 1996.

relación con los empleados públicos que no laboren en servicios públicos esenciales, la situación es más compleja, por cuanto no existe impedimento constitucional para que estos funcionarios ejerzan el derecho de huelga (CP art. 56). Sin embargo, debido al vínculo legal y reglamentario existente entre ellos y el Estado, las regulaciones tradicionales de la negociación colectiva y el derecho de huelga contenidas en el estatuto del trabajo no son aplicables, por lo cual no pueden actualmente adelantar huelgas, lo cual no obsta para que el Legislador pueda también reglamentar el derecho de huelga de los empleados públicos que laboren en actividades que no sean servicios públicos esenciales.

Por todo lo anterior, este ordinal será declarado exequible, pero de manera condicional.

En consideración a lo anterior, los paros, suspensiones de actividades o disminuciones del ritmo laboral que se efectúen por fuera de los marcos del derecho a la huelga, no son admisibles constitucionalmente, razón por la cual están prohibidas para todos los servidores públicos y no solo para aquellos que laboren en actividades que configuren servicios públicos esenciales.

En cuanto al servicio público esencial, la Corte Constitucional ha señalado que, «El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad».⁴⁵

Así, un servicio público se considera que es esencial cuando sea útil y necesario para satisfacer un derecho fundamental que, en atención a las circunstancias sociales específicas, tiene igual o mayor jerarquía constitucional que el derecho de la huelga.

El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, prohíbe la huelga en los servicios públicos, definiendo servicio público, como toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, que se realiza por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas; señalando, además, que constituye servicio público, las actividades de las empresas de transporte por tierra, agua y aire, entre otras.

⁴⁵ C-450 de 1995.

Ahora bien, teniendo en cuenta el asunto sometido a consideración, la Ley 322 de 1996,⁴⁶ vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos, estableció, en su artículo 2.º, que el servicio público prestado por los bomberos aeronáuticos, es esencial, al señalar lo siguiente:

La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, **es un servicio público esencial a cargo del Estado**. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el servicio prestado por los bomberos aeronáuticos es considerado legalmente, como esencial, les estaba prohibido propiciar, organizar y participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo.

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia, ha mencionado lo siguiente:⁴⁷

La Corte anota la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales (...) por lo que la participación de sus servidores en cualquier suspensión colectiva de labores constituye al menos, objetivamente hablando, una transgresión de la ley, respecto de la cual no sirve de excusa orden alguna de autoridad superior, ni mucho menos de la organización gremial ni sindical a la que pertenezca, el partícipe del mismo.

En el *sub examine* se encontró debidamente acreditado que los demandantes suspendieron su actividad y disminuyeron su ritmo de trabajo, pues, **primero**, el 15 de septiembre 2002, los presidentes de los sindicatos de la UAE Aeronáutica Civil, advirtieron que para la realización las asambleas informativas programadas en las cuales participarían la gran mayoría de los trabajadores de la aerocivil, no se garantizaría el servicio de salvamento y extinción de incendios SEI, a partir de las 06:00 horas del día lunes 16 del mismo mes y año; ⁴⁸ **segundo**, para el 16 de septiembre de 2002, José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo, se encontraban de turno, como bomberos aeronáuticos, desde las 06:00 hasta las 18:00; ⁴⁹ **tercero**, de acuerdo a un informe presentado por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, los bomberos aeronáuticos que no se presentaron a laborar el 16 de septiembre de 2002, a sus respectivos puestos de

⁴⁶ «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones».

⁴⁷ Sentencia de 8 de octubre de 1999, emitida por la Sala de Casación Laboral, magistrado ponente: Carlos Isaac Nader.

⁴⁸ Folio 24 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

⁴⁹ Folio 195 del cuaderno N.º 14 de la investigación disciplinaria.

trabajo, en la ciudad de Villavicencio, fueron 8, dentro de los cuales estaban los antes mencionados;⁵⁰ **cuarto**, la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Villavicencio, certificó que el 16 de septiembre de 2002, se corroboró que en el aeropuerto Vanguardia de Villavicencio hubo un cese parcial de actividades por parte de los bomberos aeronáuticos;⁵¹ y **quinto**, mediante Resolución N.º 01576 del 17 de octubre de 2002, el ministro de Salud Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, declaró la ilegalidad del cese parcial de actividades realizado el 16 de septiembre de 2002, por parte de funcionarios del aeropuerto Vanguardia de Villavicencio.⁵²

Aunado a lo anterior, además de que los actores suspendieron el ejercicio de sus funciones pese a que se trataba de un servicio público esencial, lo cual está prohibido en la Ley, cuando fueron requeridos por una emergencia, se negaron a la prestación de sus servicios, lo cual se corroboró con el siguiente material probatorio:

- Oficio fax N.º 5004608 de 16 de septiembre de 2002, a través del cual el administrador del aeropuerto Vanguardia de Villavicencio puso de presente al director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, lo siguiente:⁵³

Comedidamente me permito informarle que de 8 bomberos que componen los turnos en el aeropuerto Vanguardia, el día de hoy únicamente se encontraban 2 laborando normalmente.

Aunado a ello a las 08:33 am la aeronave de matrícula HK-3462 de la Empresa Ades, que cubría la ruta Villavicencio Miraflores, se regresó por motivos técnicos en el motor uno, pero al solicitar la asistencia del personal de bomberos, no hubo tal servicio, se coordinó con los bomberos de Villavicencio y la Fuerza Aérea y se reinició la operación del aeropuerto.

- Escrito radicado el 18 de septiembre de 2002, por el señor Edgar Ricardo Sarmiento, en calidad comandante de la aeronave HK-3462, en el que indicó:⁵⁴

(...) me permito informales los hechos ocurridos el día 16 de septiembre del año en

⁵⁰ Folio 77 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

⁵¹ Folios 52 a 53 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos. «En este estado de la diligencia, el suscrito funcionario declara que existe un cese parcial de actividades, se le solicita al representante de la empresa haga entrega formal de las novedades de personal. En estado de la diligencia, se le concede el uso de la palabra a las partes, quienes manifiestan: POR LA EMPRESA: Mayor HENRY QUINTERO BARRIOS: La operación aeronáutica se vio suspendida por la falta de presentación de servicios de Bomberos, los cuales manifestaron que a partir de las 9:00 de la mañana suspenderían actividades, ante lo cual se adoptó como plan de contingencia el apoyo por parte de los Bomberos de Villavicencio con una máquina y se reinicia la operación del aeropuerto».

⁵² Folios 167-171 del cuaderno N.º 14 de la investigación disciplinaria.

⁵³ Folio 152 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

⁵⁴ Folios 191-192 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria.

curso.

En la fase de despegue hora (13:31), una vez solicité lista de chequeo para después del despegue, efectué un chequeo visual al tren de aterrizaje y al chequear los motores, observe escape de aceite en el motor izquierdo, este escape se encontraba en la manguera de presión de aceite que entra al gobernador, de inmediato analice que con un escape mayor habría la posibilidad de desbocamiento de la hélice, efectuemos el procedimiento de acuerdo al Manual de Fabricante y de inmediato solicite al Copiloto avisar a la torre de control que cancelamos. Asimismo, procedimos al Aeropuerto Vanguardia, la Torre vanguardia nos autoriza la pista 22 en hora (13:34).

En varias oportunidades la torre vanguardia solicitó apoyo al cuerpo de bomberos del aeropuerto y viendo que nuestra aeronave se encontraba a 300AGL o 1.700 altitud y en un segmento muy crítico de despegue, les informé de nuestra emergencia, los señores del cuerpo de bomberos contestaron en frecuencia abierta 118:70 que se encontraban en una reunión informativa y que solo darían apoyo si la aeronave presentara algún incendio, poniendo en alto riesgo a los pasajeros y la tripulación.

Al aterrizar y abandonar por nuestros propios medios la pista principal, torre vanguardia nos informa la negligencia que tuvo el cuerpo de bomberos por encontrarse en una reunión informativa.

Finalmente, quiero expresar mi protesta contra EL CUERPO DE BOMBEROS por la falta de profesionalismo al haber colocado en riesgo la seguridad de los pasajeros y tripulaciones, independientemente de los problemas internos de este país.

- Oficio N.º 5004-622-02 de 19 de septiembre de 2002, mediante el cual el administrador del Aeropuerto Vanguardia le informó al jefe SEI Nacional de la Unidad Aeronáutica Civil, que:⁵⁵

Con el presente me permito informarle que el día 16 de septiembre de 2002 hora 06:30, el director aeronáutico de la Regional Meta (...) sostuvo una reunión con el personal SEI del aeropuerto Vanguardia, en la cual fue acordado que se prestaran los servicios de bomberos en caso de emergencia.

Siendo las 08:33 am la aeronave matrícula HK-3462 se declaró en emergencia y el controlador solicitó al cuartel de bomberos atender la emergencia pero el servicio fue negado.

A las 08:50 am, el suscrito efectuó visita, manifestándome que a partir de las 09:00 am no atenderían ningún requerimiento.

Siendo las 10:30 am se llevó a cabo visita con una delegada de la Oficina del Trabajo y únicamente se encontraban dos bomberos atendiendo la estación.

- Minuta de guardia de bomberos del aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, de 16 de septiembre de 2002, en la que se señaló: «2:00 Nota. A la hora llega ambulancia de la fuerza aérea para prestar asistencia si se requiere según plan de contingencia de la admon ya que la planta de bomberos se encuentra en asamblea informativa».

- Oficio N.º 3900-1085-03 de 16 de julio de 2002, en el que el director Aeronáutico

⁵⁵ Folio 158 del cuaderno N.º 1 de antecedentes administrativos.

Regional Meta allegó a la investigación disciplinaria el acta donde fue diligenciada la transcripción de la cita magnetofónica de fecha 16 de septiembre de 2002, por la aeronave HK-3462, afiliada a la empresa Ades, en la que consta lo siguiente:⁵⁶

Siendo las 09:50 Hl. Del 8 de julio de 2003; se da inicio a la transcripción de la cinta en mención, por los funcionarios que firmaran al culminar la misma.

(...)

13-16-25

(...)

PIL: señorita para proceder regreso a vanguardia y solicitamos pista 22

CTL: recibido-bomberos torre

(...)

CTL: bomberos torre

Bomberos: sigue torre

CTL: el DC-3 en final corta pista 22 salir a calles de rodaje

Bomberos: erre. Al momento estamos en asambleas informativas, puesto que ustedes ya tienen conocimiento de esto

N.N. no legible....es una emergencia

Bomberos: negativo siempre y cuando sea un accidente, colaboramos

(...)

13-23-54

(...) CTL: 3462 le informo los bomberos se negaron a salir a las calles de rodaje debido a que están en asambleas informativas

- Declaración del Edgar Ricardo Sarmiento Blanco.⁵⁷

- Declaración de la señora Claudia Victoria Rojas Palacio.⁵⁸

En consideración a lo antes mencionado, es dable señalar que efectivamente, los demandantes, en su condición de bomberos aeronáuticos, el 16 de septiembre de 2002, negaron la prestación de los servicios a los cuales estaban obligados, pues

⁵⁶ Folios 138-145 del cuaderno N.º 6 de la investigación disciplinaria.

⁵⁷ Folios 188 a 190 del cuaderno N.º 3 de antecedentes administrativos. «**de inmediato solicité al copiloto capitán Jorge Andrés Gálvez, informará a la torre de control el regreso hasta la pista y nos autorizaron la pista 22 como en esta fase de despegue como existe en todas las aeronaves en general se deben cumplir unos segmentos estipulados para cada aeronave por consiguiente la falla se me presentó como a 400 pies AGL sobre el terreno, torre de control vanguardia en frecuencia 118.7 solicita apoyo al cuerpo de bomberos, ellos en la misma frecuencia abierta, responden que se encuentran en una reunión informativa y que sólo darían apoyo si la aeronave tuviera algún incendio, colocando en un alto riesgo a los pasajeros y a la tripulación eso fue lo que pasó**».

⁵⁸ Folios 193-195 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria. «**Recuerdo que despegó un DC-3 no recuerdo a la matrícula y pasados dos minutos a su despegue se declaró en emergencia por cuanto yo hice el procedimiento correspondiente como fue activar la alarma con los bomberos a la cual no recibí ninguna respuesta, posteriormente procedí a hacerles un llamado por la frecuencia de torre 118.7 y me contestó un bombero, no sé el nombre, diciéndome que no estaban disponibles debido a que estaban en asambleas informativas, el avión aterrizó sin novedad pero no fue atendido por los bomberos aeronáuticos, eso fue lo que sucedió**».

de acuerdo con el manual de funciones, una de sus funciones esenciales es la de «Participar en las acciones de extinción de incendios que se produzcan en incidentes o accidentes aéreos o instalaciones aeroportuarias y colaborar en el rescate de personas de acuerdo con los procedimientos establecidos; y Desarrollar actividades de prevención, protección, control, extinción de incendios y de otros eventos que produzcan daños y contribuir en la investigación de sus causas».⁵⁹

Lo anterior, teniendo en cuenta que pese a que en dicha fecha se presentó una emergencia con una aeronave, en las horas de la mañana, estos se negaron a prestar la asistencia requerida, señalando que a menos de que fuera un accidente ellos asistirían, argumento que no resulta válido, pues, se insiste, la presencia de los bomberos aeronáuticos no solo se requiere cuando se presenta un accidente sino como prevención para evitar un incendio o un daño.

Por otra parte, resulta oportuno resaltar que si bien en el aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, el día de la ocurrencia de los hechos, se encontraban 2 bomberos de servicio, como lo manifestaron los demandantes y que, en consecuencia, su área nunca fue abandonada, ello no desvirtúa lo antes mencionado, en la medida en que con estas dos personas el servicio no podía ser prestado eficientemente, pues, por esto en cada turno se asignan 10 u 11 bomberos y, además, se observó que con estas 2 personas no fue dable prestar el servicio para la emergencia solicitada, desmejorándose así, de manera flagrante, el servicio público que estaban desempeñando.

Ahora bien, la parte actora señaló en su escrito de demanda que la suspensión parcial de sus actividades obedeció a un permiso concedido por su superior y que por ello no podían ser sancionados disciplinariamente.

Al respecto, encuentra la Sala que pese a que mediante Oficio N.º 4100 de 14 de septiembre de 2002,⁶⁰ el director de Recursos Humanos, le puso de presente a los presidentes de los sindicatos de la Aeronáutica Civil, que autorizaba la asistencia

⁵⁹

<http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/talento-humano/Manuales%20de%20Funciones/15%20SERVICIO%20S%20E%20I.pdf>

⁶⁰ Folio 255 del cuaderno N.º 9 de la investigación disciplinaria. «En atención con la solicitud de fecha 12 de septiembre de 2002, relacionada con el permiso para todos los trabajadores que desean asistir a la asamblea informativa sobre las propuestas de Reforma Laboral, Pensional y Fiscal presentadas por el Gobierno Nacional que se realizará el día lunes 16 de septiembre de 2002 a partir de las 06:00 horas. **Esta dirección autoriza el permiso solicitado previendo las necesidades del servicio**».

a las asambleas informativas sobre las propuestas de reforma laboral, pensional y fiscal presentadas por el Gobierno Nacional, dicho permiso en momento alguno permitió el cese de actividades, como efectivamente sucedió y, además, señaló que dicha asistencia debía prever las necesidades del servicio; necesidades que en momento alguno fueron observadas por los actores, ya que, **primero**, como se señaló, solamente dejaron a cargo del área, a 2 bomberos; y **segundo**, pese a que fueron requeridos para una emergencia, estos decidieron no acudir a menos de que se tratara de un accidente y pese a que se les insistió, se negaron a hacerlo, argumentando que se encontraban en la asamblea.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta la consistencia en las declaraciones rendidas dentro de la investigación disciplinaria, la coherencia del relato de los hechos, los supuestos fácticos demostrados con los documentos obrantes, resulta clara la conducta endilgada a los ahora demandantes, pues, el 16 de septiembre de 2002, no dedicaron la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de sus funciones; se negaron a prestar el servicio al que estaban obligados pese a que fueron requeridos; y suspendieron sus actividades, desconociendo que ello estaba prohibido para el servicio público esencial que desempeñan como bomberos aeronáuticos.

Lo anterior, permite considerar que el operador disciplinario sí tenía los elementos de juicio suficientes para endilgar responsabilidad a la parte actora, que las pruebas fueron valoradas en el marco de las reglas de la sana crítica y que la interpretación que de ellas hizo el juzgador disciplinario, llevaron a la conclusión de que las faltas disciplinaria sí se cometieron y los actores fueron responsables de ellas.

Es importante advertir que al revisar la actuación disciplinaria no se vislumbra sesgo en el decreto y práctica de las pruebas; por el contrario, se hizo evidente que el único objetivo del investigador disciplinario consistía en encontrar la verdad real de los hechos y para ello hizo uso de todos los medios que estimó pertinentes y conducentes para su esclarecimiento.

3.2.2. De la causal eximente de responsabilidad

Pese a que como se señaló anteriormente, se encontró plenamente demostrado que los demandantes incurrieron en las faltas graves antes mencionadas, estos

señalaron que actuaron bajo una causal eximente de responsabilidad, esto es, en cumplimiento de una orden dada por su superior para la asistencia a las asambleas informativas.

Ahora bien, resulta entendible que bajo algunas circunstancias, el servidor público justifique su actuar y con ello pueda ser exonerado de responsabilidad. Al respecto, la doctrina ha considerado que «La conducta se ha cometido, pero ella está justificada porque corresponde a alguna previsión del ordenamiento. De acuerdo con esto, el funcionario comete la conducta irregular, pero no ha sido de su interés, ni era su propósito o su intención hacerlo, o debió actuar de esa manera por alguna poderosa razón que la ley encuentra aceptable (...) en cada caso debe valorarse la causal de exclusión expuesta, cuando así lo alegue el investigado, para concluir si está amparado por alguna de ellas. Esto requiere igualmente de prueba, y al final, la decisión, que debe ser motivada, de acuerdo con lo que manda el artículo 19 de la Ley 734 de 2002, tendrá que hacer una valoración y una explicación fundada y razonada de las razones por las cuales se acepta dicha exclusión»⁶¹.

Así las cosas el artículo 28 de la Ley 734 de 2002, consagra 7 causales de exclusión de responsabilidad en materia disciplinaria. Sobre la fuerza mayor y el error invencible, el numeral 3.º de esta norma, dispone:

Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

(...)

3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

Respecto a esta causal, la doctrina ha señalado, que existen 3 importantes componentes para que se configure, esto es, «En primer lugar, se debe tratar de una orden legítima, expresa, clara y emitida de acuerdo a las formalidades de ley; en segundo lugar, debe mediar una relación funcional de subordinación entre quien obedece la orden y quien la imparte; es decir, su superior jerárquico; y, en tercer lugar, el sujeto debe retener conocimiento de que está actuando en los términos de la orden».⁶²

⁶¹ Régimen Disciplinario. Fernando Brito Ruíz. Carta Edición. Páginas 80 y 81.

⁶² La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario. Autor: John Harvey Pinzón Navarrete. Primera Edición. Página 172.

Así, la orden de autoridad legítima conlleva un mandato imperativo, cuyo incumplimiento genera responsabilidad.

En este asunto, la autorización de 14 de septiembre de 2002, a través del Oficio N.º 4100 de 14 de septiembre de 2002, no puede considerarse como una orden con los requisitos antes mencionados por lo siguiente:

En primer lugar, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, orden, es un «mandato que se debe observar y ejecutar» y autorización, es el «acto de una autoridad por el cual se permite a alguien una actuación (...)».

Así, se desprende que ello no se trató de una orden sino de una autorización dada para participar en asambleas informativas que no conlleva un mandato imperativo, toda vez que quedaba a la discreción y voluntad de cada funcionario en participar o no.

En segundo y último lugar, el director de recursos humanos del aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, quien fue el que expidió el documento antes mencionado, no era el superior jerárquico de los bomberos aeronáuticos que fueron disciplinados.

En ese orden de ideas, de acuerdo con lo antes mencionado, considera la Sala que no se configura la causal eximente de responsabilidad disciplinaria, en la medida en que lo manifestado en el Oficio referido fue simplemente un permiso para las personas que desearan asistir a las asambleas informativas sin que se tratara de una orden legítima, aunado al hecho de que, se insiste, dicha autorización no fue dada para suspender actividades propias de cada funcionario, toda vez que debió preverse la prestación eficiente del servicio en cada una de las dependencias.

3.3. Desviación de poder

La doctrina ha definido la desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos⁶³:

⁶³ Curso de Derecho Administrativo. Eduardo García de Enterría. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1986. Pagina 443.

(...) el vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia.

El referido vicio (...) no sólo se presenta cuando se persigue un fin privado del titular de la competencia, sino en el evento en que “abstracción hecha de la conducta del agente, es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa”.

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar la desviación de poder debe demostrar que la Administración expidió un acto administrativo con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales.

Respecto a este cargo los demandantes manifestaron que el juzgador disciplinario incurrió en desviación de poder, por cuanto al momento de ser sancionados no se tuvo en cuenta que no tenían antecedentes disciplinarios.

Sobre el particular vale la pena señalar que el legislador consagró un régimen disciplinario, Ley 734 de 2002, que es aplicable a los servidores públicos y que en el momento de ser incumplido, el Estado, en virtud de la potestad disciplinaria, debe iniciar las correspondientes actuaciones administrativas tendientes a esclarecer las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y su responsabilidad, proceso que debe estar presidido de todas las garantías constitucionales y legales que propendan por el ejercicio del derecho de defensa y debido proceso.

En el caso bajo estudio, aprecia la Sala que la sanción impuesta es el resultado de una decisión administrativa derivada de la irreprochabilidad disciplinaria, en donde a los actores se les respetaron las garantías fundamentales al debido proceso y defensa, en tanto que i) el trámite administrativo se adelantó de cara a lo dispuesto en las Ley 734 de 2002; ii) se les permitió ejercer su derecho de contradicción formulando descargos, alegando de conclusión, apelando el fallo de primera instancia, es decir, permitiendo su participación activa ante el operador disciplinario; iii) se efectuó una adecuada individualización de la conducta objeto de reproche; y, iv) la sanción impuesta atendió a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En atención a lo anterior, el adelantamiento de investigaciones disciplinarias y sanciones en dicha materia no están presididas de una desviación de poder, pues, como se mencionó, la finalidad de la potestad disciplinaria no es otra que la prevención y la buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado.

Así las cosas, no se acreditó que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil haya incurrido en una desviación de poder, toda vez el demandante no allegó prueba documental que así lo demostrara y, en consecuencia, el cargo planteado no está llamado a prosperar.

3.4. De la proporcionalidad de la sanción

Frente a este cargo, la parte actora adujo que pese a la falta de certeza de la comisión de una falta disciplinaria, la entidad demandada le impuso la sanción más gravosa.

Ahora, en cuanto a las clases de sanciones, la Ley 734 de 2002 en el artículo 44, dispone:

(...) **Artículo 44.** Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
- 3. Suspensión, para las faltas graves culposas.**
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas. (...) (Negrilla fuera de texto).

El artículo 46 de la misma norma, consagra en cuanto al límite de las sanciones que la suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses, motivo por el cual en el asunto sometido a consideración no puede hablarse de la vulneración del principio de proporcionalidad dado que la conducta de los demandantes se encontró encuadrada dentro de las faltas graves antes mencionadas, a título de culpa grave y, por lo tanto, la sanción no podía ser otra que la suspensión en el ejercicio del cargo.

Ahora, respecto a los 8 meses que el operador disciplinario impuso como sanción, debe decirse que dicho lapso no sobrepasó el término legalmente permitido; que

para el efecto se tuvo en cuenta que ninguno de los disciplinados tenía antecedentes disciplinarios; y que, además, el cese de actividades por parte de éstos, como bomberos aeronáuticos, causó traumatismos en el aeropuerto en donde estaban asignados para prestar su jornada laboral.

3.5. Del fuero sindical

La Constitución Política dispone en sus artículos 39 y 55, respectivamente, que «Los trabajadores y empleadores tienen derechos a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado (...) Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la Ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo».

Por su parte, el convenio 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, dispone en cuanto a la libertad sindical, que los «trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas».

En atención a lo anterior, debe concluirse que el derecho de asociación y negociación colectiva y, por lo tanto, de pertenecer a un sindicato, rige para los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales, razón por la cual el hecho de hacer parte de alguna de estas asociaciones no genera de manera alguna la pérdida de su condición como servidor público.

Ahora bien, en cuanto al fuero sindical el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 405, consagra:

Se denomina "fuero sindical" la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez del trabajo.

En consideración a ello, el fuero sindical es una figura jurídica protectora y garantista del ejercicio de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, que comprende los siguientes derechos: i) no ser despedido ni desmejorado en sus

condiciones laborales, ni trasladado a otro sitio o lugar de trabajo, salvo que exista una justa causa probada; y b) la justa causa debe ser previamente calificada por la autoridad competente.

Adicionalmente, el artículo 408 ibidem, dispone que el patrono para poder despedir a un trabajador aforado, para desmejorarlo o trasladarlo, debe obtener el permiso del juez competente, quien lo negará siempre que no se compruebe la existencia de una justa causa.

Finalmente, el artículo 413 ibidem, señala que «El fuero sindical no impide aplicar al trabajador que de él goce, las sanciones disciplinarias distintas del despido en los términos del respectivo reglamento de trabajo».

Así las cosas, teniendo en cuenta que el señor José Humberto Abril Barón tenía una vinculación legal y reglamentaria con la Unidad Administrativa especial de la Aeronáutica Civil como bombero aeronáutico; que, por lo tanto, tenía la condición de servidor público y que como tal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 734 de 2002, era destinatario de la Ley disciplinaria; que, en atención a la normativa antes mencionada, su presunta calidad de fuero sindical no lo exceptúa de ser investigado y sancionado disciplinariamente; y que, además, el demandante no allegó prueba alguna que acreditara dicha condición; el cargo planteado no está llamado a prosperar.

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

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

F A L L A:

Primero.- Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Nación, Ministerio de Transporte.

Segundo. Negar las pretensiones de la demanda interpuesta por José Humberto Abril Barón, Miguel Alfonso Infante Ortiz, Isaac Fernando Bermúdez Soche y Jhon Fredy Cañizales Vallejo contra la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

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

GMSM