

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Condena

DAÑOS CAUSADOS POR CONDUCTA CONSTITUTIVA DE ACOSO LABORAL / EXISTENCIA DE UNA FALLA DEL SERVICIO / PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

SÍNTESIS DEL CASO: Como consecuencia de las desavenencias con su superiora jerárquica, a la señora Ana María Amézquita Barrios, funcionaria de carrera de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, encargada de la coordinación del grupo jurídico de la misma, se le diagnosticó, desde el año 2004, estrés laboral y se sugirió su reubicación. Después de adelantar los trámites necesarios para que se calificara el origen de la enfermedad, entre ellos, una acción de tutela, el 15 de marzo de 2006 la ARP determinó que se trataba de una patología de origen profesional y el 22 de junio del mismo año la Superintendencia de Notariado y Registro dispuso su reubicación definitiva en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia. Las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez dictaminaron que la señora Amézquita había sufrido una pérdida de capacidad laboral del 30.75% por varios factores, siendo el principal de ellos el estrés y los trastornos a él asociados.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Se configura una falla del servicio por la omisión de la entidad de adoptar medidas tendientes a proteger a una empleada, del riesgo al que estaba expuesta, por el acoso laboral de su superior jerárquico?

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Es procedente la acción de reparación directa para demandar la indemnización de daños derivador del acoso laboral?

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA - Factor cuantía

[E]l Consejo de Estado es competente para conocer del asunto en sede de apelación, en razón del recurso interpuesto por la parte actora, en un proceso con vocación de segunda instancia (...) dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda, supera la exigida por la norma para el efecto.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 132 / LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 40

ACOSO LABORAL - Regulación normativa / JURISPRUDENCIA CON ANTERIORIDAD A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1010 DE 2006

[A]ntes de la expedición de la Ley 1010 de 2006, [han] sido múltiples las ocasiones en las que, en situaciones que aquella califica como constitutivas de acoso laboral, los jueces de tutela ampararon el derecho a la dignidad de un trabajador o al trabajo en condiciones dignas y justas y, en consecuencia, ordenaron el cese de las acciones vulnerantes. No obstante, es de aclarar que en dichos eventos la Corte Constitucional, como juez de tutela, fue clara al señalar que, dada la naturaleza subsidiaria y residual de esta acción, la misma era improcedente para ventilar asuntos que debían ser tratados en el marco de procesos laborales, salvo que se demostrara que estos habían resultado ineficaces o que aquella se ejercía para evitar un perjuicio irremediable, de modo que escindió claramente las peticiones de amparo referidas a pretensiones laborales específicas, por ejemplo, reajustes salariales, del contexto general vulneratorio de la dignidad del trabajador

en el que aquellas podían inscribirse. (...) a falta de un procedimiento especialmente consagrado para alegar y eventualmente sancionar, como tales, las conductas constitutivas de hostigamiento o acoso laboral, los trabajadores podían acudir a la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales vulnerados, sin perjuicio de que, en el marco de las acciones laborales ordinarias y con las finalidades propias de las mismas, hicieran valer las normas que los protegían contra algunas de las manifestaciones puntuales del acoso. (...) los empleados públicos podían atacar, en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, la legalidad de actos administrativos que hubieren sido proferidos con el objeto concreto de desmejorar sus condiciones, en el contexto de una situación de acoso laboral o, incluso, solicitar la iniciación de procesos disciplinarios en contra del o de los funcionarios que incurrieran en las conductas constitutivas del mismo, en tanto ello implicaba un incumplimiento flagrante a sus deberes. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema consultar Corte Constitucional, sentencias T-461 de 1998 y T-170 de 1999. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de abril de 2012, rad. 41001-23-31-000-1998-01061-02(0469-11)

ACOSO LABORAL - Regulación normativa / JURISPRUDENCIA CON POSTERIORIDAD A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1010 DE 2006

[C]on la Ley 1010 de 2006, cuyo objeto era “definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública” (artículo 1), el legislador se ocupó expresamente del fenómeno del acoso laboral definiéndolo como “toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado (...) encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo” (artículo 2) y, entre otras disposiciones, estableció una serie de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias (artículos 9 y 10). No obstante, en lo que tiene que ver con los mecanismos judiciales con que cuentan los empleados oficiales para defenderse en situaciones de acoso laboral, el panorama no cambió sustancialmente en tanto que dicha ley no consagró una vía judicial específica que permitiera adoptar las medidas necesarias para que cesaran las conductas constitutivas del acoso laboral o, eventualmente, para sancionarlo directamente y no sólo como falta disciplinaria del funcionario; de allí que la Corte Constitucional haya considerado que, en estos eventos, la acción de tutela sea procedente para proteger los derechos fundamentales de los empleados que laboran en el sector público, consideración que ha sido retomada por esta Corporación también en sede de tutela. (...) si bien es cierto que, como medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, el artículo 9 de la Ley 1010 estableció que: i) los reglamentos de trabajo de empresas e instituciones debían contemplar mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral, así como un procedimiento “interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo”; y ii) la víctima podía poner en conocimiento de inspectores de trabajo, inspectores municipales de policía, personeros municipales o la Defensoría del Pueblo, a prevención, “la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral”, denuncia a la que podría acompañar una “solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido” (parágrafo 3); dichas medidas son de carácter administrativo y no conllevan a la adopción de decisiones que sean obligatorias para los empleadores. Así, por ejemplo, frente a la denuncia que se formule por estos hechos, la autoridad que la reciba tan solo está habilitada para conminar preventivamente al empleador “para que ponga en marcha los

procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa”, medida cuya adopción supone que se escuche a la parte denunciada, y, dado el caso, sugerir el traslado de la víctima. **NOTA DE RELATORÍA:** Consultar, Corte Constitucional, sentencia T-882 de 2006. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 19 de agosto de 2010, rad. 25000-23-15-000-2010-01304-01(AC) y Sección Primera, sentencia de 16 de octubre de 2014, rad. 25000-23-41-000-2014-01359-01(AC).

FUENTE FORMAL: LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 1 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 2 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 9 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 9. PARÁGRAFO 3 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 10

ACOSO LABORAL - Medidas sancionatorias / ACOSO LABORAL - Mecanismos y herramientas de protección / MEDIDAS SANCIONATORIAS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

[E]n lo que tiene que ver con las medidas sancionatorias, se advierte que mientras que la ley dispone que el acoso laboral cometido por un servidor público se sanciona como falta gravísima en el Código Disciplinario Único (artículo 10.1), a través del proceso disciplinario contemplado en este último (artículo 13) y por las autoridades que tienen competencias en materia disciplinaria (artículo 12), aquél que se presente en el sector privado da lugar a diferentes tipos de sanción, una de las cuales beneficia directamente a la víctima (artículo 10.2), sanciones que se imponen en el marco de un procedimiento judicial especial y expedito (artículo 13) que se adelanta ante los jueces del trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos (artículo 12). (...) existe una diferencia notable entre los mecanismos de protección con que cuentan los trabajadores del sector privado y los empleados oficiales, de modo que estos últimos sólo pueden acudir a la vía disciplinaria para que se sancione el acoso laboral del que han sido objeto, situación similar a la que se encontraban antes de su expedición, aunque con la diferencia de que ahora la conducta disciplinable es justamente el acoso laboral y no sólo algunas manifestaciones puntuales del mismo, lo cual trae aparejado el que se contemplen causales de atenuación y agravación específicas, así como una calificación de la falta predeterminada. Lo anterior sin perjuicio de que, como ocurría antes de la entrada en vigencia de la ley y como lo contempla indirectamente su artículo 15, los empleados oficiales puedan atacar, en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, la legalidad de actos administrativos basados en hechos que pudieran ser constitutivos de acoso laboral. **NOTA DE RELATORÍA:** Consultar Corte Constitucional, sentencia T-882 de 2006. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 22 de octubre de 2015, rad. 11001-03-06-000-2015-00227-00(C).

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO - ARTÍCULO 10.1 / CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO - ARTÍCULO 10.2 / CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO - ARTÍCULO 12 / CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO - ARTÍCULO 13 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 15

ACOSO LABORAL - Herramientas o mecanismos de protección / ASEGURADORAS DE RIESGOS LABORALES ARL - Beneficios y prerrogativas

[A] través de la regulación del sistema general de seguridad social, concretamente, del de riesgos laborales, el ordenamiento jurídico también

consagra herramientas para proteger a los trabajadores del acoso laboral, aunque no haga referencia expresa a este fenómeno. (...) establece como uno de los objetivos de este sistema el establecer actividades de promoción y prevención para proteger a la población trabajadora de los “riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva”, entre ellos, el denominado riesgo psicosocial dentro del que se encuentran las conductas constitutivas de acoso laboral (artículo 2); indica como responsables de la prevención de los riesgos profesionales a los empleadores, quienes deben establecer y ejecutar en forma permanente programas de salud ocupacional, bajo la vigilancia y control de las entidades administradoras de riesgos profesionales (artículo 56); les impone a los empleadores la obligación de adoptar y poner en práctica medidas especiales de prevención de riesgos profesionales (artículo 58) y a las administradoras de riesgos profesionales la de adelantar programas de prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en las empresas afiliadas (artículo 59); insiste en la necesidad del funcionamiento de un comité paritario de salud ocupacional (artículo 63); habilita al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social para que supervise la prevención de riesgos profesionales en los lugares de trabajo (artículo 57) y, finalmente, le confiere competencia para que sancione a las empresas, los trabajadores y las administradoras de riesgos profesionales por la falta de acatamiento de las normas relativas a la prevención de riesgos profesionales (artículo 91). Todo ello sin mencionar el compendio de normas que, desde hace ya varias décadas, obliga a los empleadores a adoptar programas de salud ocupacional en el marco de los cuales la vigilancia de las condiciones de trabajo de los empleados es un aspecto fundamental. (...) en el marco de las garantías brindadas por el sistema general de seguridad social, se prevé el amparo de “los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles [a los empleados] con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”, de modo que si se demuestra que la patología padecida por un empleador tuvo origen laboral, como sería el caso de aquéllas que aparecieran como consecuencia de una situación de acoso laboral, la víctima tendría derecho al reconocimiento, por parte del subsistema de riesgos profesionales, a las prestaciones asistenciales y económicas expresamente consagradas por los artículos 6 y 7 del Decreto-Ley 1295 de 1994, dentro de las cuales se encuentran, por ejemplo, subsidios por incapacidades temporales o indemnizaciones por incapacidades permanentes parciales. En este sentido no sobra recordar que el estrés laboral, patología típicamente derivada de situaciones de acoso laboral, fue contemplada como enfermedad profesional.

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 139 / DECRETO 1832 DE 1994 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 2 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 6 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 7 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 56 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 58 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 63 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 57 / DECRETO LEY 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 91

DAÑOS CAUSADOS POR EL EMPLEADOR EN EL CONTEXTO DE UNA RELACIÓN LABORAL / IDONEIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA PARA ELEVAR DEMANDAS INDEMNIZATORIAS - Recuento jurisprudencial / INDEMNIZACIÓN A FORT FAIT / RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADOR POR LOS DAÑOS CAUSADOS EN EL MARCO DE LAS RELACIONES LABORALES ERA DE CARÁCTER OBJETIVO

[E]n un primer momento la Sección Tercera excluyó el que los agentes públicos pudieran utilizar la acción de responsabilidad extracontractual del Estado con el fin de ser indemnizados por los daños causados por su empleador por considerar que

estos sólo otorgaban el derecho a reclamar las pretensiones predeterminadas en la legislación laboral, esto es, las denominadas a forfait; posición fundada en el reconocimiento legal de que la responsabilidad del empleador por los daños causados en el marco de las relaciones laborales era de carácter objetivo, es decir, no estaba supeditada a que se demostrara su culpa sino que, fundada en la teoría del riesgo profesional, lo obligaba en todos los casos aunque únicamente en los montos fijados por la misma ley. (...) con fundamento en el principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, que cuando el daño sufrido por el agente público se producía por “fallas del servicio ajenas a [su] trabajo profesional” o en “hechos [que] exceden los riesgos propios del ejercicio de su función” no sólo era dable acudir ante la jurisdicción a través de la entonces acción indemnizatoria, sino que la indemnización que debía otorgarse era plena porque en esos casos la condición de agente público en nada había influido en la producción del daño y “[n]o sería justo que la calidad de servidor público prive a un ciudadano del derecho de recibir la protección propia del Estado y de ser indemnizado por las fallas del servicio, bien por acción o bien por omisión”. No obstante, se estimó que, para efectos de evitar el enriquecimiento sin causa de la víctima, lo percibido por cuenta de las prestaciones laborales debía descontarse del monto total de la indemnización. (...) Luego, aunque persistió en la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados a sus agentes por fallas del servicio o por someterlos a riesgos mayores a los que asumidos voluntariamente con el ejercicio de la función, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo consideró que, por tener fuentes jurídicas diferentes, los valores otorgados por concepto de prestaciones laborales y de indemnización de perjuicios no eran incompatibles y, por lo tanto, no había lugar a descontarlos. (...) en el estado actual de la jurisprudencia sobre el particular, se tiene que el servidor público o sus causahabientes cuentan con las acciones laborales para demandar la indemnización de los daños que se hayan originado con ocasión de la relación laboral propiamente dicha y en el marco de los riesgos inherentes a la misma - indemnización que está predeterminada por las disposiciones legales que rigen esa relación (a forfait)-; mientras que (...) en circunstancias que, aunque ligadas a la relación laboral, son resultado de hechos u omisiones constitutivos de fallas en el servicio, o que exceden los riesgos propios del mismo o, para decirlo en los términos antaño utilizados por la Sala Plena, son ajenas a la “prestación ordinaria y normal del servicio”, tienen la posibilidad de solicitar su indemnización plena por la vía de la acción de reparación directa. **NOTA DE RELATORÍA:** Recuento jurisprudencial, consultar sentencias de: Sala Plena, de 13 de diciembre de 1983, exp. 10807; 7 de febrero de 1995, exp. S-247. Sección Tercera, 10 de diciembre de 1982, exp. 3332; 13 de diciembre de 1983, exp. 10807; 7 de septiembre de 2000, exp. 12544; 24 de febrero de 2005, exp. 15125; 1 de marzo de 2006, exp. 14002; 8 de noviembre de 2007, exp. 15967; 19 de agosto de 2011, exp. 19439 y de 26 de julio de 2014, exp. 31062.

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR HECHOS CONSTITUTIVOS DE ACOSO LABORAL / INEXISTENCIA DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS TENDIENTES A EVITAR LOS DAÑOS CAUSADOS POR ACOSO LABORAL

“[A]unque la parte actora pretende ser indemnizada “por los daños y perjuicios causados por la enfermedad profesional que se le originó a la señora Ana María Amézquita Barrios, cuando ejercía como funcionaria pública en la Oficina Principal de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué”, dado que los hechos que se invocan como causantes de dicho daño, a saber, los constitutivos del supuesto acoso laboral al que aquella habría sido sometida por parte de su superiora jerárquica y la falta de adopción de medidas tendientes a evitarlo son ajenos a la

“prestación ordinaria y normal del servicio” en tanto que, de encontrarse demostrados, los mismos constituirían evidentes fallas del servicio, la acción de reparación directa instaurada es procedente.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Noción. Definición. Concepto / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Fundamento / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Finalidad / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR CONDUCTA CONSTITUTIVA DE ACOSO LABORAL / PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL - La fecha de su determinación no incide en término de caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - No operó. Demanda interpuesta en el término legal

Consagrada por el legislador para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, la figura de la caducidad constituye una sanción para las partes que no impulsan el litigio dentro del plazo fijado y que, por ende, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. (...) en las demandas indemnizatorias incoadas para obtener la reparación de daños derivados de situaciones de acoso laboral el término de caducidad de la acción debe empezar a computarse, en principio, desde el momento en que cesa dicho acoso, salvo que se demuestre que, pese a que la víctima conoció o debió conocer los daños que esta le estaba causando, se abstuvo negligentemente de hacer uso de los mecanismos con los que contaba para poner fin a dicha situación, caso en el cual el término de caducidad deberá computarse desde el momento en que, habiendo conocido o debiendo conocer dicho daño, tuvo la posibilidad de intentar poner remedio a la situación, sin hacerlo. (...) el cómputo del término de caducidad de las acciones de reparación directa instauradas por estos hechos no está supeditado a que se determine el origen laboral de la patología padecida por el servidor público (...) ni, muchos menos, a que se establezca el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral sufrida (...). la acción de reparación directa instaurada por los demandantes con el objeto de ser indemnizados por los daños que les habría causado la situación de acoso laboral de la que habría sido víctima la señora Ana María Amézquita Barrios no se encuentra caducada pues, al margen de la discusión que pudiera plantearse sobre el momento en el que habrían cesado del todo las supuestas manifestaciones de acoso, lo cierto es que, en las circunstancias del caso, este último estaba llamado a culminar con la reubicación definitiva de la señora Amézquita Barrios en la oficina de registro de Armenia, esto es, el 22 de junio de 2006 (...) sin que se advierta que, pese a conocer previamente los daños que dicha situación estaba causando, aquélla hubiere sido negligente en el ejercicio de los mecanismos con los que contaba para ponerle fin (...) de modo que la demanda interpuesta el 3 de marzo de 2008 fue oportuna.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136.8 / LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 44 / LEY 1010 DE 2006 - ARTÍCULO 2 /

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA - Probada

Teniendo en cuenta que la legitimación en la causa de una persona natural o jurídica se define como la aptitud para poder ser considerada como parte en la relación jurídica sustancial que podría establecerse por cuenta del juicio de responsabilidad extracontractual planteado, en el caso bajo análisis la Sala encuentra demostrada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta en su momento por el Ministerio de Interior y de Justicia (...) pues, en efecto,

todos los hechos litigiosos del sub examine conciernen a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro, y a esta última, entidad (...) cuenta con personería jurídica y, por lo tanto, puede comparecer directamente al proceso.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2158 DE 1992 - ARTÍCULO 1

ACREDITACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / PÉRDIDA DE CAPACIDAD POR ESTRÉS LABORAL / CERCOBRAQUIALGIA NO CONSIDERADA DE ORIGEN POR ACOSO LABORAL / IMPUTACIÓN DEL DAÑO ÚNICAMENTE DE LA PATOLOGÍA DERIVADA DE ACOSO LABORAL

Acreditado como está el daño invocado en la demanda, esto es, la pérdida de capacidad laboral de la señora Ana María Amézquita Barrios (...) producto de, por una parte, un estrés laboral diagnosticado desde el año 2004 y, por la otra, una cervicobraquialgia derivada de un accidente de trabajo ocurrido el 27 de abril de 2005, pero cuyos efectos no habrían empezado a detectarse sino en abril de 2006 (...) corresponde a la Sala establecer si se trata de un daño antijurídico imputable total o parcialmente a la entidad demandada, para lo cual es necesario determinar si el mismo se produjo como resultado de una falla del servicio o no. (...) en lo que tiene que ver con el estrés laboral, se tiene que: i) todos los profesionales que valoraron a la señora Amézquita Barrios señalaron que el mismo tenía su origen en el ambiente de trabajo; ii) como su nombre lo indica, la patología es de carácter propiamente laboral; iii) la aparición y exacerbación de sus síntomas coincidía con los ritmos de trabajo de la funcionaria -se calmaban en incapacidades y períodos de vacaciones y se reactivaban con el regreso a la oficina-; y iv) por si fuera poco, la EPS (...) la ARP (...) y las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez fueron coincidentes al determinar que se trataba de una patología de origen laboral. (...) en relación con la cervicobraquialgia, la Sala encuentra que, contrario a lo dictaminado por las Juntas de Calificación de Invalidez, vinculante para lo que tiene que ver con los trámites administrativos del sistema de seguridad social integral, pero no así en sede judicial en donde es tarea del juez apreciar las pruebas en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica (artículo 187 del Código de Procedimiento Civil), no es posible concluir que derivó del accidente de trabajo sufrido por la señora Amézquita en abril de 2005 y tampoco hay elementos de juicio suficientes para determinar que se originó en el marco de la relación laboral. (...) la Sala concluye que, en el marco del presente juicio de responsabilidad, sólo podría ser imputado a la Superintendencia de Notariado y Registro el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que deriva del estrés diagnosticado a la señora Amézquita Barrios, esto es, el 14.60%.

EXISTENCIA DE UNA FALLA DEL SERVICIO / OMISIÓN DE DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES / OMISIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS TENIDENTES A PROTEGER A EMPLEADA VÍCTIMA DE ACOSO LABORAL OCASIONADO POR SU SUPERIOR JERÁRQUICO / EXISTENCIA DE UN RIESGO PSICOSOCIAL QUE PONE EN RIESGO LA SALUD DEL EMPLEADO / ESTRÉS LABORAL / PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

[H]ay acoso laboral cuando se constata la existencia de una conducta persistente y demostrable que busca “infundir miedo, intimidación, terror y angustia”, “causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo o inducir la renuncia del mismo” y que puede manifestarse bajo las modalidades de maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento de la labor, inequidad o desprotección (...) [la actora] se vio obligada a trabajar en un ambiente laboral adverso, con los consecuentes riesgos psicosociales, sin que ello se encontrara plenamente

justificado en el supuesto bajo rendimiento laboral de la funcionaria (...) la falla atribuida a la Superintendencia de Notariado y Registro consistente en la omisión de adoptar medidas tendientes a proteger a la funcionaria demandante del riesgo al que estaba expuesta (...) se encuentra configurada (...) el hecho de que la señora Amézquita Barrios haya tenido que trabajar en un ambiente que, en un momento dado, se tornó en abiertamente hostil para ella, sin que se adoptara ninguna medida para disipar dicha percepción, como el que, habiendo sido prevenida sobre el particular, la entidad para la cual laboraba no haya tomado las medidas necesarias para constatar y eventualmente prevenir la existencia de un riesgo psicosocial que ponía en riesgo su salud, incidieron en el estrés laboral que conllevó a que aquélla perdiera parte de su capacidad laboral.

NEXO DE CAUSALIDAD ENTRE EL DAÑO Y LA FALLA DEL SERVICIO - Existencia

Acreditados el daño y las fallas invocadas en la demanda, corresponde a la Sala determinar si el primero es imputable a las segundas, es decir, lo que en lenguaje jurídico se ha denominado tradicionalmente como el nexo de causalidad. Sobre el particular encuentra la Sala que es fácil inferir que el hecho de que la señora Amézquita Barrios haya tenido que trabajar en un ambiente que, en un momento dado, se tornó en abiertamente hostil para ella, sin que se adoptara ninguna medida para disipar dicha percepción, como el que, habiendo sido prevenida sobre el particular, la entidad para la cual laboraba no haya tomado las medidas necesarias para constatar y eventualmente prevenir la existencia de un riesgo psicosocial que ponía en riesgo su salud, incidieron en el estrés laboral que conllevó a que aquélla perdiera parte de su capacidad laboral.

CONTRIBUCIÓN DE LA VÍCTIMA EN LA CAUSACIÓN DEL DAÑO / CONCAUSA / REDUCCIÓN DE LA CONDENA EN UN 20%

[C]omo se desprende de múltiples medios de convicción, en particular, del análisis de puesto de trabajo realizado en febrero de 2006 por una sicóloga especialista en salud ocupacional de la ARP Colpatria en el que se señaló como factor individual del riesgo psicosocial al que estaba sometida la señora Amézquita Barrios el que era una persona susceptible, con facilidad de reacción emocional ante hechos o circunstancias laborales y que desarrollaba pensamientos inadecuados -supra párr. 10.25-, se advierte en la demandante una tendencia a percibir los acontecimientos como persecución laboral. (...) la Sala estima que hay lugar a reducir la condena que se proferirá en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro. No obstante, teniendo en cuenta que, en todo caso, en la situación de la señora Amézquita Barrios los factores generados de estrés laboral fueron, principalmente, los derivados del ambiente de trabajo hostil en el que se vio obligada a laborar, ambiente generador de un riesgo psicosocial respecto del cual no se adoptó ninguna medida de prevención o protección, dicha reducción será tan solo del veinte por ciento.

RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS MORALES / PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL POR DAÑO CONSTITUTIVO DE ACOSO LABORAL - Aplicación de criterios unificadores

En relación con los perjuicios morales la Sala advierte que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, estos se presumen causados tanto respecto de quien ha sufrido una lesión en su integridad física, como de sus familiares más cercanos, de allí que en este caso dichos perjuicios se consideren acreditados en relación con la señora Ana María Amézquita Barrios quien, como se demostró,

sufrió una pérdida de capacidad laboral del 14.60% derivada del estrés laboral mayormente imputable a la Superintendencia de Notariado y Registro (...) y de Rubén Darío Amaya Camacho y Andrés Felipe y Juan Francisco Amaya Amézquita, quienes probaron ser, respectivamente, cónyuge e hijos de aquella. (...) En punto a la cuantía a reconocer, la Sala recuerda que, de acuerdo con los parámetros fijados en la sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el pleno de la Sección Tercera sobre la materia, para una lesión que representa una pérdida de capacidad laboral de entre el 10 y 20%, el monto que debería otorgarse por perjuicios morales es de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la víctima directa, cónyuge y sus hijos. No obstante, teniendo en cuenta que en este caso el perjuicio moral padecido por los demandantes no devino única y exclusivamente de la pérdida de capacidad laboral padecida por la señora Amézquita, sino de la patología que la originó, esto es, el estrés laboral que, según quedó acreditado, aquella soportó durante varios años y que, como lo declaró el sicólogo clínico, trajo graves consecuencias en la vida de los demandantes (...) la Sala considera que a esos 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes deberían aumentarse 30 más, para un total de 50, de modo que teniendo en cuenta la disminución del 20% por razón de la concausa, el valor que se reconocerá a cada uno de los demandantes es de 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes. **NOTA DE RELATORÍA:** Consultar sentencias de: 12 de febrero de 2014, exp. 45818 y de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 31172.

RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS INMATERIALES / DAÑO A LA SALUD / INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS POR DAÑO A LA SALUD DERIVADO DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL POR ACOSO LABORAL

A propósito de los perjuicios fisiológicos o daño a la vida de relación solicitados en la demanda, la Sala recuerda que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada del pleno de la Sección Tercera, los mismos deben reconocerse bajo la tipología de daño a la salud, se presumen en los casos de afectaciones sicofísicas a la integridad personal y se indemnizan teniendo en cuenta la gravedad y naturaleza de la lesión padecida, de modo que para lesiones que impliquen una pérdida de capacidad laboral de entre el 10 y el 20% se reconoce un valor de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Bajo estos parámetros la Sala, teniendo en cuenta el grado de participación de la víctima, reconocerá por este concepto a la señora Ana María Amézquita la suma de 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes. **NOTA DE RELATORÍA:** Consultar sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 31170

RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE DAÑO EMERGENTE - Honorarios cancelados al abogado del proceso disciplinario. No probados / RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE DAÑO EMERGENTE - Honorarios cancelados al abogado de tutela. Probados

En lo que tiene que ver con el daño emergente que se hace consistir en el pago de honorarios profesionales de abogados que asumieron la representación jurídica de la señora Amézquita Barrios en procesos disciplinarios y en el trámite de la acción de tutela instaurada para obtener su traslado, la Sala advierte que aunque obran en el expediente certificaciones expedidas por el abogado Fabio Humberto Chavarro en las que hace constar que recibió de la señora Amézquita un total de \$ 5 000 000 por concepto de “pago de honorarios causados en la representación en las acciones disciplinarias tramitadas en la Superintendencia de Notariado y

Registro en su contra” (...) las mismas no son suficientes para tener por acreditado el perjuicio reclamado en tanto que no sólo no se individualizan dichas acciones, sino que no obra prueba alguna de que, en efecto, ese abogado haya adelantado tareas de representación en favor de la demandante. (...) stando plenamente acreditado que el abogado Luis Carlos Ramírez Bonilla fue quien representó a la señora Amézquita Barrios en el trámite de tutela adelantado para efectos de obtener su traslado (...) y que este fue indispensable para procurar la solución de la situación laboral de la víctima, generadora del estrés que aquí se indemniza, hay lugar a reconocer el perjuicio consistente en el pago de sus honorarios profesionales (...). Sobre el quantum del mismo se advierte que, dada la dificultad del asunto y el hecho de que la tutela no sólo se tramitó en dos instancias, sino que fue revisada por la Corte Constitucional, la suma cancelada no aparece como desproporcionada, a la luz de las tarifas de honorarios profesionales establecidas por la Corporación Colegio Nacional de Abogados “Conalbos” , de allí que sea dable reconocer el total de la misma imputable a la demandada, esto es, el equivalente al 80% -\$ 4 000 000-, valor que actualizado de acuerdo con la fórmula consagrada para ello , arroja un total de seis millones diecisiete mil ochocientos setenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos (\$ 6 017 874,45).

RECONOCIMIENTO Y TASACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE / PERJUICIOS OCASIONADOS CONDUCTA CONSTITUTIVA DE ACOSO LABORAL / LUCRO CESANTE CONSOLIDADO - Cálculo. Fórmula

Respecto al lucro cesante alegado en la demanda y consistente en lo dejado de percibir por la señora Amézquita Barrios luego de que, al ser trasladada de la ciudad de Ibagué, dejará de ejercer la labor de coordinación que daba lugar a una prima equivalente al 20% de su salario, la Sala encuentra que, en tanto se trata de un perjuicio que se encuentra plenamente acreditado (...) y fue causado directamente por la necesidad de poner fin a la situación laboral de la víctima, generadora del estrés laboral que hay lugar a indemnizar, debe indemnizarse en el porcentaje que le es imputable a la Superintendencia de Notariado y Registro, esto es, en un 80%. (...) para efectos de calcular el monto a reconocer la Sala tiene en cuenta que: i) al comienzo del año 2006 el valor de dicha prima era de \$ 333 729 pero, dado el monto de la remuneración a mediados de ese año, se concluye que aquélla ascendía a \$ 350 400 -supra párr. 10.1-, suma que será actualizada de conformidad con la fórmula consagrada; ii) la demandante tuvo certeza de que iba a dejar de percibirla a partir del 27 de junio de 2006, fecha en la que se posesionó en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia -supra párr. 10.1- en donde, en un principio, no tendría la posibilidad de ejercer las labores de coordinación que daban lugar a su reconocimiento -supra párr. 10.32-; y iii) estando supeditada al ejercicio efectivo de funciones que implicaban la responsabilidad de un grupo de trabajo, el monto de la misma no puede reconocerse indefinidamente, sino sólo por el período de tiempo que la señora Amézquita Barrios necesitaría para dar a conocer sus aptitudes laborales con miras a que se le confiara nuevamente la función que daba lugar al reconocimiento de la prima, período que la Sala estima en seis meses, por ser el mismo en el que la funcionaria estuvo a prueba cuando se posesionó como profesional universitaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué(...) Así pues, aplicada la fórmula consagrada para calcular el lucro cesante consolidado, se tiene que el valor a reconocer sería de \$ 3 431 957,29, cuyo 80% equivale a dos millones setecientos cuarenta y cinco mil quinientos sesenta y cinco pesos con ochenta y tres centavos \$ 2 745 565,83.

NO PROCEDE LA CONDENA EN COSTAS - Falla del servicio por conducta constitutiva de acoso laboral

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., siete (7) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00100-01(40496)

Actor: ANA MARÍA AMÉZQUITA BARRIOS Y OTROS

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 12 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por medio de la cual se declaró probada de oficio la excepción de caducidad y se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada y, en su lugar, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

Como consecuencia de las desavenencias con su superiora jerárquica, a la señora Ana María Amézquita Barrios, funcionaria de carrera de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, encargada de la coordinación del grupo jurídico de la misma, se le diagnosticó, desde el año 2004, estrés laboral y se sugirió su reubicación. Después de adelantar los trámites necesarios para que se calificara el origen de la enfermedad, entre ellos, una acción de tutela, el 15 de marzo de 2006 la ARP determinó que se trataba de una patología de origen profesional y el 22 de junio del mismo año la Superintendencia de Notariado y Registro dispuso su reubicación definitiva en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de

Armenia. Las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez dictaminaron que la señora Amézquita había sufrido una pérdida de capacidad laboral del 30.75% por varios factores, siendo el principal de ellos el estrés y los trastornos a él asociados.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo del Tolima el 3 de marzo de 2008, los señores Ana María Amézquita Barrios y Rubén Darío Amaya Camacho en nombre propio y en representación de sus hijos Juan Francisco y Andrés Felipe Amaya Amézquita interpusieron, a través de apoderado judicial, demanda de **reparación directa** contra la Nación-Ministerio del Interior y de Justicia y la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 162-192 c. 1):

Primera. Se declare administrativa y patrimonialmente responsable a las demandadas por los daños y perjuicios causados por la enfermedad profesional que se le originó a la señora Ana María Amézquita Barrios, cuando ejercía como funcionaria pública en la oficina principal del registro de instrumentos públicos de Ibagué por acoso laboral.

Segunda. Se condene a las demandadas al reconocimiento y pago de los perjuicios morales en el estimado de 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes o lo que se pruebe a favor de los demandantes.

Tercera. Se condene a las demandadas al reconocimiento de perjuicios fisiológicos o de vida de relación causados a la señora Amézquita por la pérdida de capacidad laboral de más del 30.75% causada con las patologías de carácter profesional en monto de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuarta. Se condene a las demandadas al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente por diez millones de pesos o lo que se pruebe.

Quinta. Se condene a las demandadas al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por \$ 8 264 552 o lo que se pruebe. (...)

1.1. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la parte demandante sostuvo:

1.1.1. Por virtud de un concurso de méritos, la señora Ana María Amézquita fue vinculada como profesional universitaria en la División Jurídica de la Oficina de Instrumentos Públicos de Ibagué, en donde tuvo que tramitar una solicitud del Consejo Superior de la Judicatura a propósito de una investigación disciplinaria adelantada en contra de quien era cónyuge de la entonces registradora principal de instrumentos públicos de Ibagué, Lola del Río de Van Leenden.

1.1.2. Después de negarse a faltar a la verdad con el fin de favorecer al disciplinado, como se lo pedía su superiora inmediata, la señora Amézquita fue objeto de múltiples actos constitutivos de acoso laboral tales como manifestaciones peyorativas y discriminatorias, ultraje físico y verbal.

1.1.3. La situación adquirió tal magnitud que la señora Amézquita tuvo que recurrir a la Defensoría del Pueblo para solicitar amparo y protección, de modo que esta última realizó una visita en la que, luego de constatar la veracidad de las denuncias, ordenó la intervención de la Oficina de Instrumentos Públicos de Ibagué.

1.1.4. Después de que el presidente de la República declarara insubsistente a la registradora principal de la oficina de instrumentos públicos en cuestión, el ambiente laboral mejoró ostensiblemente para la señora Amézquita, quien fue encargada como coordinadora del grupo área jurídica por su excelente desempeño laboral.

1.1.5. No obstante, en noviembre de 2002 el Consejo de Estado ordenó el reintegro de la señora Lola del Río de Van Leenden inició nuevamente el acoso laboral materializado de múltiples maneras: comunicaciones insultantes, asignación de funciones ajenas a la naturaleza de su cargo -aseo, mensajería, manipulación de libros de matrícula del antiguo sistema, circunstancia esta último que generó un accidente de trabajo el 26 de abril de 2005-, reducción del personal a su cargo, restricción de las funciones del cargo limitándola solamente a la atención al público y a realizar las correcciones previstas en el artículo 35 del Decreto 1250 del 70, retiro del computador y de los libros de consulta de su sitio de trabajo, aumento de la carga laboral asignando calificación de documentos que ingresaban por reparto lo cual tuvo que ser corregido a través de un concepto del nivel central, distribución de las funciones asignadas a otros funcionarios *“argumentando dolosamente que la señora Amézquita no era capaz de realizarlas*

y que estaba atrasada cuando el atraso era por sobrecarga de funciones y el retiro de funcionarios a cargo”, manifestaciones públicas denigrantes como aquella según la cual la funcionaria “*estaba loca*”, asignación de un lugar de trabajo no apto y no convocatoria a las reuniones de trabajo por lo que se la dejaba en ascuas sobre las directrices emanadas del nivel central.

1.1.6. Con el paso del tiempo el estrés padecido por la acosada se fue agravando sin que la Superintendencia de Notariado y Registro dispusiera su traslado o reubicación como lo prescribieron varios médicos tratantes y la administradora de riesgos profesionales.

1.1.7. El accidente de trabajo sufrido en el 2005 aunado a los reiterados maltratos y discriminación han perturbado emocional y síquicamente a la señora Amézquita al punto de haber perdido un 30.75% de su capacidad laboral.

1.1.8. A la fecha la señora Amézquita aún toma medicamentos para controlar el estrés y desde el año 2004 abundan los conceptos médicos en los que se refieren las afectaciones sufridas por cuenta del ambiente laboral. No obstante, el 24 de agosto de 2004 la Superintendencia negó el traslado porque, a su juicio, debían prevalecer las razones del servicio sobre las consideraciones subjetivas de los empleados.

1.1.9. La señora Amézquita debió acudir a la acción de tutela con el fin de que la ARP Colmena definiera su situación frente a la enfermedad profesional y de que la Superintendencia le concediera el traslado solicitado. En el marco de esta acción el juez de primera instancia amparó sus derechos mediante decisión de 29 de marzo de 2006, modificada en impugnación el 8 de junio de 2006 y luego, en sede de revisión, la Corte Constitucional en sentencia T-882 de 2006 analizó y confirmó lo relativo al acoso laboral aunque revocó algunas órdenes por hecho superado, dado que, entretanto, la señora Amézquita había sido trasladada a Armenia y su enfermedad ya había sido calificada como de origen profesional.

1.1.10. En los años 2006 y 2007 las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez dictaminaron que la patología padecida por la demandante era de origen profesional.

1.1.11. A pesar del traslado, el acoso laboral ha continuado, razón por la cual se

interpuso una queja ante la Procuraduría General de la Nación quien, de manera absurda, remitió el trámite a la misma Superintendencia de Notariado y Registro.

1.1.12. Son múltiples los perjuicios padecidos por los demandantes por esta situación. Así, no sólo se han visto obligados a cancelar honorarios de abogados para asumir la defensa de la acosada en los procesos disciplinarios iniciados en su contra, sino que, por cuenta del traslado, la funcionaria dejó de percibir una prima equivalente al 20% de su salario, sin contar los gastos que ha implicado su instalación en otra ciudad, así como el estar lejos de su familia. Lo anterior sin mencionar que los menores se han visto afectados al punto que uno de ellos ha desarrollado alopecia areata, patología que, a juicio de los médicos, pudo ser causada por el estrés del niño frente a la situación de su progenitora.

II. Trámite procesal

2. En su escrito de **contestación de la demanda** el Ministerio del Interior y de Justicia propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva por estimar que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2158 de 1992, la Superintendencia de Notariado y Registro es una entidad pública con personería jurídica y, como tal, es la llamada a comparecer a este proceso en tanto los hechos que dieron lugar al mismo tienen como sustento la actividad disciplinaria que es de su resorte. En ese sentido insistió en que ningún hecho se endilga a dicho ministerio y, por ende, no puede estructurarse juicio de responsabilidad alguno en su contra (f. 220-224 c.1)¹.

3. Dentro del término para presentar **alegatos de conclusión de primera instancia** la parte actora insistió en que cada uno de los supuestos de hecho invocados en la demanda se encontraba debidamente acreditado en el plenario y que, en el caso bajo análisis, la entidad demandada incurrió en una evidente falla del servicio al permitir el acoso laboral ejercido sobre la señora Amézquita, sin adelantar actividad sancionatoria alguna en contra de la superior jerárquica, responsable de los hechos. Indicó que, a la luz de la definición adoptada por la Corte Constitucional, no puede dudarse de que en el caso bajo análisis se estaba frente a un caso de acoso laboral (f. 386-399 c.1).

¹ La contestación de la demanda presentada por la Superintendencia de Notariado y Registro fue extemporánea en tanto fue presentada el 28 de julio de 2008 (f. 356 c.1), meses después de que se proferiera el auto de pruebas de 9 de mayo de 2008 (f. 226 c.1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas², el Tribunal Administrativo del Tolima profirió **sentencia de primera instancia** el 12 de noviembre de 2010 mediante la cual declaró probada de oficio la excepción de caducidad y denegó las pretensiones de la demanda (f. 400-431 c.ppl.). Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

4.1. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera excepcional el término de caducidad de la acción se cuenta no desde el acaecimiento del hecho sino desde el momento en que la víctima tuvo conocimiento del daño y, en este caso, ello ocurrió al menos 4 años antes de la fecha de la presentación de la demanda.

4.2. Según consta en la historia clínica de la señora Amézquita, en cita del 5 de mayo de 2004, el médico especializado en psiquiatría consignó que la paciente presentaba "*estrés laboral por desacuerdo con su jefe*". Asimismo está acreditado que en los meses de junio a agosto de 2004 otro médico psiquiatra consignó que: i) mientras se mantuviera el mismo ambiente laboral, no era conveniente que la paciente continuara trabajando; ii) no habiendo solución al conflicto laboral, su sintomatología no podía mejorar; y iii) en algún momento se solicitó su intervención en el conflicto laboral y que la ARP ya había hecho una visita y recomendado la reubicación laboral. Finalmente, obran en el expediente las certificaciones expedidas en el año 2004 por los especialistas en salud ocupacional y psicología, así como el oficio de 2006 por el que la misma víctima pone en conocimiento a la ARP que la enfermedad profesional que padecía fue diagnosticada como estrés laboral.

4.3. Es evidente que la demandante tuvo conocimiento de su enfermedad por estrés laboral desde el año 2004, por lo que la demanda presentada en marzo de 2008 fue, a todas luces extemporánea.

4.4. No es procedente computar el término de caducidad de la acción desde la fecha del dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez en tanto que los procesos de responsabilidad no están condicionados a que se preconstituyan pruebas para tomar una decisión y, por lo tanto, el fallador no está supeditado a los resultados de dicho tipo de examen.

² Mediante auto de 9 de mayo de 2008, f. 226-227 c. 1.

4.5. El magistrado Jorge Alfonso Gutiérrez Muñoz aclaró su voto en el sentido de precisar que la acción promovida era improcedente, comoquiera que la actora *“debió adelantar ante la jurisdicción laboral la correspondiente acción ordinaria”*.

5. Inconforme con la decisión, la parte actora interpuso y sustentó (f. 441-447 c.ppl.) en tiempo **recurso de apelación** en el que manifestó:

5.1. El término de caducidad de la acción debe contarse desde la notificación del dictamen de la Junta de Calificación de Invalidez, en este caso, el 25 de octubre de 2007, en tanto es a partir de allí que, para la víctima, se consolidó el daño.

5.2. Dado el contexto en el que surgió la enfermedad padecida por la señora Amézquita, era indispensable acudir al trámite legalmente previsto para determinar su origen y, con él, el nexo con la actividad de la administración para efectos de determinar la acción correspondiente y la jurisdicción competente para zanjar el litigio. Si la Junta de Calificación hubiere concluido que la enfermedad era de tipo común y no profesional, no habría sido posible demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5.3. Dicho dictamen es producto de un trámite legal previsto por la normatividad de la seguridad social en riesgos profesionales por lo que no puede calificarse como una simple prueba sumaria o anticipada, sino que define el derecho a accionar o no y frente a quién. En ese sentido no puede calificarse de caprichoso el hecho de esperar a que la junta califique el grado de invalidez.

5.4. En el expediente quedó suficientemente acreditado el acoso laboral del que fue víctima la señora Amézquita por parte de su superiora jerárquica, la señora Lola del Río de Van Leeden, situación que aun es objeto de investigación en la Procuraduría General de la Nación.

5.5. El deterioro de salud de la víctima principal es un daño continuado, circunstancia que no se analizó en el fallo cuestionado. No es producto de un accidente sino de un proceso patológico progresivo y es sólo a partir del momento en que se determina su origen que debe empezar a computarse el término de caducidad.

5.6. Está acreditado que la condición de salud de la señora Amézquita se agravó

progresivamente sin que la entidad para la cual laboraba adoptara las medidas pertinentes y necesarias, pese a las solicitudes presentadas por los médicos tratantes, situación que no fue analizada en el fallo.

5.7. Tampoco se estudió el hecho de que la señora Amézquita tuvo que recurrir a la acción de tutela para que se dispusiera su traslado y para que la ARP calificara su patología, decisiones que fueron confirmadas por la misma Corte Constitucional.

5.8. En el mismo sentido el Tribunal ignoró el hecho de que los menores hijos de la víctima principal también resultaron afectados por la situación y que, cuando se dispuso el traslado de esta última a la oficina de Girardot, se le suprimió la prima de coordinación del grupo del área jurídica, circunstancia que la afectó gravemente.

6. Dentro del término para presentar **alegatos de conclusión en segunda instancia**, la parte actora reiteró, en los mismos términos, lo manifestado en su recurso de apelación (f. 459-465 c.ppl.), mientras la Superintendencia de Notariado y Registro indicó que (f. 468-471 c.ppl.):

6.1. No es posible endilgarle responsabilidad por los hechos invocados en la demanda porque, dado el grado que ostentaba la accionante, no podía nombrársela a una oficina de registro de instrumentos públicos seccional, tan solo en una principal, como era el caso de Armenia, a donde finalmente fue trasladada.

6.2. No es cierto que al producirse el traslado se desmejoró la situación de la señora Amézquita pues conservó su cargo. Por otra parte la coordinación del grupo no era inherente a este último, sino que dependía del nominador, en este caso, el superintendente de notariado y registro.

6.3. El análisis realizado por el *a quo* en torno a la caducidad de la acción se fundó en el ordenamiento jurídico y en una valoración seria del material probatorio allegado al proceso, razón por la cual no hay motivos para revocar la decisión.

7. El **Ministerio Público** conceptuó que, tal como lo había considerado el *a quo*, obraba en el expediente abundante material probatorio que demostraba que la señora Amézquita no sólo conocía el daño padecido sino que éste era producto

del ambiente laboral en el que se encontraba varios años antes de la presentación de la demanda por lo que se configuró el fenómeno de la caducidad de la acción. Ahora bien, en relación con los argumentos expuestos en el recurso de alzada sobre la necesidad de contar dicho término desde el dictamen de la Junta Regional de Invalidez, señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es necesario esperar a establecer la magnitud exacta de un daño para que empiece a correr el término para interponer la demanda tendiente a su reparación, basta con que se conozca su causación así persistan sus efectos perjudiciales (f. 472-476 c.ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Jurisdicción y competencia

8. Teniendo en cuenta que tanto la Nación-Ministerio del Interior y de Justicia como la Superintendencia de Notariado y Registro³ son personas jurídicas de derecho público no cabe duda alguna de que, en los términos de la Ley 1107 de 2006⁴, vigente para la época de la presentación de la demanda, le corresponde a esta Jurisdicción dirimir el litigio planteado en el *sub judice*.

8.1. Ahora bien, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto en sede de apelación, en razón del recurso interpuesto por la parte actora, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el 40 de la Ley 446 de 1998, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda⁵, supera la exigida por la norma para el efecto⁶.

³ En efecto, el artículo 1º del Decreto 2158 de 1992 prescribe que “*La Superintendencia de Notariado y Registro continuará funcionando como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo. // Tendrá como objetivos la dirección, inspección y vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos; la organización y administración de las oficinas de registro de instrumentos públicos y la asesoría al Gobierno Nacional en la fijación de las políticas y los planes relacionados con los servicios por ella regulados*”.

⁴ Norma que al consagrar que esta jurisdicción sería competente para “*juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado*”, cambió el criterio material de competencia antes imperante por uno orgánico.

⁵ Artículo 3 de la Ley 1395 de 2010, modificatoria del 20.2 del Código de Procedimiento Civil, norma vigente desde el 12 de julio de 2010, esto es, desde antes de la interposición del recurso de apelación -23 de noviembre de 2010, f. 447 vuelto c. 1-.

⁶ En efecto, sólo por perjuicios morales los demandantes solicitaron una indemnización equivalente a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (f. 163 c.1) y la cuantía requerida para que el proceso sea de segunda instancia es de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

II. Validez de los medios de convicción

9. A propósito de los medios de prueba allegados al proceso, es del caso precisar que:

9.1. La Sala se abstendrá de valorar las fotografías allegadas con la demanda obrantes en los folios 11-14 y 38-39 del cuaderno n.º 1 por cuanto no se tiene certeza sobre las personas que las realizaron, ni sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se tomaron, por lo que, en los términos del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, no podrían considerarse como documentos auténticos.

9.2. Teniendo en cuenta que, como lo sostuvo la Sección Tercera de la Corporación, en sentencia de unificación⁷, el objetivo de la normatividad concerniente el traslado de testimonios practicados en otros procesos y la necesidad de su ratificación es garantizar el principio de contradicción de la parte contra quien se aduce la prueba, la Sala se abstendrá de valorar en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro los testimonios recogidos en el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación en contra de la señora Lola del Río de Van Leenden, cuyo traslado fue solicitado única y exclusivamente por la parte actora (f. 188 c.1).

9.2.1. Lo anterior por cuanto dicha entidad no hizo parte de ese proceso, de modo que dichos medios de convicción no fueron recaudados por su solicitud, con su audiencia o a sus instancias (artículo 185 del Código de Procedimiento Civil); ni puede afirmarse que de sus actuaciones procesales se desprende su acuerdo para prescindir de la ratificación de dichas declaraciones pues en ningún momento se refirió a ellas ni extrajo de las mismas elementos que fundaran su defensa (artículo 229 del C.P.C.).

9.2.2. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la declaración rendida por la señora Amézquita en el marco de ese proceso (f. 135-139 c. 3), la Sala recuerda que, de conformidad con lo prescrito por el ordenamiento procesal, la versión de las partes sólo puede servir como prueba en la medida en que se recoja a través de un interrogatorio de parte, con las formalidades exigidas para tal medio de convicción

⁷ Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2013, exp. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

(artículo 208 del C.P.C.). No obstante, dado que su finalidad es obtener la confesión del citado, en consonancia con la misma, la Sala la valorará en lo que sea susceptible de confesión.

9.3. Se valorarán las copias simples aportadas por las partes por cuanto, según la sentencia de unificación de jurisprudencia proferida sobre el particular por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, *“en tanto no sean tachadas de falsas por la contraparte, [dichas copias] sí tienen valor probatorio, lo que deviene en una especie de “autenticidad tácita” que no es otra cosa que la materialización del principio de buena fe constitucional”*⁸.

9.4. Finalmente y aunque no se trata de un tema de validez de la prueba, sino del grado de convicción que puede otorgársele, la Sala considera necesario poner de presente que algunos de los oficios allegados como medios de prueba por la parte actora carecen de constancia de recibido (f. 58-66, 69-70 y 74, 137 c. 1), circunstancia por la cual no pueden tenerse como medios idóneos para acreditar que las personas a las que estaban dirigidos conocieron o debieron conocer la información en ellos contenida.

III. Hechos probados

10. De conformidad con las pruebas válida y oportunamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

10.1. El 1º de noviembre de 1994, como resultado de un concurso de méritos y luego de haber sido declarada apta para ejercer el cargo por la Caja Nacional de Previsión, la señora Ana María Amézquita Barrios se posesionó como profesional universitario 3020 grado 08 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué para período de prueba. Superado este último, se ordenó su inscripción en el escalafón de carrera administrativa mediante resolución 5074 de 26 de mayo de 1995 proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Posteriormente, el 30 de agosto de 2001, cuando se encontraba en el grado 13, fue encargada por el superintendente de notariado y registro como profesional especializado 3010 grado 15 en la misma oficina y, mediante resolución 2983 de 2 de septiembre de 2002, se le reconoció un incremento del 20% adicional sobre la asignación básica

⁸ Sentencia de 30 de septiembre de 2014, exp. 11001-03-15-000-2007-01081-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. El pleno de la Sección Tercera había unificado su jurisprudencia en el mismo sentido en sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

mensual, por asumir la coordinación de un grupo de trabajo. Es de anotar que durante algunos períodos de los meses de febrero y noviembre de 2000, agosto y diciembre de 2001 y febrero y mayo de 2002, la señora Amézquita fue encargada como registradora principal de la oficina. Para el 12 de enero de 2006, la señora Amézquita devengaba la suma de \$ 1 668 647 más \$ 333 729 por la coordinación del grupo de trabajo⁹; no obstante, al posesionarse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia el 27 de junio de 2006 se estableció que su asignación básica mensual era de \$ 1 752 000 (copias de las actas de posesión y de las resoluciones, f. 5-7 y 54 c.1, 145, 338 y 357-365, 374 c.2).

10.2. La señora Lola del Río de Van Leenden ejerció como registradora principal de la Oficina de Instrumentos Públicos de Ibagué entre el 25 de mayo de 1990 y algún momento entre 1998 y 1999 y, posteriormente, por virtud de un decreto de reintegro, desde el 26 de noviembre de 2002. En esos días dispuso que uno de los funcionarios a cargo de la señora Amézquita pasara al grupo de calificadores y que sus funciones fueran redistribuidas entre los funcionarios que quedaban en la dependencia (copias de las actas de posesión, de las calificaciones del servicio de la señora Amézquita y del memorando, f. 167, 267 y 541-542 c.2).

10.3. En comunicación recibida por el destinatario el 19 de diciembre de 2002, la señora Amézquita puso de manifiesto ante el jefe de la división de recursos humanos de la Superintendencia de Notariado y Registro sus motivos de preocupación por las represalias que podía tomar la registradora principal con ocasión de su reintegro¹⁰. En el mismo escrito señaló que aunque su superior jerárquica no le dirigía la palabra, *“hasta ahora todo se ha desarrollado dentro de la normalidad que se puede entre un jefe y un subalterno”* y manifestó estar *“a la*

⁹ Según la certificación expedida por el coordinador del grupo de gestión humana de la Superintendencia de Notariado y Registro, expedida el 14 de septiembre de 2006, como coordinadora del grupo jurídico la señora Amézquita cumplía, entre otras, las siguientes funciones: *“coordinar y controlar todas las actividades relacionadas con la calificación de documentos públicos para su inscripción, (...) velar por el reparto equitativo de los documentos objeto de registro y supervisar su estudio, calificación e inscripción correspondiente, (...) atender al usuario en asuntos relacionados con trámites jurídicos, que se presenten en los servicios registrales y (...) las demás funciones que le sean asignadas por el Registrador y estén relacionadas con la naturaleza de su cargo”*, f. 35-37 c.2.

¹⁰ De acuerdo con el oficio habría sido por una queja de la señora Amézquita, tramitada ante la Defensoría del Pueblo, que la entonces superintendente delegada para el registro ordenó la intervención de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, trámite que culminó con el retiro de la entidad de la señora Lola del Río de Van Leenden. En el mismo memorial la señora Amézquita indicó que en ese entonces elevó la queja por haber sido objeto de persecución por parte de su superior jerárquica luego de que realizara un informe en el marco de una investigación disciplinaria adelantada por el Consejo Superior de la Judicatura contra el cónyuge de esta última, Omar Van Leeden. Al respecto todo lo que obra en expediente es una comunicación de 2 de abril de 1997 mediante la cual la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de la señora Amézquita Barrios, en su calidad de quejosa, el oficio mediante el cual la superintendente delegada para el registro informó de la intervención jurídica, técnica y administrativa ordenada sobre la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, f. 805-806 c.6.

espera de los cambios que viene realizando con el personal de la oficina jurídica". Dicha comunicación fue respondida mediante oficio de 10 de enero de 2003 en el que se puso de presente que era *"deber de todos los funcionarios, crear un ambiente propicio en donde reine el respeto y la cordialidad, para que no se perturbe la buena marcha del servicio registral"* (copias de los oficios, f. 190-192 c.2).

10.4. A partir del 20 de febrero de 2003 la señora Del Río suscribió múltiples memorandos cuyo contenido implicaba que la señora Amézquita debía, entre otros, cumplir funciones en materia de calificación de documentos, velar porque se realizaran las tareas relativas al aseo y entrega de correspondencia del área a su cargo, como lo hacían los demás jefes de división, y consultar los libros requeridos para su función en el despacho de la registradora; comunicaciones en las que adicionalmente se insistió sobre el bajo rendimiento laboral de la funcionaria, se dejó en entredicho su competencia profesional, se le comparó con otros funcionarios y se redistribuyeron entre ellos funciones a ella asignadas. Esto llevó a que esta última pusiera en conocimiento: i) de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa el contenido del de 20 de febrero de 2003 y su contestación, así como el hecho de que unos años antes habría sido víctima de atropellos por parte de la misma funcionaria, la cual tendría una fuerte animadversión en su contra; ii) del superintendente delegado para la vigilancia del registro de instrumentos públicos, el memorando de 14 de marzo de 2003, así como que era motivado por la fuerte animadversión de su superiora jerárquica, en tanto esta última sabía del estado de congestión de la división jurídica de la oficina y de la insuficiencia del personal para atender las necesidades del servicio, razón por la cual solicitó la posibilidad de que se la trasladara a una oficina seccional del mismo departamento para no ver afectada su vida familiar y para no causar perjuicios a los usuarios del servicio público registral; iii) el 8 de julio de 2003, del presidente de la República, con copia a la Superintendencia de Notariado y Registro, diferentes situaciones que, supuestamente propiciadas por su superiora jerárquica, dificultaban el desempeño de sus funciones, por lo que solicitó su traslado a un lugar en el que pudiera laborar tranquilamente; y iv) el 22 de noviembre de 2004, del jefe de recursos humanos de la Superintendencia de Notariado y Registro diferentes irregularidades sobre el funcionamiento de la oficina¹¹ (copias de los memorandos y copias de los oficios con constancia de

¹¹ En la comunicación la funcionaria: i) solicitó que se ejerciera vigilancia y control sobre los turnos navideños; ii) dio a entender que en la oficina de registro de Ibagué no se estaban cumpliendo los horarios

recibido, f. 94-99, 101 y 108 c.4, 57 c. 1 y 168-171, 177-178 y 185-189 c.2).

10.5. Proyectos de resoluciones de 2003, 2004 y 2005 realizados por la señora Amézquita Barrios fueron objeto de múltiples correcciones manuscritas tanto por errores de redacción, como por falta de precisiones jurídicas, por parte de la señora Lola del Río de Van Leenden, quien era la persona que debía suscribir los documentos en su calidad de registradora principal (originales de los proyectos corregidos, f. 40-53 c. 1 y 37-53 c.4).

10.6. Según la historia clínica de la señora Amézquita remitida por la EPS Coomeva, en 2003 presentaba calambres y dolores cervicales y, desde marzo de 2004, cuadro de decaimiento y apatía. El 5 de abril de 2004 se la incapacitó por tres días por estrés y fue remitida a psiquiatría por presentar *“estrés laboral por desacuerdo con su jefe con tratamiento con ansiolíticos pero su situación laboral no permite control de su patología, con proceso laboral que ha requerido que se maneje con psicología”*, en el formato se concluyó que era necesaria *“valoración conjunta para reunión con ARP”*. El 11 de mayo de 2004, se consignó que tenía pendiente cita de psiquiatría y que el diagnóstico era de crisis de ansiedad y estrés (copia de la historia clínica, f. 111-115 c. 2).

10.7. De acuerdo con la historia clínica de la paciente en la clínica Los Remansos, donde fue atendida por el psiquiatra Julio Alfredo Lozano Guillen -quien en todas las citas le prescribió medicamentos ansiolíticos y antidepresivos-: i) aquella fue atendida por primera vez el 17 de mayo de 2004, remitida por el médico general de salud familiar, por presentar síntomas ansioso-depresivos y somatización, secundarios a situación de estrés laboral; ii) se presentó a control el 2 de junio de 2004 en el cual informó que no le habían definido nada pese a haber tramitado los conceptos ante la ARP y solicitó ser incapacitada, frente a lo cual se le explicó que lo procedente era buscar una solución laboral; iii) el 16 de junio siguiente manifestó que el conflicto empeoraba sin que se tomaran las medidas requeridas, situación frente a la que se consideró que no era conveniente que la paciente siguiera trabajando por lo que se la incapacitó hasta el 30 de junio por presentar

establecidos; iii) señaló la existencia de una política diferente para los funcionarios de la división jurídica a la hora de verificar los compensatorios necesarios para acceder a los turnos navideños; iv) indicó que la jefe de la oficina la había *“arrumado”*; v) solicitó que se estudiaran las certificaciones que expedía la registradora sobre el cumplimiento de las tareas, vi) mencionó que, por poner en evidencia irregularidades de la jefe de la oficina, se le había abierto un proceso disciplinario, y v) se quejó de que la jefe de la oficina hubiere dado traslado a todos los funcionarios de la oficina de una comunicación que ella le habría dirigido sobre los turnos navideños, f. 170-171 c. 2.

una “*reacción al estrés grave F-439, secundaria a conflicto laboral*”; iv) en esta última fecha se constató una notable mejoría durante el período de incapacidad aunque los síntomas se acentuaron ante la inminencia del reintegro laboral, entretanto, el 17 de junio la señora Amézquita fue remitida por su médico tratante en la EPS para valoración por medicina laboral; v) el 7 de julio de 2004 se constató que, como era de esperarse, al reintegrarse al trabajo se exacerbó toda la sintomatología, se indicó que no había solución a su conflicto laboral y que su cuadro clínico era de reacción frente al ambiente laboral, por lo que se explicó a la paciente que la solución no era acudir a las incapacidades médicas sino que se la confrontó “*para que enfrent[ara] de manera adecuada el conflicto, buscando las distintas alternativas legales que hay para ello*”; vi) el 6 de agosto de 2004 se la apreció mucho mejor y esta refirió que la ARP ya había realizado la visita y recomendado la reubicación laboral, la inminencia de la cita con el médico laboral y el hecho de que “*la misma jefe también ha modificado un poco su actitud*”, circunstancias que incidían en su estado (originales de la historia clínica en la EPS Coomeva y original de la impresión de la historia clínica en la clínica Los Remansos, f. 145 y 147-149 c. 1).

10.8. El 8 de junio de 2004, el médico especialista en salud ocupacional al que la paciente fue remitida por la EPS conceptuó que requería la valoración del puesto de trabajo por sicólogo especialista en salud ocupacional y “*temporalmente reubicarla laboralmente en otra sede de la Registraduría (sic) hasta cuando se obtenga dicha valoración y así poder dar el concepto definitivo*” (copia del concepto, f. 157-158 c.1).

10.9. Por solicitud de la ARP Colseguros, el 13 de julio de 2004 el médico laboral Fernando López Galindo analizó el puesto de trabajo de la víctima y encontró como deficitarias las siguientes situaciones: i) sistema de almacenamiento; ii) diseño y ubicación de señales; iii) ausencia de apoyo pies; iv) alta exigencia, rendimiento y producción y trabajo monótono por ocho horas; v) mala relación con los superiores y regular con los jefes inmediatos y compañeros. Por el contrario, encontró normales el espacio de trabajo y el ritmo y el volumen del mismo¹².

¹² Es de anotar que, en comunicación del 22 de junio de 2004 el Superintendente de Notariado y Registro le manifestó a la funcionaria que “*analizado el informe presentado*” por la registradora, el puesto de trabajo asignado “*obedece únicamente al aspecto funcional, teniendo en cuenta que:* ”i) ella atiende consultas jurídicas de los usuarios; ii) debe garantizarse el fácil acceso de los usuarios y la seguridad de los funcionarios y de los bienes del Estado; iii) el puesto asignado incluye los mismos elementos de los demás compañeros “*división modular, escritorio, silla, papelería y gabinete*”; y iv) el registrador es el responsable de la oficina “*observando en todo momento el derecho y respeto por los funcionarios a su cargo*”. Al final del oficio se lee

Luego concluyó que:

Hecho el análisis del puesto de trabajo, escuchada la funcionaria y revisado el diagnóstico emitido por el médico tratante, el cual es “reacción al estrés grave F438”, siendo secundario a conflicto laboral; considero que es necesario tomar medidas administrativas y de salud ocupacional orientado a mejorar las condiciones del ámbito laboral actual, considerándose de ser necesario el traslado de una funcionaria a otra oficina, que no dependa jerárquicamente de la oficina de Ibagué, teniendo en cuenta el perfil profesional de la funcionaria.

La paciente manifiesta presentar sintomatología dolorosa en columna cervical, la cual considero como secundaria al estrés generado por el conflicto laboral (copia del informe, f. 131-132 c.1).

10.10. En comunicaciones de 24 de agosto y de 3 de diciembre de 2004 dirigidas a la señora Amézquita por el coordinador del grupo de gestión humana de la Superintendencia de Notariado y Registro se le indicó que: i) no era posible acceder a su solicitud de traslado a una oficina seccional del departamento del Tolima por cuanto *“el accionar de la administración no puede estar condicionado a las conveniencias de tipo personal de cada uno, sino que deben inspirarse en los principios que orientan las actuaciones administrativas, buscando el cumplimiento de los objetivos estatales y la adecuada prestación del servicio público”*, de modo que *“no pueden prevalecer las consideraciones de tipo subjetivo que oponga el empleado sobre las razones de buen servicio que tenga la administración para efectuar los movimientos de su personal”*¹³; y ii) aunque se le agradecía a la señora Amézquita la preocupación manifestada porque la oficina en la que laboraba funcionara conforme a *“su objetividad y punto de vista”*, lo cierto era que no podía desconocerse que quien tenía a cargo la responsabilidad técnica y administrativa de la misma era la doctora Lola del Río de Van Leenden y era a ella a quien le competía *“dirigir los destinos de la oficina a su cargo”* y responder ante la superintendencia por los asuntos encomendados, razón por la cual las inquietudes planteadas fueron trasladadas a dicha funcionaria *“quien a su vez dio las explicaciones del caso”* (originales de las comunicaciones, f. 71-72 c. 1).

“le ruego dirigir toda su atención al estudio de los temas registrales que son puestos a su consideración, para responder de forma satisfactoria a la misión encomendada”, f. 148 c.4. En un sentido similar en la inspección al puesto de trabajo de 27 de febrero de 2009 realizado por el funcionario de la Procuraduría encontró que el cubículo era normal para una persona, que se encontraba en el primer piso porque la funcionaria atendía público, que no era un módulo cerrado lo que facilitaba la ventilación y que todo el espacio había sido reducido por la ubicación del archivo (copia del acta de la visita, f. 110 c. 3).

¹³ Es de anotar que, según comunicación de 17 de junio de 2004 dirigida al superintendente de notariado y registro, a la solicitud de traslado la señora Amézquita habría adjuntado un concepto de su siquiatra y habría remitido una nueva incapacidad laboral, f. 143 c.4. No obstante, no obra en el expediente constancia de recibido de la comunicación en la que la demandante habría remitido dichos documentos.

10.11. En cita de sicología de 23 de septiembre de 2004 se envió nota a la ARP sobre la necesidad de realizar una valoración por una sicóloga especialista en salud ocupacional por cuenta de la relación disfuncional que la paciente presentaba con su superiora jerárquica. Se evidenció que aquélla se encontraba *“muy alterada y ansiosa”* (copia de la historia clínica, f. 146 c. 1).

10.12. El 13 de octubre de 2004, el gerente de ARP Colseguros de Ibagué le informó a la señora Amézquita, en respuesta al derecho de petición de 29 de septiembre de 2004, que la valoración de sicóloga especialista en salud ocupacional solicitada por prestatario de la EPS, *“no es competencia de la ARP ya que aun no se ha establecido el origen de la enfermedad que actualmente está presentando”*. Señaló que debían cumplirse los requisitos establecidos en el Decreto 2463 de 2001, mientras tanto no podía realizarse el estudio de la patología en segunda instancia, ni brindarse prestaciones asistenciales económicas. Concluyó que la calificación de la enfermedad por parte de la EPS no era definitiva (copia del oficio, f. 586-588 c.2).

10.13. En el acta de la visita practicada del 13 al 17 de diciembre de 2004 a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, por parte de funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, se indicó que, al ser nuevas, las instalaciones en las que se encontraba eran cómodas, sin embargo, se dejó constancia de que había problemas de *“archivo de folios de matrícula, carpetas de antecedentes y libros del antiguo sistema”*, de manera que los antecedentes de los documentos que habían ingresado *“a partir de mayo, cuando se instaló la oficina actual, se vienen acumulando en el área jurídica, sin que ofrezca la seguridad y protección debidas”*. También en el acápite relativo al archivo se consignó que:

La comisión verificadora considera que la ubicación actual de la Coordinación Jurídica no es la mejor, toda vez que se encuentra en un espacio improvisado al lado de las ventanillas y el archivo provisional, en el primer piso, cuando debiera ubicarse donde está el área de calificación de documentos, pues la construcción y distribución de puestos de trabajo lo permiten.

Más adelante se señaló que:

En relación con el ambiente laboral que observó la comisión verificadora, dentro de las limitaciones de tiempo y el margen que dejó el desarrollo de la diligencia, pudo percibir que las relaciones entre la señora registradora, doctora Lola del Río de Van Leenden y la profesional universitaria 3020-13, encargada de profesional especializada 3010-15, doctora Ana María Amézquita Barrios quien ejerce la coordinación del área jurídica, no son las

mejores. Se desprende de las manifestaciones que ellas hicieron a los suscritos.

Por lo anterior y no obstante habernos hecho conocer que en la Superintendencia de Notariado y Registro se adelantan diferentes procesos disciplinarios sobre el particular, esta Comisión deja constancia en el sentido que la situación planteada incide altamente en las relaciones con los demás funcionarios, en la prestación del servicio y en la imagen de la institución ante los usuarios del servicio e invita a todos los funcionarios a mejorar el clima organizacional, anteponiendo los intereses comunes, al margen de los conflictos propios de las relaciones humanas cotidianas, los cuales se deben superar (copia del acta, f. 18-37 c.1)¹⁴.

10.14. El 27 de enero de 2005, la señora Amézquita radicó ante el defensor regional del pueblo una solicitud de intervención en defensa de sus derechos fundamentales por los supuestos abusos que venía cometiendo, en calidad de registradora principal, la señora Lola del Río de Van Leenden, los cuales detalla así: i) pese a la construcción de un nuevo edificio especialmente diseñado para las necesidades del servicio, aquélla dispuso ubicarla en un cubículo de trabajo improvisado *“con ostensible detrimento de [su] condición, cargo desempeñado y jerarquía dentro de la organización de la oficina”*; ii) la indebida destinación de las instalaciones se tradujo en desorden en la organización de los archivos, lo cual le dificultaba la labor; iii) para poder organizar debidamente el archivo de la oficina fue necesario realizar nuevos contratos de obra civil lo que, además de generar cargos al erario público, obligó a los funcionarios a trabajar mientras se realizan las adecuaciones, con las dificultades que ello implicaba en términos de concentración y de complicaciones de salud¹⁵; y iv) mientras funcionarios de menor jerarquía disponían de cómodas oficinas, ella se veía en la obligación de laborar en un cubículo improvisado, sin seguridad alguna. En la comunicación insistió en que, por cuenta de la enemistad existente con su superior jerárquica, la cual era de público conocimiento, había sufrido *“serios problemas de salud, presentando hoy reacción grave al estrés”*. Esta queja fue remitida al director territorial del Tolima del Ministerio de la Protección Social quien comisionó a un inspector del trabajo para que realizara una investigación administrativa laboral a

¹⁴ En inspección al puesto de trabajo de 27 de febrero de 2009, un funcionario de la Procuraduría, en el marco del proceso disciplinario adelantado en contra de la registradora, encontró que el cubículo era normal para una persona, que se encontraba en el primer piso porque la funcionaria atendía público, que no era un módulo cerrado lo que facilitaba la ventilación y que todo el espacio había sido reducido por la ubicación del archivo (copia del acta de la visita, f. 110 c. 3).

¹⁵ En el acta de la reunión extraordinaria de los miembros del comité paritario de la oficina con la registradora principal, llevada a cabo el 26 de enero de 2005 por las incomodidades por *“el reforzamiento de la zona designada para el archivo de la oficina”*, consta que dicha funcionaria manifestó que por la inconformidad radical de *“la doctora Ana María Amézquita y la señora Elicenia Guzmán, quienes laboran en el primer piso área de atención al usuario, se les había sugerido ser un poco tolerantes y cambiar su sitio de trabajo mientras duraban los arreglos, trasladándose la dra. Amézquita al tercer piso división administrativa y la señora Guzmán al segundo piso”* (copia del acta, f. 553-554 c. 2).

la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué en un plazo de 3 meses (original de la comunicación con sello de recibido y de las actuaciones adelantadas por cuenta de la comisión del Ministerio de la Protección Social, f. 67-68 c.1, 527-533 c.2).

10.15. El 27 de abril de 2005, a la señora Amézquita le cayó, en su lugar de trabajo, una carpeta pesada, lo cual fue calificado por la ARP como un accidente laboral sin secuelas¹⁶ (dictamen de la ARP, f. 116 y 135-136 c.1).

10.16. El 30 de noviembre de 2005, el siquiatra tratante de la señora Amézquita indicó que la paciente presentó exacerbación de la ansiedad, “*luego de suspender parcialmente la medicación y por persistir conflicto externo*” pero que “*en general, hay un mejor manejo*” de este último (copia de una respuesta a una remisión, f. 137 c. 2).

10.17. El 26 de diciembre de 2005, la demandante solicitó al auditor médico de su EPS que ordenara su valoración médico legal con el fin de determinar el origen de la patología diagnosticada definitivamente por el siquiatra tratante como “*reacción al estrés grave*” (copia del oficio, f. 133 c. 2).

10.18. El 29 de diciembre de 2005, el médico especialista en salud ocupacional German Alfonso Vanegas Cabezas remitió al auditor médico de Coomeva EPS la valoración laboral de Ana María Amézquita en la que concluyó que la paciente presentaba:

...tendencia fácil al llanto, expresiones de minusvalía y de sensación de impotencia y fragilidad, se muestra con aspecto derrotado y manifiesta ideas persecutorias de su jefe con reiteración de anécdotas en su contra.

Se aprecia que físicamente la examinada se encuentra sana, pero presenta cuadro severo de stress laboral con impacto en su autoestima en forma importante y labilidad en su autoimagen profesional, para lo cual requiere que se le brinde atención y soporte psiquiátrico en forma estable y permanente.

¹⁶ Sobre dicho accidente el 18 de agosto de 2006 la ARP Colseguros, en respuesta a una petición elevada por la señora Amézquita, manifestó que: “*fue leve y no generó incapacidades temporales. (...) En valoración realizada el 26/04/06 por la dra. Piedad Bonilla, fisiatra de Colseguros, soportada en TAC de cráneo con resultado normal, se descartan secuelas del evento, y se consignan antecedentes de cervicalgia con espasmo, diagnosticando osteoartrosis degenerativa de columna cervical más espasmo cervical...*”. En dicha comunicación también se lee que la señora Amézquita habría aportado una resonancia nuclear magnética de 2 de agosto de 2006 en la cual se concluyó que presentaba “*un abombamiento degenerativo del disco asimétrico izquierdo que puede estar causando compresión sobre la raíz de C-6. En C-6-C-7 hay una hernia de disco posterolateral izquierda que comprime la raíz de C-7*” (f. 135 c.1).

Diagnóstico: i) stress laboral; ii) problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros de trabajo Z564 (CIE 10); iii) otros problemas de tensión física o mental relacionadas con el trabajo Z566 (CIE 10).

Se requiere que esta paciente reciba atención especializada por parte de equipo interdisciplinario de psiquiatría y psicología y la búsqueda de reubicación laboral por fuera de la sede de Ibagué, gestión que debe hacerse con la intervención de la ARP.

El origen de la patología siquiátrica está estrechamente ligado con el trabajo y por ello tiene un origen ocupacional, responsabilidad de la ARP Colpatria o quien haga sus veces para la época (original de la valoración, f. 141-143 c.1).

10.19. A finales de diciembre de 2005 y comienzos de 2006 –29 de diciembre, 23 de enero y 8 de febrero- se diligenció el formato único de reporte de enfermedad profesional de la ARP Colpatria, por parte del empleador, el médico Germán Vanegas y el médico de la EPS. Fue radicado ante Medicina Laboral de la ARP, para estudio, el 13 de febrero de 2006 aunque el 26 de enero del mismo año la señora Amézquita ya había dado aviso de su enfermedad a dicha entidad por estimar que su empleadora se negaba a hacer el reporte (copias de los formatos y de la comunicación, f. 74 c.1, 102 c. 2 y 743 c.5).

10.20. El 10 de enero de 2006 redactó una comunicación al superintendente de notariado y registro en la cual remitió el diagnóstico emitido por el médico Germán Alfonso Vanegas y solicitó “*con urgencia, se adop[tara]n las medidas tendientes a [su] reubicación laboral, ya que la actitud dolosa de acoso laboral por parte de la registradora principal (superior jerárquico), [l]e est[aba] causando esta enfermedad*” (copia de la comunicación, f. 106-110 c.2)

10.21. El 24 de enero de 2006 la señora Amézquita, por intermedio de apoderado judicial, el abogado Luis Carlos Ramírez Bonilla, presentó una acción de tutela en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro y Colpatria ARP para que, en defensa de sus derechos al trabajo en condiciones dignas y a la salud, se la reubicara en otra dependencia, se ordenara la valoración de su enfermedad y, como mecanismo preventivo, se le concediera una incapacidad médica laboral mientras se surtía el trámite (copia de la acción instaurada, f. 726 c.5).

10.22. La señora Amézquita Barrios fue incapacitada por enfermedad no profesional entre el 10 y el 31 de enero de 2006, de conformidad con el certificado expedido por la EPS Coomeva. Según certificó el siquiatra de la paciente, la

incapacidad se originó por la exacerbación de la sintomatología presentada después de retomar el trabajo luego del periodo de vacaciones y señaló que pese al concepto de medicina laboral que recomienda la reubicación laboral no se ha adoptado ninguna decisión, además que *“la ARP no ha asumido el rol que le corresponde, ya que hasta el momento sólo se ha estado atendiendo a través de la EPS”*. El 30 de enero de 2006 el psiquiatra señaló que a pesar de que la paciente continuaba ansiosa, situación comprensible por la no resolución de su conflicto laboral, debía enfrentar el mismo, por lo que le correspondía reincorporarse el 1º de febrero de ese año (copia de la resolución, del certificado y de la anotación en la historia clínica, f. 56 y 155 c.1).

10.23. El 13 de febrero de 2006, la ARP Colpatria expidió el concepto de aptitud laboral según el cual la señora Amézquita era apta para desempeñar el cargo, siempre y cuando se siguieran las recomendaciones que le fueron dadas en 8 de junio de 2004 por el médico de la EPS Coomeva, el 13 de julio de 2004 por el médico de la ARP Colseguros y el 6 de agosto de 2004 por un médico psiquiatra de la EPS, según las cuales debía procurarse la reubicación laboral, al menos temporalmente -3 meses-, mientras se realizaban las valoraciones requeridas y se determinaba el origen de la patología. Al día siguiente, al contestar la acción de tutela instaurada por la trabajadora, la ARP señaló que *“se esperan resultados de la valoración por psiquiatría de ARP y del análisis de puesto de trabajo para pronunciar[se] sobre la calificación de origen de la enfermedad”* (original del certificado, f. 127 c. 1).

10.24. Los días 14 y 15 de febrero de 2006 una médica psiquiatra autorizada por la ARP evaluó a la paciente y concluyó que presentaba *“trastorno de estrés grave, sintomatología que se encuentra estrechamente relacionada con su situación laboral”*. En consecuencia, aunándose a lo ya recomendado por el médico tratante y el especialista en salud ocupacional de la EPS, sugirió su reubicación laboral (copia del dictamen, f. 678-680 c.5).

10.25. El 21 de febrero de 2006, en respuesta a un derecho de petición elevado por la funcionaria, la ARP Colpatria le indicó que para la calificación de origen de la patología requería reunir todos los documentos solicitados *“En su caso estamos a la espera de los documentos de ARP Colseguros, de la historia clínica de las entidades promotoras de salud a la cual ha estado afiliada y del análisis de puesto de trabajo que se realizará en los próximos días”*-. Le aclararon que el

plazo dado en el concepto de aptitud laboral era para la reubicación, no para la calificación de origen y le indicaron que después de esos tres meses *“se har[ía] una nueva valoración para determinar si este concepto sigue vigente desde el punto de vista médico laboral y por lo tanto pasará a ser indefinido”*, por lo que debía contactarse de nuevo con medicina laboral. En el análisis de puesto de trabajo con enfoque psicosocial realizado en febrero de 2006 se manifestó que: i) según los compañeros de trabajo, las dificultades en las relaciones interpersonales entre la señora Amézquita y su jefe trascendían a todo el equipo de trabajo; ii) la jefe indicó que no tiene ningún tipo de comunicación verbal con su subalterna *“debido a que ella le ha hecho un daño moral bastante importante a ella y a su familia (donde se ha visto involucrado su esposo y una de sus hijas). Por esta razón no le interesa ninguna clase de contacto con ella. Respecto a la ubicación física de la oficina de la paciente, la jefe manifiesta que ésta no fue una decisión de ella sino de la dirección de la Superintendencia de Notariado y Registro”*. En el resumen de los factores de riesgo psicosocial encontrados se señalaron: i) a nivel individual, el carácter susceptible y con facilidad a la reacción emocional (depresión y ansiedad) ante circunstancias laborales así como dificultades cognitivas relativas a la pérdida de memoria y a pensamientos inadecuados; ii) a nivel laboral, aparte de relaciones interpersonales inadecuadas, problemas de comunicación, falta de cumplimiento de las expectativas de trabajo pues no cumple su función de coordinadora del área jurídica, aislamiento social, condiciones inadecuadas de medio ambiente físico de trabajo; y iii) a nivel extralaboral, *“no se encontraron factores extralaborales importantes que constituyan fuente de riesgo psicosocial”*¹⁷. No obstante, en las conclusiones y plan de acción sugerido se indicó que *“aunque los factores de riesgo psicosocial en el contexto intralaboral pueden influir en una patología, no son determinantes como unicausales en este caso”* por lo que se sugiere, entre otras: *“i) continuar con psicoterapia por psicología con el fin de profundizar en el diagnóstico de los factores individuales y proporcionar herramientas de crecimiento personal que le permitan obtener elementos sobre el control personal, aumento de la autoestima, desarrollo de la visión positiva y del pensamiento creativo...”; ii) aplicar recomendaciones para la prevención y el control del estrés laboral a nivel individual y iii) evaluar las condiciones externas al trabajo a través de una visita de trabajo social con el fin de explorar diferentes aspectos como las redes de apoyo o los eventos traumáticos familiares (copia de la respuesta y del estudio f. 681-690 y*

¹⁷ Se precisa que la información *“proviene de observación realizada al puesto de trabajo y entrevista realizada a la trabajadora, a 4 compañeros escogidos al azar y a la Jefe (registradora)”*

699 c.5).

10.26. El 15 de marzo de 2006, la ARP Colpatria dictaminó que el estrés laboral padecido por la señora Amézquita era de origen profesional en consideración a que los factores laborales –ambiente físico de trabajo, organización del trabajo, contenido de trabajo, relaciones interpersonales y diferencias en cargas de trabajo-, predominaban sobre los factores extralaborales e individuales los cuales incluían las experiencias vividas. En mayo de 2006 se le informó que la pérdida de capacidad laboral sólo podría evaluarse después de tratamiento, cosa que aún no se había hecho para ese momento (copia del dictamen, f. 113-119 c.1).

10.27. El 29 de marzo de 2006, el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bogotá tuteló los derechos al trabajo en condiciones dignas y justas y a la salud en conexidad con la vida de la señora Ana María Amézquita¹⁸ y, en consecuencia, ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que: i) en el término de ocho días, trasladara a la funcionaria a una oficina principal o seccional próxima a la ciudad de Ibagué y, en el evento en que no se diera la vacante, se procediera al traslado mediante la modalidad de permuta; y ii) verificara las condiciones en las que se presta el servicio por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué y se avocara el conocimiento respecto de la conducta desplegada por la registradora principal. También ordenó a la ARP Colpatria que, en el término de dos meses contados a partir de la fecha de recepción de los documentos aportados por la accionante, certificara si la enfermedad padecida por esta era de origen profesional o común. Lo anterior en consideración a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué hizo caso omiso de la situación de salud manifestada por la señora Amézquita, so pretexto de que un médico que carecía de competencia para establecer el origen de la enfermedad, señaló que la misma no era profesional y, adicionalmente, se abstuvo de brindar alternativas de solución a una funcionaria que se encontraba en condiciones de debilidad manifiesta; circunstancia a la que se agregó que la ARP encargada eludió su responsabilidad en la calificación del origen de la enfermedad (copia de la providencia, f. 75-85 c. 1).

10.28. El 3 de abril de 2006 el siquiatra de la señora Amézquita certificó que, pese

¹⁸ Lo anterior luego de que dicha acción fuere admitida mediante auto de 3 de febrero de 2006 y de que, adelantado el trámite hasta la impugnación, el mismo fuera declarado nulo por el Tribunal Superior de Distrito Judicial-Sala Civil, lo que hizo necesario iniciarlo de nuevo.

a haberse realizado el traslado¹⁹, la presión a la que había estado sometida desde el año 2004 en el que comenzó el tratamiento no había cedido totalmente, *“ya que en la actualidad su rendimiento laboral no es el óptimo, lo que a su vez ha generado un aumento de la ansiedad y de la misma cefalea”*. En ese momento se sugirió la necesidad de descartar una patología asociada al traumatismo sufrido en el 2005. En el mismo sentido la historia clínica de la paciente en el centro de atención Salud Familiar IPS Ltda. del municipio de Calarcá, indica que, para el 1º de abril de 2006, la señora Amézquita consultó por cefalea de cinco meses de evolución asociado a stress por persistencia de la persecución laboral y el diagnóstico confirmado y repetido fue de esquizofrenia paranoide (certificado del siquiatra, f. 152 c.1).

10.29. La señora Amézquita fue incapacitada por su médico siquiatra entre el 12 y el 31 de mayo de 2006, incapacidad que fue ampliada hasta el 20 de junio siguiente en consideración a que el conflicto laboral del cual es secundaria la reacción al estrés grave padecido por la paciente *“no se ha resuelto, lo que no permite su mejoría, y por el contrario, tiende a empeorar por la somatización que viene presentando”* En la anotación en la historia clínica de 30 de mayo se dice que la acción presentada no había podido tramitarse por cuenta de un paro laboral (copia de la incapacidad y de la anotación en la historia clínica, f. 153 y 156 c. 1).

10.30. Al resolver sobre la impugnación presentada contra la decisión anterior, la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia de 8 de junio de 2006, modificó el fallo en el sentido de negar el amparo en relación con la Superintendencia de Notariado y Registro por considerar que, en la medida en que la ARP accionada no había calificado la enfermedad sufrida por la señora Amézquita, no podía concluirse que la Superintendencia de Notariado y Registro vulneró sus derechos, dado que la adopción de medidas estaba supeditada a los términos de dicha calificación (copia de la providencia, f. 86-93 c.1).

10.31. Mediante resolución 3783 de 22 de junio de 2006, el superintendente de notariado y registro reubicó un cargo de profesional especializado código 3010 grado 15 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Armenia y trasladó allí a la

¹⁹ Todo indica que la señora Amézquita fue trasladada a la ciudad de Girardot, por un periodo de 3 meses. Así se desprende del contenido del oficio de 18 de abril de 2006 mediante el cual el superintendente de notariado y registró le informó a la señora Amézquita Barrios que, mientras laborara en la oficina de la ciudad de Girardot, no se le cancelaría la prima por coordinación en tanto que allí no coordinaba ningún grupo; así como el hecho de que no se le concedería subsidio de transporte por el carácter temporal del traslado (oficio, f. 128-129 c. 1).

actora, motivado en “*las necesidades del servicio*”. Con dicha determinación se accedió, en los mismos términos, a lo solicitado por la señora Amézquita el 20 de junio anterior (copia de la solicitud y de la resolución, f. 130 c. 1 y 16-17 c.2).

10.32. En respuesta al requerimiento realizado por la Corte Constitucional, el superintendente de notariado y registro informó del traslado de la señora Amézquita y también explicó que el incremento salarial por coordinación reclamado por la accionante no era procedente porque, por una parte, no constituía factor salarial y, por la otra, estaba supeditado al ejercicio efectivo de la coordinación de un grupo de trabajo, circunstancia que no pudo cumplirse en el *sub examine* porque en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia este cargo ya venía siendo ejercido por personas respecto de las cuales no había queja alguna que ameritara su cambio (copia de la comunicación, f. 13-14 c.2).

10.33. En dictamen rendido por cuenta de la solicitud radicada el 18 de agosto de 2006, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima concluyó que la señora Amézquita presentaba un porcentaje total de pérdida de capacidad laboral del 30.75%, desglosado así: 23.75% por deficiencias derivadas del “*estrés y trastornos somatomorfos clase II (moderada)*” y de una “*cervicobraquialgia post-traumática con alteraciones clínicas*”; 1,50% por discapacidades en materia de conducta y de situación y 5.50% por minusvalías en materia ocupacional, de integración social, autosuficiencia económica y en función de la edad. En la descripción del caso se refirió al accidente laboral ocurrido el 27 de abril de 2005 y señaló como etiología probable el acoso laboral²⁰. Impugnado por la ARL por cuanto se consideró que el accidente laboral de abril de 2005 no dejó secuela alguna, el 14 de septiembre de 2007 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez concluyó que: i) los diagnósticos de hernia discal C-6 y C-7 y el proceso degenerativo en esos mismos discos “*no son derivadas del accidente de trabajo denunciado, de acuerdo con la fisiopatología de estas entidades nosológicas*”; ii) “*la cervicalgia (sic) post-traumática es derivada del accidente de trabajo*”; y iii) ratificó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral dictaminado por la Junta Regional luego de precisar que “*comoquiera que la paciente no asistió a la*

²⁰ De acuerdo con el dictamen, los fundamentos del mismo fueron: i) el reporte del accidente de trabajo; ii) la historia clínica completa; y iii) exámenes paraclínicos. Al detallar estos últimos se encuentra que son: i) la resonancia magnética de columna cervical simple a la que hizo referencia la ARP en la respuesta que dio a la señora Amézquita el 18 de agosto de 2006 y que habla de un proceso degenerativo en algunos discos de la columna -supra párr. 10.15-; y ii) concepto de la fisiatra Rosa Piedad Bonilla con base en el corrcual la ARP concluyó que el accidente laboral del 27 de abril de 2005 no había tenido secuelas -supra párr. 10.15-.

*valoración médica laboral a pesar de sendos oficios enviados, se procede a calificar de acuerdo con los antecedentes obrantes en la historia clínica y todo el expediente disponible*²¹ (copia del dictamen y de las resoluciones mediante las cuales se resolvieron los recursos, f. 120-126 c.1 y 8-10 c.2).

10.34. En sede de revisión de la acción de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia T-882 de 26 de octubre de 2006, decidió revocar el amparo conferido y declarar la carencia actual de objeto en tanto que, por una parte, la ARP Colpatria ya había calificado como de origen profesional el estrés padecido por la señora Amézquita y, por la otra, la Superintendencia de Notariado y Registro ya había dispuesto su traslado a otra ciudad. Es importante señalar que, en los considerandos de la decisión, esa Corporación indicó que, en materia laboral administrativa, la acción de tutela se convertía en un mecanismo idóneo para obtener protección en materia de acoso laboral por no existir uno equivalente —el único establecido era el proceso disciplinario destinado a sancionar al funcionario responsable-, distinto a lo que ocurre en materia ordinaria laboral donde se dispone de otros mecanismos de defensa (copia de la providencia, f. 94-112 c.1).

10.35. El 13 de junio de 2007 un siquiatra del Instituto Especializado en Salud Mental Ltda. de Armenia certificó que la señora Amézquita se encontraba medicada, que su evolución era irregular pues persistían las dificultades de índole laboral y administrativo y, finalmente, que su diagnóstico principal era el de episodio depresivo moderado (original del certificado, f. 161 c. 1).

10.36. El 5 de septiembre de 2007 se reunió el comité de convivencia y conciliación laboral de la Superintendencia de Notariado y Registro para adelantar el procedimiento preventivo establecido en el artículo 9.1 de la Ley 1010 de 2006 dentro del trámite de la queja presentada por la señora Amézquita Barrios ante la Procuraduría General de la Nación el 1º de mayo de 2007, la cual fue remitida a dicha entidad, por razones de competencia, el 19 de julio del mismo año²². En esa reunión, después de que se le indicara que la diligencia no era para sancionar ni juzgar a las partes sino para “*adoptar medidas efectivas para superar la situación de presunto acoso laboral*”, la señora Amézquita manifestó estar bajo “*los efectos*

²¹ Dicho dictamen se realizó “*revisados todos los elementos de carácter médico laboral obrantes en el expediente, considerando los argumentos de la impugnación, teniendo en cuenta el concepto de la terapeuta ocupacional de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez*”.

²² En cumplimiento de una circular del procurador donde se dice que siempre debe adelantarse el proceso preventivo, f. 58-59 c.3.

de ansiolíticos y antidepresivos (dopada), por el estrés generado con la citación” a la diligencia, a la cual acudió por órdenes de sus superiores, pero que no tenía la intención de conciliar nada, sino que, comoquiera que el daño ya estaba hecho, se atenía a lo que se resolviera en los estrados judiciales, luego de lo cual abandonó el recinto en compañía de su abogado, cuyo nombre se desconoce. Posteriormente, la señora Lola del Río de Van Leenden, después de solicitar permiso para exponer sus argumentos, manifestó que no acosó laboralmente a la señora Amézquita sino que se limitó a abrir en su contra y en la de los demás funcionarios de la oficina a su cargo, una indagación preliminar por la pérdida de unos elementos echados de menos luego de una visita de la Contraloría General de la República; indagación que fue declarada nula por incompetencia por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia. Señaló que su actuación fue en cumplimiento de sus funciones “porque no se podía exponer a un disciplinario si la Contraloría la visitaba nuevamente”²³. En cumplimiento de lo ordenado en el auto de 19 de julio de 2007, toda la actuación fue devuelta a la procuradora regional “a efectos de ejercer poder disciplinario” (original del acta y copia de la remisión, f. 15-17 c.1 y 3 c. 3).

10.37. En el marco de la investigación adelantada por cuenta de la queja interpuesta por la señora Amézquita ante la Defensoría del pueblo, remitida a la Dirección Territorial del Tolima del Ministerio de la Protección Social –supra párr. 10.14-, la directora general de riesgos profesionales de dicho ministerio, mediante resolución 2027 de 4 de junio de 2008, revocó las decisiones mediante las cuales se había ordenado archivar las diligencias administrativas adelantadas en contra de la Oficina de Instrumentos Públicos de Ibagué por el presunto incumplimiento a las normas en salud ocupacional y riesgos profesionales y, en consecuencia, la sancionó con multa de cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior en consideración a que:

En análisis del expediente y según informe de la investigación administrativa laboral, practicada por el inspector se evidencia que para la fecha en la cual se presentaban los hechos existían malas condiciones laborales en la Oficina de Instrumentos Públicos de Ibagué, el Comité Paritario de Salud

²³ En efecto, está acreditado en el expediente que, mediante auto de 2 de enero de 2007, la registradora de instrumentos públicos de Ibagué abrió indagación preliminar en contra de varios funcionarios, entre ellos, la señora Amézquita, por la pérdida de algunos elementos puesta de presente por la Contraloría General de la República y que, en el marco de la misma, comisionó al registrador de instrumentos públicos de Armenia para que notificara dicha decisión a la señora Amézquita y le recibiera versión libre. No obstante, aquél se inhibió de cumplir la comisión por considerar que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 0302 de 2004, carecía de competencia para ello y, posteriormente, ante los reparos planteados frente a su competencia para adelantar dicha investigación la registradora de instrumentos públicos de Ibagué declaró la nulidad de todo lo actuado (f. 8-15, 45-49, 53 y 62-63 c.3).

Ocupacional no estaba cumpliendo con sus obligaciones y no se estaba reuniendo periódicamente tal como lo señala la Resolución 2013 de 1986.

La Dirección Territorial del Tolima en el presente caso no tuvo en cuenta que estaba en riesgo la integridad física y psicológica de la trabajadora –Ana María Amézquita-, la cual no fue reubicada laboralmente (copia auténtica de la resolución notificada por el edicto de 18 de julio de 2008, f. 522-523 c.2 y 639-641 c. 5)

10.38. El 28 de agosto de 2008, la Procuraduría Regional del Tolima decidió abrir investigación disciplinaria en contra de la señora Lola del Río de Van Leenden por posible acoso laboral y el 15 de septiembre de 2008, en ampliación de la queja, la señora Amézquita señaló que anexaba copia de la valoración realizada por la IPS Salud Familiar de 29 de diciembre de 2005 en la cual se apreciaba diagnóstico de estrés laboral y problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros de trabajo. Para el 13 de abril de 2009 el proceso se encontraba en etapa de pruebas (copia de la decisión, del acta de la diligencia de ampliación de la queja y original de la certificación, f. 1 y 137 c.3).

10.39. La señora Ana María Amézquita Barrios es cónyuge del señor Rubén Darío Amaya Camacho y ambos son los padres de Andrés Felipe y Juan Francisco Amaya Amézquita (registros civiles de nacimiento, f. 3-4 c.1).

10.40. El sicólogo clínico Miguel Ángel Forero Toledo, quien atendió a la señora Amézquita durante varios años declaró sobre los perjuicios morales padecidos por la familia Amaya Amézquita a causa del estrés laboral sufrido por aquella²⁴ (declaración rendida ante el *a quo* el 29 de julio de 2008, f.476-478 c.2).

10.41. El 17 de diciembre de 2007 el abogado Luis Carlos Ramírez Bonilla, quien representó a la señora Amézquita Barrios en el trámite de la acción de tutela, certificó haber recibido por concepto de los honorarios causados por dicha representación la suma de \$ 5 000 000 (original de la certificación, f. 138 c.1).

²⁴ Manifestó el profesional “*los factores estresantes generan una crisis en el esquema emocional y cognitivo de la persona, en el caso en concreto, pudiéndose tipificar como un trastorno de ansiedad, este trastorno genera en la persona una gran aprehensión, inestabilidad, irritabilidad, impulsividad, y un sentimiento de incapacidad para resolver problemas, estas características deterioraron enormemente la vida familiar de Ana María, pues perdió su habilidad para tratar pacíficamente a los niños, para soportar su inquietud, para dirigir tranquilamente las tareas escolares, y su mal genio, hacía que su autoridad como madre se deteriora constantemente, al esposo, lo culpaba de todo lo mal que estaba sucediendo en el hogar y su impaciencia, intolerancia y falta de asertividad la llevaban a generar conflictos constantes, que terminaban en peleas con ofensas verbales, estas peleas con su esposo, generaban a su vez gran ansiedad en los niños, quienes cada vez más, desobedecían a la madre, todo esto creó una crisis familiar, de la cual fui testigo, pues en varias ocasiones tuve que atender a todos los miembros de la familia y hacer sesiones de terapia familiar...*”, f. 476 c.2.

III. Problema jurídico

11. Corresponde a la Sala establecer si, como lo estima la parte actora, la demanda de reparación directa interpuesta por los daños ocasionados por un supuesto acoso laboral fue oportuna o si, como concluyó el *a quo*, operó respecto de ella el fenómeno de caducidad de la acción. Para ello debe determinarse, a la luz de las particularidades que puedan presentar las demandas indemnizatorias derivadas de este tipo de situaciones, el momento a partir del cual debe empezar a computarse el término de caducidad en el caso concreto y, en particular, la relevancia que para dicho computo tiene, por una parte, la determinación del origen de la patología padecida por la funcionaria pública y, por la otra, el dictamen de pérdida de capacidad laboral rendido por las juntas regional y nacional de calificación de invalidez.

11.1. Previamente y por tratarse de un presupuesto procesal que define el término de caducidad que debe considerarse, la Sala deberá estudiar, también a la luz de la aprehensión jurídica del acoso laboral, si la acción de reparación directa interpuesta era la idónea o si, como lo sugirió uno de los magistrados que participó en la decisión de primera instancia, fue indebida.

11.2. De concluirse que la acción instaurada fue oportuna, la Sala debe pronunciarse sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación-Ministerio del Interior y de Justicia y, posteriormente, sobre cada uno de los elementos estructurantes del juicio de responsabilidad del Estado, a saber, la existencia del daño antijurídico y su imputabilidad a las demandadas.

IV. Análisis de la Sala

IV.1. La aprehensión jurídica del fenómeno del acoso laboral

12. Antes de la expedición de la Ley 1010 de 2006, mediante la cual se adoptaron medidas “*para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo*”, no existía en Colombia una regulación específica sobre dicho fenómeno; sin embargo, ello no significa que el mismo fuera jurídicamente irrelevante. Al contrario, teniendo en cuenta las

normas constitucionales, convencionales y legales²⁵ que consagran, entre otras, el respeto a la dignidad humana, a la igualdad de trato y a la no discriminación y el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, es fácil concluir que, antes de la mencionada Ley, el ordenamiento jurídico ya proscribía las conductas que, en los términos de la misma, son constitutivas de acoso laboral²⁶. Así, por ejemplo, en sentencia T-026 de 2002 la Corte Constitucional indicó:

El trabajo, no solo como derecho fundamental sino también como obligación social, goza de una especial protección del Estado que supone, necesariamente, la garantía de su realización en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25). Pero esta noción de dignidad y justicia no puede concebirse en forma abstracta y meramente axiológica, por cuanto su reconocimiento en el texto Constitucional la reviste, autónomamente, de eficacia jurídica. Sin embargo, dada la amplitud e indeterminación de esta cláusula, lo cierto es que sus elementos conceptuales deberán ser concretados y puntualizados por el intérprete, siempre bajo la égida de un orden colectivo fundado en el respeto de la dignidad humana.

Pues bien, esta Corporación ya ha tenido oportunidad de precisar algunos de los aspectos integrantes del trabajo como derecho y obligación social en condiciones dignas y justas, y de ellos la Sala destaca los siguientes: (i) proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad y calidad de trabajo, (ii) pago completo y oportuno de salarios, (iii) libertad de escoger sistema prestacional, específicamente en cuanto al régimen de cesantías, (iv) asignación de funciones e implementos de trabajo, (v) no reducción del salario, (vi) aplicación del principio según el cual, a trabajo igual, salario igual, (vii) ausencia de persecución laboral y, (viii) ofrecimiento de un ambiente adecuado para el desempeño de las tareas.

²⁵ Basta recordar que el Código Sustantivo del Trabajo consagra como obligación de los empleadores el “guardar absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador” (artículo 57.5) y le prohíbe “ejecutar o autorizar cualquier acto que vulnere o restrinja los derechos de los trabajadores o que ofenda su dignidad” (artículo 59.9).

²⁶ El artículo 2 de dicha Ley establece: “Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo. // En el contexto del inciso primero de este artículo, el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales: // 1. Maltrato laboral. Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral. // 2. Persecución laboral: toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado o trabajador, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir desmotivación laboral. // 3. Discriminación laboral: todo trato diferenciado por razones de raza, género, origen familiar o nacional, credo religioso, preferencia política o situación social o que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral. // 4. Entorpecimiento laboral: toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el trabajador o empleado. Constituyen acciones de entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos. // 5. Inequidad laboral: Asignación de funciones a menosprecio del trabajador. // 6. Desprotección laboral: Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador”.

En cuanto tiene que ver con este último, el derecho del trabajador a disfrutar de un ambiente propicio, libre de amenazas de orden físico y moral, y la obligación correlativa del Estado de garantizarlo, la Corte ha señalado lo siguiente²⁷:

“El artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social, cuyo ejercicio goza de especial protección del Estado, en todas sus modalidades, lo cual significa que, dicha garantía constitucional, cubre todas las profesiones y oficios y a todos los empleados públicos y servidores privados en sus distintos niveles. La especial protección del derecho al trabajo comprende, a su vez, la garantía misma de realizarlo en condiciones dignas y justas, de manera que, permitan, a trabajadores y empleados, desempeñarse en un ambiente que refleje el debido respeto a su condición de ser humano, libre de amenazas de orden físico y moral, así como de circunstancias que perturben el normal desarrollo de las tareas asignadas; así las cosas, en forma correlativa y proporcional a ese derecho, aparece el deber de velar porque el trabajo en tales condiciones sea una realidad, de manera que se provean las instalaciones y espacios necesarios para cumplir con los cometidos asignados y el tratamiento respetuoso al empleado o trabajador en su condición humana. La efectividad de esas condiciones supone la posibilidad de conocimiento anticipado de las mismas al momento de su vinculación, al igual que de las funciones que deberán cumplirse, situación que en el ámbito de la función pública, por disposición constitucional, debe contar con una estipulación clara y previamente detallada en la Constitución, ley o reglamento, a fin de que exista una seguridad para la administración y la comunidad, además del mismo empleado, acerca del marco de realización de los deberes del cargo o empleo, para que el trabajo se ejecute dentro de los límites del orden jurídico vigente.” (Subrayado fuera de texto)

12.1. De allí que, antes de la expedición de la Ley 1010 de 2006, hayan sido múltiples las ocasiones en las que, en situaciones que aquella califica como constitutivas de acoso laboral, los jueces de tutela ampararon el derecho a la dignidad de un trabajador o al trabajo en condiciones dignas y justas y, en consecuencia, ordenaron el cese de las acciones vulnerantes²⁸. No obstante, es de aclarar que en dichos eventos la Corte Constitucional, como juez de tutela, fue clara al señalar que, dada la naturaleza subsidiaria y residual de esta acción, la misma era improcedente para ventilar asuntos que debían ser tratados en el

²⁷ [9] Corte Constitucional, Sentencia T-584 de 1998, MP. Hernando Herrera Vergara. En el mismo sentido ver la Sentencia T-096 de 1998, MP. Carlos Gaviria Díaz.

²⁸ A manera de ejemplo vale la pena recordar la sentencia T-461 de 1998 en la que la Corte tuteló el derecho a la dignidad de un trabajador al que la sociedad para la cual laboraba estaría presionándolo para que renunciara “sometiéndolo a situaciones que, aisladamente o en conjunto, buscan alterar su estabilidad, hasta el punto que éste decida abandonar la compañía, en razón a esos actos de presión, como si se tratase de una decisión autónoma y voluntaria. Hecho que, en si mismo, le permitiría a la empresa, entre otros, liberarse de la carga económica que tendría que asumir si opta por terminar la relación contractual que tiene con el accionante, sin la existencia de una justa causa” y ello en tanto que “esas presiones deben ser consideradas como lesivas al respeto que a la dignidad del trabajador y sus derechos, debe el empleador”; caso en el cual ordenó el cese de “todo acto de hostigamiento en contra del mencionado trabajador, so pena de que éste pueda dar por terminado el contrato, si esa es su voluntad, por una justa causa que, entre otras, le permitiría demostrar que pudo configurarse un despido indirecto”. En un sentido similar puede consultarse la sentencia T-013 de 1999.

marco de procesos laborales, salvo que se demostrara que estos habían resultado ineficaces o que aquella se ejercía para evitar un perjuicio irremediable, de modo que escindió claramente las peticiones de amparo referidas a pretensiones laborales específicas, por ejemplo, reajustes salariales, del contexto general vulneratorio de la dignidad del trabajador en el que aquellas podían inscribirse²⁹. Es bajo esta misma lógica que en la sentencia T-170 de 1999, la Corte distinguió el tema de la legalidad de las sanciones impuestas a un trabajador, de la manera como estas habían sido utilizadas para, por una parte, limitar sus derechos sindicales y, por la otra, hostigarlo:

...las numerosas sanciones impuestas por la compañía demandada al accionante presentan características que, desde el punto de vista constitucional, riñen ostensiblemente con los aludidos presupuestos, aunque formalmente, bajo la perspectiva puramente legal, puedan ser encontradas acordes con la competencia sancionatoria del patrono.

Entonces, no quiere decir ello que entre la Corte a resolver en el caso de autos acerca de la validez de todas las decisiones patronales en la materia - asunto de competencia de los jueces laborales ordinarios-, ya que no es ese el problema que principalmente interesa dilucidar para los fines de la revisión constitucional de los fallos de tutela dictados. Simplemente, las aludidas referencias se dejan consignadas a título de pedagogía constitucional.

Las relaciones surgidas del contrato están gobernadas por la normatividad legal ordinaria y, si el trabajador ha incurrido en conductas que legalmente autorizan unas ciertas medidas de respuesta o de sanción, autorizadas por la ley para el patrono, los estrados judiciales competentes serán los llamados a definir si en el caso concreto cabrían o no; y si alguna consecuencia jurídica, en favor de una u otra de las partes, habrá de derivarse de lo que se pruebe.

Por tanto, en la presente Sentencia la Corte Constitucional no condena ni absuelve al trabajador demandante por aquellas actuaciones suyas que han dado lugar a las asumidas, a su vez, por la compañía demandada. Y éstas se miran exclusivamente en relación con los derechos fundamentales del actor.

Lo que sí afirma la Corte -además de lo expuesto en torno al debido proceso, y en defensa de la libre asociación sindical, del fuero que cobija a los directivos sindicales y de la libertad de reunión que debe garantizarse en las empresas- es que los patronos no pueden, sin vulnerar las garantías que la Constitución asegura, vincular un determinado comportamiento individual del trabajador, susceptible de ser tratado y controlado por los medios que la ley contempla y en el ámbito específico del contrato laboral, con formas ilegítimas de "sanción" que impliquen restricciones, prohibiciones o

²⁹ Así ocurrió en las sentencias T-461 de 1998 y T-013 de 1999 que vienen de ser citadas en donde los accionantes solicitaban que se ordenara a sus empleadores un reajuste salarial que les habría sido negado como parte de una estrategia que estaría encaminada a hacerlos renunciar. En esas ocasiones la Corte indicó que la acción de tutela era improcedente para discutir el tema relativo al reajuste salarial pero que había negar a conceder el amparo al derecho a la dignidad de los trabajadores ordenando el cese de los actos de hostigamiento.

impedimentos de carácter práctico, encaminados a cercenar los aludidos derechos de rango constitucional, los cuales son reconocidos a todos los trabajadores, con absoluta independencia de su buen o mal desempeño a la luz del contrato individual de trabajo.

(...) El hostigamiento hacia un trabajador -cualquier trabajador- vulnera de suyo los derechos fundamentales, pues ofende su dignidad y constituye abierto desconocimiento de las más elementales garantías democráticas, por lo cual su existencia, aunque no resulten probados otros comportamientos del patrono, exige la protección judicial.³⁰

12.2. Se tiene entonces que, a falta de un procedimiento especialmente consagrado para alegar y eventualmente sancionar, como tales, las conductas constitutivas de hostigamiento o acoso laboral, los trabajadores podían acudir a la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales vulnerados, sin perjuicio de que, en el marco de las acciones laborales ordinarias y con las finalidades propias de las mismas, hicieran valer las normas que los protegían contra algunas de las manifestaciones puntuales del acoso. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta que el Código Sustantivo del Trabajo consagra como justa causa para terminar unilateralmente el contrato de trabajo por parte del trabajador *“el incumplimiento sistemático sin razones válidas por parte del empleador, de sus obligaciones convencionales o legales”* (artículo 62.b.6), así como cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones que le incumben (artículo 62.b.8), dentro de las que se encuentran conductas tales como *“poner a disposición de los trabajadores, salvo estipulación en contrario, los instrumentos adecuados y las materias primas necesarias para la realización de las labores”* y *“el respeto la dignidad personal del trabajador”* (artículo 57.1 y 57.5), el trabajador víctima de un acoso laboral que se manifestara a través de dichas conductas bien podía dar por terminado el contrato o apelar a la figura del despido indirecto que le permitía demandar las indemnizaciones que reconoce el legislador en los casos de despido sin justa causa³¹.

³⁰ En la parte resolutive la Corte ordenó a la sociedad que, entre otras, cesara *“inmediatamente toda conducta o actitud de hostigamiento o persecución contra el nombrado trabajador”* y dispuso además que se abstendría *“de resolver acerca de la validez de las sanciones disciplinarias que la empresa ha impuesto al trabajador, pero, por razones de pedagogía constitucional, las consideraciones de la presente providencia deben ser tenidas en cuenta por los jueces ordinarios que habrán de pronunciarse sobre ellas y por la empresa en las futuras actuaciones internas que puedan culminar con la imposición de sanciones a sus trabajadores”*.

³¹ *“cuando es el patrono quien manifiesta la decisión de terminar el vínculo laboral, manifestación que puede ser verbal, escrita o por hechos inequívocos, se tratará de un despido puro y simple que resultará justo o injusto según se alegan o no, y en el primer caso se demuestren debidamente las causas que lo motivaron. Y si tal decisión proviene del trabajador a causa del incumplimiento de sus obligaciones por parte del patrono, así debe hacerse saber a éste en el momento de darle término al contrato. Y si el trabajador demuestra ese incumplimiento podrá decirse que hubo un despido indirecto imputable al patrono. De lo contrario, habrá una simple terminación del contrato por parte del trabajador, que le ocasionará las consecuencias previstas por la ley para ese obrar ilegítimo”* (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, Sección segunda, julio 7 de 1988), citado por la Corte Constitucional en sentencia T-461 de 1998.

12.3. De la misma manera, los empleados públicos podían atacar, en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, la legalidad de actos administrativos que hubieren sido proferidos con el objeto concreto de desmejorar sus condiciones, en el contexto de una situación de acoso laboral³² o, incluso, solicitar la iniciación de procesos disciplinarios en contra del o de los funcionarios que incurrieran en las conductas constitutivas del mismo, en tanto ello implicaba un incumplimiento flagrante a sus deberes³³.

12.4. Ahora bien, con la Ley 1010 de 2006, cuyo objeto era *“definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública”* (artículo 1), el legislador se ocupó expresamente del fenómeno del acoso laboral definiéndolo como *“toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado (...) encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo”* (artículo 2) y, entre otras disposiciones, estableció una serie de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias (artículos 9 y 10). No obstante, en lo que tiene que ver con los mecanismos judiciales con que cuentan los empleados oficiales para defenderse en situaciones de acoso laboral, el panorama no cambió sustancialmente en tanto que dicha ley no consagró una vía judicial específica que permitiera adoptar las medidas necesarias para que cesaran las conductas constitutivas del acoso laboral o, eventualmente, para sancionarlo directamente y no sólo como falta disciplinaria del funcionario; de allí que la Corte Constitucional haya considerado que, en estos eventos, la acción de tutela sea procedente para proteger los derechos fundamentales de los empleados que laboran en el sector público³⁴,

³² En ese sentido ver, por ejemplo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 41001-23-31-000-1998-01061-02(0469-11), C.P. Gustavo Gómez Aranguren. En esta providencia se declaró la nulidad de una resolución mediante la cual se aceptó la renuncia de un empleado de carrera motivada en la existencia de una situación de hostigamiento laboral.

³³ Basta recordar que el artículo 34.6 de la Ley 734 de 2001, Código Disciplinario Único, establece que es deber de todo servidor público: *“Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio”*.

³⁴ Así lo señaló en la sentencia T-882 de 2006 que tenía por objeto, justamente, la acción de amparo instaurada por la señora Ana María Amézquita, aquí demandante. Allí se sostuvo *“En este orden de ideas, la Sala encuentra que cuando el acoso laboral tiene lugar en el sector público, la víctima del mismo cuenta tan sólo con la vía disciplinaria para la protección de sus derechos, mecanismo que no sólo es de carácter administrativo y no judicial en los términos del artículo 86 Superior, sino que no resulta ser eficaz para el amparo del derecho fundamental a gozar de un trabajo en condiciones dignas y justas. Aunado a lo anterior, como se ha señalado, para el caso del sector público el legislador no previó la puesta en marcha de medidas preventivas, como sí su sucede en el ámbito privado. En efecto, no sólo la vía disciplinaria no es tan rápida*

consideración que ha sido retomada por esta Corporación también en sede de tutela³⁵.

12.4.1. En efecto, si bien es cierto que, como medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, el artículo 9 de la Ley 1010 estableció que: i) los reglamentos de trabajo de empresas e instituciones debían contemplar mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral, así como un procedimiento “*interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo*”; y ii) la víctima podía poner en conocimiento de inspectores de trabajo, inspectores municipales de policía, personeros municipales o la Defensoría del Pueblo, a prevención, “*la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral*”, denuncia a la que podría acompañar una “*solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido*” (parágrafo 3); dichas medidas son de carácter administrativo y no conllevan a la adopción de decisiones que sean obligatorias para los empleadores. Así, por ejemplo, frente a la denuncia que se formule por estos hechos, la autoridad que la reciba tan solo está habilitada para conminar preventivamente al empleador “*para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa*”, medida cuya adopción supone que se escuche a la parte denunciada, y, dado el caso, sugerir el traslado de la víctima (parágrafo 3).

12.4.2. Por otra parte, en lo que tiene que ver con las medidas sancionatorias, se

como la tutela, sino que además, por medio de ella, no se puede lograr el traslado del trabajador, o al menos, la impartición de una orden al superior para que cese de inmediato en su conducta. Aunado a lo anterior, el mencionado mecanismo no tiene efectos frente a particulares, como por ejemplo, las Aseguradoras de Riesgos Profesionales cuando quiera que éstas se nieguen a practicar exámenes médicos para calificar el origen de una enfermedad profesional (estrés laboral). // Así las cosas, la Sala estima que para los casos de acoso laboral que se presenten en el sector público, la vía disciplinaria puede no ser un mecanismo efectivo para la protección de los derechos de los trabajadores, y por ende la tutela resulta ser el instrumento idóneo en estos casos, sin perjuicio, por supuesto, de la responsabilidad disciplinaria que se le pueda imputar al sujeto activo de acoso laboral. // Por el contrario, cuando el acoso laboral tenga lugar en el sector privado, la Sala estima que la acción de tutela resulta, en principio, improcedente dado que el trabajador cuenta con una vía judicial efectiva para amparar sus derechos, cual es acudir ante el juez laboral a fin de que éste convoque a una audiencia de práctica de pruebas dentro de los treinta días siguientes, providencia que puede ser apelada.”. No obstante es de aclarar que no es cierto que, como lo afirmó la Corte en esa oportunidad, las medidas preventivas consagradas en esa Ley sólo sean aplicables en el sector privado; al contrario, como bien lo explicó la misma Corte en la sentencia C-282 de 2007, aquélla es aplicable en ambos sectores y el hecho de que algunas entidades del sector público no tengan reglamentos de trabajo no las exime de establecer los mecanismos preventivos en ella contemplados, circunstancia que hace cuestionable la afirmación categórica contenida en la sentencia T-882 de 2006 sobre la procedencia de la acción de tutela en los casos de acoso laboral de empleados públicos.

³⁵ Sección Cuarta, sentencia de 19 de agosto de 2010, exp. 25000-23-15-000-2010-01304-01(AC), C.P: Hugo Fernando Bastidas Barcenas y Sección Primera, sentencia de 16 de octubre de 2014, exp. 25000-23-41-000-2014-01359-01(AC), C.P. María Elizabeth García González.

advierte que mientras que la ley dispone que el acoso laboral cometido por un servidor público se sanciona como falta gravísima en el Código Disciplinario Único (artículo 10.1), a través del proceso disciplinario contemplado en este último (artículo 13) y por las autoridades que tienen competencias en materia disciplinaria (artículo 12), aquél que se presente en el sector privado da lugar a diferentes tipos de sanción³⁶, una de las cuales beneficia directamente a la víctima (artículo 10.2), sanciones que se imponen en el marco de un procedimiento judicial especial y expedito (artículo 13)³⁷ que se adelanta ante los jueces del trabajo con jurisdicción en el lugar de los hechos (artículo 12)^{38 39}.

12.4.3. Así pues es cierto que, como lo estimó la Corte Constitucional en la sentencia T-882 de 2006, en vigencia de la Ley 1010 de 2006 existe una diferencia notable entre los mecanismos de protección con que cuentan los trabajadores del sector privado y los empleados oficiales, de modo que estos últimos sólo pueden acudir a la vía disciplinaria para que se sancione el acoso

³⁶ El artículo 10 prescribe: “El acoso laboral, cuando estuviere debidamente acreditado, se sancionará así: (...) 2. Como terminación del contrato de trabajo sin justa causa, cuando haya dado lugar a la renuncia o el abandono del trabajo por parte del trabajador regido por el Código Sustantivo del Trabajo. En tal caso procede la indemnización en los términos del artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.// 3. Con sanción de multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales para la persona que lo realice y para el empleador que lo tolere.// 4. Con la obligación de pagar a las Empresas Prestadoras de Salud y las Aseguradoras de riesgos profesionales el cincuenta por ciento (50%) del costo del tratamiento de enfermedades profesionales, alteraciones de salud y demás secuelas originadas en el acoso laboral. Esta obligación corre por cuenta del empleador que haya ocasionado el acoso laboral o lo haya tolerado, sin perjuicio a la atención oportuna y debida al trabajador afectado antes de que la autoridad competente dictamine si su enfermedad ha sido como consecuencia del acoso laboral, y sin perjuicio de las demás acciones consagradas en las normas de seguridad social para las entidades administradoras frente a los empleadores. // 5. Con la presunción de justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador, particular y exoneración del pago de preaviso en caso de renuncia o retiro del trabajo. // 6. Como justa causa de terminación o no renovación del contrato de trabajo, según la gravedad de los hechos, cuando el acoso laboral sea ejercido por un compañero de trabajo o un subalterno”.

³⁷ Norma a cuyo tenor “Para la imposición de las sanciones de que trata la presente Ley se seguirá el siguiente procedimiento: Cuando la competencia para la sanción correspondiere al Ministerio Público se aplicará el procedimiento previsto en el Código Disciplinario Único. // Cuando la sanción fuere de competencia de los Jueces del Trabajo se citará a audiencia, la cual tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud o queja. De la iniciación del procedimiento se notificará personalmente al acusado de acoso laboral y al empleador que lo haya tolerado, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la solicitud o queja. Las pruebas se practicarán antes de la audiencia o dentro de ella. La decisión se proferirá al finalizar la audiencia, a la cual solo podrán asistir las partes y los testigos o peritos. Contra la sentencia que ponga fin a esta actuación procederá el recurso de apelación, que se decidirá en los treinta (30) días siguientes a su interposición. En todo lo no previsto en este artículo se aplicará el Código Procesal del Trabajo”.

³⁸ Vale la pena precisar que aunque la misma Ley 1010, en el parágrafo 2 del artículo 10, da lugar a pensar que en el sector público es posible adelantar un juzgamiento por conductas constitutivas de acoso laboral, distinto al de la investigación disciplinaria, dicho mecanismo no fue regulado, circunstancia que aunada al hecho de que no se previó la posibilidad de imponer una sanción diferente a la disciplinaria, excluye, en aplicación del principio de legalidad que rige el derecho sancionatorio, toda posibilidad de adelantar un trámite semejante. Dicho parágrafo reza así: “Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por conductas constitutivas de acoso laboral, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, en los términos del artículo 157 de la Ley 734 de 2002, siempre y cuando existan serios indicios de actitudes retaliatorias en contra de la posible víctima”.

³⁹ Al resolver un conflicto de competencias administrativas, la Sala de Consulta y Servicio Civil insistió sobre la diferencia de los procedimientos que debían adelantarse en uno y otro caso. Decisión de 22 de octubre de 2015, exp. 11001-03-06-000-2015-00227-00(C), C.P. Álvaro Namén Vargas.

laboral del que han sido objeto, situación similar a la que se encontraban antes de su expedición, aunque con la diferencia de que ahora la conducta disciplinable es justamente el acoso laboral y no sólo algunas manifestaciones puntuales del mismo, lo cual trae aparejado el que se contemplen causales de atenuación y agravación específicas, así como una calificación de la falta predeterminada. Lo anterior sin perjuicio de que, como ocurría antes de la entrada en vigencia de la ley y como lo contempla indirectamente su artículo 15⁴⁰, los empleados oficiales puedan atacar, en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, la legalidad de actos administrativos basados en hechos que pudieran ser constitutivos de acoso laboral.

12.5. Por otra parte, al margen de lo expuesto hasta aquí, la Sala no puede perder de vista que, a través de la regulación del sistema general de seguridad social, concretamente, del de riesgos laborales, el ordenamiento jurídico también consagra herramientas para proteger a los trabajadores del acoso laboral, aunque no haga referencia expresa a este fenómeno. En efecto, el Decreto-Ley 1295 de 1994 *"Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales"*⁴¹ establece como uno de los objetivos de este sistema el establecer actividades de promoción y prevención para proteger a la población trabajadora de los *"riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva"*, entre ellos, el denominado riesgo psicosocial dentro del que se encuentran las conductas constitutivas de acoso laboral (artículo 2); indica como responsables de la prevención de los riesgos profesionales a los empleadores, quienes deben establecer y ejecutar en forma permanente programas de salud ocupacional, bajo la vigilancia y control de las entidades administradoras de riesgos profesionales (artículo 56); les impone a los empleadores la obligación de adoptar y poner en práctica medidas especiales de prevención de riesgos profesionales (artículo 58) y a las administradoras de riesgos profesionales la de adelantar programas de prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en las empresas afiliadas (artículo 59); insiste en la necesidad del funcionamiento de un comité paritario de salud ocupacional (artículo 63⁴²); habilita al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social

⁴⁰ "En los procesos relativos a nulidad y restablecimiento del derecho en los cuales se discutan vicios de legalidad de falsa motivación o desviación de poder, basados en hechos que pudieran ser constitutivos de acoso laboral, la parte demandada podrá, en el término de fijación en lista, llamar en garantía al autor de la conducta de acoso".

⁴¹ La Ley 1562 de 2012 cambió la denominación a riesgos laborales.

⁴² Comité que, de acuerdo con la Resolución 2013 de 1986 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se denominaba de higiene y seguridad industrial en los lugares de trabajo.

para que supervise la prevención de riesgos profesionales en los lugares de trabajo (artículo 57) y, finalmente, le confiere competencia para que sancione a las empresas, los trabajadores y las administradoras de riesgos profesionales por la falta de acatamiento de las normas relativas a la prevención de riesgos profesionales (artículo 91). Todo ello sin mencionar el compendio de normas que, desde hace ya varias décadas, obliga a los empleadores a adoptar programas de salud ocupacional en el marco de los cuales la vigilancia de las condiciones de trabajo de los empleados es un aspecto fundamental⁴³.

12.6. Asimismo, en el marco de las garantías brindadas por el sistema general de seguridad social, se prevé el amparo de “*los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles [a los empleados] con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan*”⁴⁴, de modo que si se demuestra que la patología padecida por un empleador tuvo origen laboral, como sería el caso de aquéllas que aparecieran como consecuencia de una situación de acoso laboral, la víctima tendría derecho al reconocimiento, por parte del subsistema de riesgos profesionales, a las prestaciones asistenciales y económicas expresamente consagradas por los artículos 6 y 7 del Decreto-Ley 1295 de 1994, dentro de las cuales se encuentran, por ejemplo, subsidios por incapacidades temporales o indemnizaciones por incapacidades permanentes parciales. En este sentido no sobra recordar que el estrés laboral, patología típicamente derivada de situaciones de acoso laboral, fue contemplada como enfermedad profesional por el Decreto 1832 de 1994⁴⁵.

12.7. Es entonces a la luz de este telón de fondo que la Sala, luego de recordar la línea jurisprudencial sobre la idoneidad de la acción de reparación directa para demandar la indemnización de los daños causados por los empleadores o en el

⁴³ Al respecto pueden consultarse el Decreto 614 de 1984 y, reglamentario del mismo, la Resolución 1016 de 1989 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; así como las Resoluciones 2400 de 1979 y 2013 de 1986 expedidas por el mismo ministerio.

⁴⁴ Así lo establece el artículo 139 de la Ley 100 de 1993 que, en su numeral 11 confirió facultades extraordinarias al presidente de la República para que dictara “*las normas necesarias para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales*”, entendido como el “*conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores*”.

⁴⁵ El artículo 1.42 de dicho decreto establece: “*Tabla de enfermedades profesionales. Para efectos de los Riesgos Profesionales de que trata el Decreto 1295 de 1994, se adopta la siguiente Tabla de Enfermedades Profesionales: (...)*42. **PATOLOGIAS CAUSADAS POR ESTRES EN EL TRABAJO:** Trabajos con sobrecarga cuantitativa, demasiado trabajo en relación con el tiempo para ejecutarlo, trabajo repetitivo combinado con sobrecarga de trabajo. Trabajos con técnicas de producción en masa, repetitivo o monótono o combinados con ritmo o control impuesto por la máquina. Trabajos por turnos, nocturno y trabajos con estresantes físicos con efectos psicosociales, que produzcan estados de ansiedad y depresión, infarto del miocardio y otras urgencias cardiovasculares, hipertensión arterial, enfermedad acidopéptica severa o colon irritable”.

contexto de una relación laboral, estudiará la procedencia del presente medio de control para solicitar la reparación de perjuicios causados por una situación de acoso laboral y el momento a partir del cual debe empezar a computarse la caducidad de la acción en estos casos.

IV.2. La idoneidad de la acción de reparación directa para elevar demandas indemnizatorias de daños causados por el empleador o en el contexto de una relación laboral

13. En los términos de la aclaración de voto suscrita por uno de los magistrados integrantes de la Sala que adoptó la decisión de primera instancia, la acción de reparación directa interpuesta por los demandantes era improcedente porque, según sugiere, la demanda indemnizatoria elevada por la parte actora deriva de la relación laboral existente entre la señora Amézquita Barrios y la Superintendencia de Notariado y Registro. Teniendo en cuenta que esta cuestión ha recibido tratamientos diferentes por parte de esta Corporación, la Sala considera pertinente recordar la evolución jurisprudencial sobre el tema y, con ella, la posición actualmente vigente.

13.1. Como se reseñó en sentencia de 7 de septiembre de 2000⁴⁶, en un primer momento la Sección Tercera excluyó el que los agentes públicos pudieran utilizar la acción de responsabilidad extracontractual del Estado con el fin de ser indemnizados por los daños causados por su empleador por considerar que estos sólo otorgaban el derecho a reclamar las pretensiones predeterminadas en la legislación laboral, esto es, las denominadas *a forfait*⁴⁷; posición fundada en el reconocimiento legal de que la responsabilidad del empleador por los daños causados en el marco de las relaciones laborales era de carácter objetivo, es decir, no estaba supeditada a que se demostrara su culpa sino que, fundada en la teoría del riesgo profesional, lo obligaba en todos los casos aunque únicamente en los montos fijados por la misma ley⁴⁸.

⁴⁶ Sección Tercera, exp. 12544, C.P. María Elena Giraldo Gómez. La reseña realizada en dicha providencia fue retomada en las de 24 de febrero de 2005, exp. 15125 y de 1° de marzo de 2006, exp. 14002, ambas con ponencia del consejero Ariel Eduardo Hernández Enríquez.

⁴⁷ Sección Tercera, sentencia de 10 de diciembre de 1982, exp. 3332. En dicha providencia se señaló: “...*Los funcionarios públicos aceptan al posesionarse los riesgos propios de la actividad propia (sic) del respectivo cargo, y la Nación, por su parte, prevé la indemnización en caso de muerte en actos de servicio o en accidente de trabajo, en la forma que la responsabilidad ‘a forfait’ desplaza toda posibilidad de acudir a la indemnización por falla del servicio u ordinaria...*”⁴⁷.

⁴⁸ Sobre el particular puede consultarse la sentencia de la Sección Tercera de 8 de noviembre de 2007, exp. 15967, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. En este punto dicha providencia se apoya en la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 19 de febrero de 2002, n.º 17429, M.P. Germán Valdés Sánchez (5726-1).

13.2. Sin embargo, en una segunda etapa, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴⁹ consideró, con fundamento en el principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, que cuando el daño sufrido por el agente público se producía por *“fallas del servicio ajenas a [su] trabajo profesional”*⁵⁰ o en *“hechos [que] exceden los riesgos propios del ejercicio de su función”*⁵¹ no sólo era dable acudir ante la jurisdicción a través de la entonces acción indemnizatoria, sino que la indemnización que debía otorgarse era plena porque en esos casos la condición de agente público en nada había influido en la producción del daño y “[n]o sería justo que la calidad de servidor público prive a un ciudadano del derecho de recibir la protección propia del Estado y de ser indemnizado por las fallas del servicio, bien por acción o bien por omisión”. No obstante, se estimó que, para efectos de evitar el enriquecimiento sin causa de la víctima, lo percibido por cuenta de las prestaciones laborales debía descontarse del monto total de la indemnización.

13.3. Luego, aunque persistió en la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados a sus agentes por fallas del servicio o por someterlos a riesgos mayores a los que asumidos voluntariamente con el ejercicio de la función, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo consideró que, por tener fuentes jurídicas diferentes, los valores otorgados por concepto de prestaciones laborales y de indemnización de perjuicios no eran incompatibles y, por lo tanto, no había lugar a descontarlos⁵².

13.4. Aunque en la reseña realizada en la referida sentencia de 7 de septiembre de 2000 se indica que en la providencia de 7 de febrero de 1995 la Sala Plena de

⁴⁹ Sentencia de 13 de diciembre de 1983, exp. 10.807.

⁵⁰ En la providencia se presentan como ejemplos típicos de esta situación los siguientes *“el militar que perece al cruzar un puente en construcción, sin señales de peligro, o aquél que muere víctima de un agente de policía ebrio en horas de servicio y cuando el militar no interviene en el operativo, sino que cruza accidentalmente por el lugar”*.

⁵¹ Cuyos ejemplos típicos serían, según la misma sentencia, los siguientes: *“el caso del militar que perece en accidente de tránsito, debido a falta de sostenimiento del vehículo oficial que lo transporta, o el militar que perece en accidente de avión, debido a que éste fue defectuosamente reparado por el servicio de mantenimiento”*.

⁵² Sentencia de 7 de febrero de 1995, exp. S – 247, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. Allí se sostuvo: *“De suyo, la relación laboral engendra una serie de derechos autónomos, independientemente de que el funcionario o sus causahabientes, herederos o beneficiarios, según el caso, puedan invocar una indemnización plena y ordinaria de perjuicios en caso de lesión invalidante o de muerte; máxime por cuanto este resarcimiento pecuniario nada tiene que ver con esa prestación de servicios subordinados.// Por consiguiente, no existe justificación de ninguna clase para ordenar el descuento del valor de las prestaciones sociales reconocidas a la cónyuge supérstite y demás causahabientes del monto de la misma, pues son obligaciones jurídicas con una fuente distinta, en frente de las cuales no cabe la compensación que se daría al disponer ese descuento (...) O sea, que en el primer supuesto la obligación deviene de la ley y se sustenta en la relación laboral del causante; en el segundo, nace de la responsabilidad que le compete a la Administración Pública en la muerte de aquél, por una falla del servicio. En ese orden de ideas, no es dable el descuento impetrado por la entidad recurrente.”*

la Corporación habría recapitulado las acciones procedentes en estos casos en el sentido de distinguir la acción laboral que derivaría del incumplimiento de acciones patronales, de la acción indemnizatoria que tendría “*su causa en hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición*”⁵³, la Sala advierte que dicha recapitulación no se encuentra en el texto de la providencia citada y tampoco fue posible rastrearla en otros pronunciamientos de la jurisdicción. Sin embargo, lo cierto es que los términos de la misma sirvieron para que, con posterioridad, la Sección Tercera considerara como criterio clave para distinguir la acción laboral de la acción indemnizatoria o de reparación directa no sólo el que el hecho causante del daño fuera constitutivo de falla del servicio, sino también que la misma fuera completamente ajena o externa a la relación laboral. Así se desprende de las precisiones que, en torno a la acción procedente, realizó la Sección Tercera en la providencia de 7 de septiembre de 2000:

Finalmente para el ejercicio correcto de la acción, deben hacerse las siguientes precisiones:

. Que con ocasión de un accidente de trabajo, esta última calificación, de trabajo, conduce y orienta a que la acción correcta es la laboral.

. Que por fallas o culpas del llamado patrono pero sin relación o vínculo con el trabajo, la acción es:

- la de reparación directa, si el demandado es una autoridad sobre la cual tenga conocimiento la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, o*
- la indemnizatoria civil, ante la jurisdicción ordinaria, si el demandado es una persona pública respecto de la cual la Jurisdicción Contencioso Administrativa no tiene conocimiento.*

En esas acciones, simplemente, enunciadas tienen estas otras connotaciones antecedentes:

- La laboral cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en el incumplimiento del patrono; ese hecho se califica de accidente laboral, respecto del trabajador o empleado, porque tiene que ver con el defecto, omisión o culpa en las obligaciones del patrono (cargas laborales).*
- La acción indemnizatoria (o de reparación directa o civil ordinaria) cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de*

⁵³ En la providencia de 7 de septiembre de 2000 se lee: “Y, en el mismo fallo -el de 7 de diciembre de 1995-, refiriéndose, a manera de recapitulación, a las distintas acciones procedentes, se identificaron éstas en la siguiente forma: // “La laboral cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en el incumplimiento del patrono; ese hecho se califica de accidente laboral, respecto del trabajador o empleado, porque tiene que ver con el defecto, omisión o culpa en las obligaciones del patrono (cargas laborales). // La acción indemnizatoria (o de reparación directa o civil ordinaria) cuando la situación que originó el daño (hecho dañino) tiene su causa en hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición, vgr., el trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella; ese hecho no se califica de accidente laboral, porque para que lo fuera tendría que haberse producido con ocasión directa del vínculo laboral o desempeño; es decir que el daño se ocasiona en forma externa a la relación laboral”.

esta condición vgr. el trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella); ese hecho no se califica de accidente laboral, porque para que lo fuera tendría que haberse producido con ocasión directa del vínculo laboral o desempeño; es decir que el daño se ocasiona en forma externa a la relación laboral.⁵⁴

13.5. Es precisamente en esta línea que, en sentencia de 24 de febrero de 2005⁵⁵, la Sección Tercera de la Corporación distinguió expresamente entre los daños derivados de accidentes laborales y enfermedades profesionales, respecto de los cuales la víctima sólo contaba con las acciones laborales -la ordinaria laboral o la de nulidad y restablecimiento del derecho previa provocación del pronunciamiento de la administración cuando se trataba de una relación legal y reglamentaria-, y aquellos externos a la relación laboral, para cuya indemnización sería procedente la acción de reparación directa; distinción a partir de la cual estableció que, en tanto ajenos a dicha relación, los familiares de la víctima directa siempre podían acudir a la acción de reparación directa para obtener el resarcimiento de sus perjuicios:

Conforme a lo expresado, resulta claro que la acción de reparación directa no es el medio procesal procedente para solicitar la indemnización de los daños surgidos por causa o con ocasión de la relación laboral y, por lo tanto, de los denominados accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. No se trata en esos casos, en efecto, de una responsabilidad extracontractual del Estado, sino de una obligación determinada por la existencia previa de una relación laboral entre la entidad pública respectiva y el funcionario afectado, que se rige por disposiciones especiales. (...)

Debe precisarse, finalmente, que, cuando se trata de la indemnización de perjuicios causados a terceras personas como consecuencia de la lesión o muerte sufrida por un trabajador en virtud de un accidente o enfermedad - sea que el primero pueda o no calificarse como accidente de trabajo y que la segunda constituya o no una enfermedad profesional-, la acción procedente será la extracontractual y, siendo el patrono una entidad pública, será la de reparación directa. El fundamento de la responsabilidad, por lo demás, podrá encontrarse en la falla del servicio, el daño especial o el riesgo excepcional, de acuerdo con las circunstancias del caso concreto.⁵⁶

13.6. Esta posición fue revisada por la Sección en la sentencia de 8 de noviembre

⁵⁴ De hecho, en ese caso la Sección Tercera denegó las pretensiones de la demanda por considerar que “*De lo aquí probado, se advierte que no se dan los elementos fácticos que la jurisprudencia de la Sala ha exigido para que el trabajador, en algunos casos tenga, frente a su patrono pero no en la condición de patrono, el derecho a demandarlo en la acción de indemnizatoria correspondiente, como es que el daño sufrido por el trabajador se haya ocasionado en forma externa a la prestación ordinaria o normal del servicio*”.

⁵⁵ Exp. 15215, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁵⁶ Al resolver el caso concreto se concluyó que pese a que el hecho dañoso constituía un típico accidente de trabajo a la luz de la normativa sobre el particular, la acción de reparación directa incoada sí era procedente por ser la interpuesta por los familiares de la víctima, fallecida en el accidente.

de 2007⁵⁷ en la que, después de encontrar injustificada la diferencia de tratamiento establecida entre la víctima directa y sus familiares en torno a la manera de reclamar los perjuicios derivados del daño sufrido por aquella⁵⁸, concluyó:

...en esta oportunidad la Sala rectifica su jurisprudencia para precisar que la acción de reparación directa es idónea para reclamar ante esta Jurisdicción la indemnización por los daños sufridos por el servidor del Estado o sus causahabientes cuando la causa de los mismos es imputable a la entidad, con independencia de que los demandantes lo sean terceros afectados con el hecho o lo sea directamente el servidor o sus causahabientes y de que el hecho se haya producido con ocasión del desempeño laboral o con ocasión de situaciones externas y ajenas a ese desempeño.

13.7. Lo anterior en consideración a que, tal como lo había explicado la Corte Suprema de Justicia⁵⁹ a partir del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo⁶⁰, había lugar a distinguir entre las prestaciones derivadas de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, es decir, las originadas en un riesgo profesional, las cuales se otorgan haciendo caso omiso de la conducta asumida por el empleador, y las indemnizaciones que se derivan del actuar culposo de este último y que, como lo dispone dicha norma, son mayores a aquéllas; lógica que se consideró aplicable en materia de *“responsabilidad patrimonial del Estado por el daño antijurídico que se inflinge al servidor público, obviamente, con las particularidades jurídicas de dicho régimen”*. Es así como concluyó que era perfectamente viable que, en los casos en los que se considerara que el daño fue causado por cuenta de la acción u omisión negligente de la entidad pública, el agente pretendiera su resarcimiento pleno bien por la vía de la acción ordinaria laboral o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según su vinculación laboral, o a través de la acción de reparación directa, al margen de que el evento dañoso pudiera calificarse de riesgo profesional y de que generara las prestaciones derivadas de este calificativo:

⁵⁷ Exp. 15967, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵⁸ De acuerdo con la jurisprudencia hasta entonces vigente el agente del Estado no podía acudir a la acción de reparación directa para solicitar la indemnización de los daños surgidos por causa o con ocasión de la relación laboral -accidentes de trabajo o enfermedades profesionales-, tan sólo podría hacerlo en los casos en que el daño no estuviere relacionado con el servicio, por hechos ajenos a éste y a título de falla del servicio; mientras que dicha acción sí era idónea para que los terceros afectados reclamaran a la entidad empleadora la indemnización de los perjuicios sufridos por cuenta del daño padecido por el empleado, independientemente de que este último pudiera calificarse como accidente de trabajo o enfermedad profesional o no, acción que podía fundarse en la falla del servicio, el daño especial o el riesgo excepcional.

⁵⁹ Se cita la sentencia de 13 de julio de 1993, rad. n°. 5918.

⁶⁰ Norma a cuyo tenor “[c]uando exista culpa suficiente comprobada del empleador en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios pero del monto de ella debe descontarse el valor de las prestaciones en dinero pagadas en razón de las normas consagradas en este capítulo”.

*En consecuencia, cuando por acción u omisión del Estado como patrono ocurre un accidente de trabajo o se presenta una enfermedad profesional, la entidad pública responsable está obligada a indemnizar a su agente de manera integral, con arreglo al artículo 90 de la Constitución Política; el agente podría acudir a la justicia laboral o contencioso administrativa, con sustento en la relación laboral o legal o reglamentaria, según el caso, o ejercer la acción de reparación directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa con fundamento en la responsabilidad atribuible a la entidad estatal por la acción u omisión que produjo el daño antijurídico, con las precisiones que más adelante se hará en torno a los efectos de la decisión que en una y otra acción se adopte.*⁶¹

13.8. Así las cosas y al margen de las críticas que pueden formularse contra la tesis adoptada en la sentencia de 8 de noviembre de 2007 antes citada⁶², se tiene que, luego de un interregno en el que la Sección Tercera excluyó la viabilidad de la acción de reparación directa para reclamar los perjuicios provenientes de eventos dañosos que pudieran ser calificados de accidentes laborales o enfermedades profesionales, la misma Sección, por una vía argumentativa distinta, retomó *grosso modo* la posición que, en torno a ese punto en concreto, había asumido la Sala Plena de la Corporación en la sentencia de 13 de diciembre de 1983 antes citada, posición en la cual el criterio determinante para establecer la procedencia de la acción de reparación directa era el relativo a si el daño es ajeno “a la prestación ordinaria o normal del servicio” por ser resultado de un hecho u omisión constitutivo de falla en el servicio⁶³, aunque sin excluir la posibilidad de que la misma reparación fuera solicitada a través de la acción laboral ordinaria o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según el tipo de vinculación laboral.

13.9. En conclusión, en el estado actual de la jurisprudencia sobre el particular, se tiene que el servidor público o sus causahabientes cuentan con las acciones laborales para demandar la indemnización de los daños que se hayan originado

⁶¹ La providencia insiste largamente sobre los efectos de cosa juzgada que el fallo proferido en uno de los procesos tendría respecto del otro y que tendría que ver, esencialmente, con la necesidad de evitar el enriquecimiento sin causa que derivaría de una doble indemnización por el mismo concepto, dejando claro que este es un caso distinto al de las indemnizaciones *a forfait* sobre las cuales está decantado que son compatibles con las que pueden proferirse en sede de reparación directa.

⁶² Críticas que tienen que ver, esencialmente, con el hecho de haber invocado como fundamento de la lógica indemnizatoria allí fijada lo dispuesto en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo pese a que esa misma norma contempla que a la indemnización plena que se deriva de la culpa del empleador debe descontarse el valor de las indemnizaciones *a forfait*, cuando en sede de lo contencioso administrativo la posición decantada era la de la imposibilidad de efectuar dicho descuento. De hecho, la misma providencia insiste sobre este último punto.

⁶³ Aunque es cierto que la sentencia de 8 de noviembre de 2007 no utiliza la expresión “falla del servicio”, es indudable la referencia a dicho concepto dado el paralelo establecido en relación con la culpa del empleador a que hace referencia el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo.

con ocasión de la relación laboral propiamente dicha y en el marco de los riesgos inherentes a la misma -indemnización que está predeterminada por las disposiciones legales que rigen esa relación (a forfait)-; mientras que, cuando la situación que originó el daño tiene su causa en *“hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición, vgr., el trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella”*⁶⁴, o en circunstancias que, aunque ligadas a la relación laboral, son resultado de hechos u omisiones constitutivos de fallas en el servicio, o que exceden los riesgos propios del mismo o, para decirlo en los términos antaño utilizados por la Sala Plena, son ajenas a la *“prestación ordinaria y normal del servicio”*⁶⁵, tienen la posibilidad de solicitar su indemnización plena por la vía de la acción de reparación directa.

13.10. Es en ese sentido que, en el marco de acciones de reparación directa, la Subsección ha sostenido que cuando el daño sufrido por el agente estatal tiene que ver con el oficio o profesión que se ejerce voluntariamente *“(...) el afectado únicamente tendría derecho a recibir las indemnizaciones previstas en la ley especial para tales eventos; empero, tratándose de la materialización de un riesgo ajeno a la actividad de la administración, habría lugar a la indemnización plena, tanto para los terceros perjudicados como para la víctima directa”*⁶⁶; regla que también se aplica cuando se estima que el daño producido en el marco de la relación laboral proviene de *“fallas del servicio ajenas al trabajo profesional propio del agente”*⁶⁷, es decir, cuando se produce como resultado de un funcionamiento anormal de aquél.

IV.3. La procedencia de la acción de reparación directa para demandar la indemnización de daños derivados del acoso laboral

14. A la luz de lo expuesto en los acápites precedentes la Sala concluye que en la medida en que, aun antes de la expedición de la Ley 1010 de 2006, las conductas constitutivas de acoso laboral ya estaban proscritas por el ordenamiento jurídico, los daños que dicho fenómeno hubiera podido causar a un servidor público o a sus

⁶⁴ Aparte cuyo origen se desconoce, retomado en la providencia de 7 de septiembre de 2000 *op. cit.*.

⁶⁵ Sentencia de 7 de septiembre de 2000, *ibídem*.

⁶⁶ Subsección B, sentencia de 19 de agosto de 2011, expediente 19439, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo citada en la sentencia de 26 de junio de 2014, exp. 31062, con ponencia de la misma consejera.

⁶⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de diciembre de 1983, exp. 10807, *op. cit.*

allegados son ajenos a la prestación ordinaria y normal del servicio, en tanto derivados de hechos y omisiones que constituyen evidentes fallas del servicio, de allí que, en los términos de la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación que viene de ser explicada, la indemnización plena de los mismos pueda ser solicitada por la vía de la acción ordinaria laboral o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según el tipo de vinculación laboral del servidor, o a través de la acción de reparación directa, y ello independientemente de que, desde el punto de vista del sistema de protección de riesgos laborales, dichos daños puedan considerarse como efectos directos de un accidente o de una enfermedad profesional y, en consecuencia, den lugar al pago de las indemnizaciones *a forfait* establecidas en esos eventos.

14.1. Vale la pena anotar que la posición jurisprudencial actualmente vigente sobre las vías de acción con las que cuentan las personas que son víctimas de daños causados por su empleador o en el contexto de una relación laboral resulta particularmente adaptada para el caso de los empleados públicos víctimas de acoso laboral dado que, como se explicó, tanto antes como después de la Ley 1010 de 2006, estos últimos han carecido de mecanismos vinculantes claros para protegerse contra dicho fenómeno, lo cual da lugar a que puedan intentar diferentes estrategias de defensa y, con ellas, diferentes vías para obtener la reparación de los perjuicios causados. En efecto, teniendo en cuenta que, como se señaló, la mayor parte de conductas constitutivas de acoso laboral contrarían el ordenamiento jurídico, nada impedía que, con anterioridad a la expedición de la Ley 1010 de 2006 -y, con mayor razón, después de esta-, los empleados víctimas de acoso laboral, invocando la normativa que los protegía, elevaran solicitudes a sus empleadores con el fin de que cesaran los comportamientos lesivos y se reconocieran y pagaran los perjuicios derivados de los mismos, circunstancia que bien podía dar lugar a que profirieran actos administrativos cuya legalidad pudiera ser cuestionada en sede de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, dadas las particularidades del acoso laboral, específicamente, el que, como lo define la Ley 1010 de 2006, se trate de una conducta persistente “*encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia*” (artículo 2) y el que se presente en el seno mismo de la entidad ante la cual habría que hacer la reclamación, resulta apenas comprensible que, a falta de una prescripción legal que las obligara a agotar dicha vía antes de acudir a la jurisdicción, las víctimas recurran a la acción de reparación directa con el objeto de ser indemnizados por todos los daños que el susodicho acoso laboral haya podido causarles.

14.2. Ahora bien, lo dicho hasta aquí no puede llevar a perder de vista que, como se señaló en el acápite IV.1, son múltiples las ocasiones en las que algunas manifestaciones del acoso laboral se concretan en actos administrativos como, por ejemplo, cuando a través de ellos se desmejoran objetivamente las condiciones laborales de la víctima, so pretexto de atender las necesidades del servicio; casos en los cuales es evidente que, en una lógica similar a la empleada por la Corte Constitucional en la misma materia, hay lugar a escindir el juicio de legalidad que pueda adelantarse contra el acto administrativo y el restablecimiento que su anulación pueda implicar, de la demanda indemnizatoria que pueda elevarse por los daños causados por el acoso, entendido este último como una conducta persistente que, en términos generales, no se configura con una sola actuación.

14.2.1. En estos eventos, es indispensable tener en cuenta que, mientras el acto administrativo no haya sido anulado, la motivación del mismo goza de presunción de legalidad y los daños que haya podido causar también se presumen jurídicos, circunstancia que no podría ser desconocida en el marco de una demanda de reparación directa instaurada por los daños que hubiera podido causar una situación de acoso laboral que, en los términos de los demandantes, se concretara, entre otras, en lo establecido en un acto administrativo. Visto de otra manera, la demanda de reparación directa presentada para obtener la indemnización de daños causados por un acoso laboral no puede ser utilizada como una vía adecuada para eludir el medio de control idóneo para cuestionar la legalidad de actos administrativos.

14.3. En el caso concreto la Sala advierte que aunque la parte actora pretende ser indemnizada *“por los daños y perjuicios causados por la enfermedad profesional que se le originó a la señora Ana María Amézquita Barrios, cuando ejercía como funcionaria pública en la Oficina Principal de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué”*, dado que los hechos que se invocan como causantes de dicho daño, a saber, los constitutivos del supuesto acoso laboral al que aquella habría sido sometida por parte de su superiora jerárquica y la falta de adopción de medidas tendientes a evitarlo son ajenos a la *“prestación ordinaria y normal del servicio”* en tanto que, de encontrarse demostrados, los mismos constituirían evidentes fallas del servicio, la acción de reparación directa instaurada es procedente.

14.4. Ahora, es de resaltar que aunque una de las pretensiones elevadas en el

libelo introductorio tiene que ver con el reconocimiento del lucro cesante derivado del hecho de que, con su traslado, la señora Ana María Amézquita dejó de percibir una prima por la coordinación de un grupo de trabajo, perjuicio que podría considerarse derivado de lo dispuesto en la resolución n.º 3783 de 22 de junio de 2006 mediante la cual se dispuso dicho traslado -supra párr. 10.31-, la presente acción también es procedente para ventilarla en tanto que, según se desprende del libelo introductorio y de los hechos probados, la fuente de dicho daño no sería la supuesta ilegalidad de ese acto, sino la situación de acoso laboral que el mismo pretendía remediar.

14.4.1. En ese sentido vale la pena recalcar que la parte actora no tenía ningún interés en cuestionar la legalidad de un acto en el que se adoptó la decisión que ella misma solicitó, lo cual no la inhabilita para demandar la reparación de los daños que dicha solución implicó y que se concretaron en el hecho de haber tenido que dejar de ejercer la coordinación de un grupo de trabajo y, con ello, perder la prima que se otorgaba por ese hecho.

14.4.2. Adicionalmente, en los términos de la explicación dada por el superintendente de notariado y registro a la Corte Constitucional -supra párr. 10.32-, no podría considerarse ilegal el que a la señora Amézquita dejara de reconocérsele una prima supeditada al ejercicio de la coordinación de un grupo de trabajo cuando, por virtud del traslado solicitado, ya no tendría a cargo dicha responsabilidad.

IV.4. La caducidad de la acción de reparación directa en el caso de daños causados por acoso laboral

15. Consagrada por el legislador para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, la figura de la caducidad constituye una sanción para las partes que no impulsan el litigio dentro del plazo fijado y que, por ende, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. En el caso concreto de la acción de reparación directa, el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 – vigente al momento de la ocurrencia de los hechos–, estableció que el término para incoarla es de dos (2) años *“contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de*

trabajos públicos”.

15.1. Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se ha afirmado en múltiples oportunidades, *“el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria”*⁶⁸, es jurisprudencia consolidada de la Corporación que en los casos en los cuales la generación o la manifestación del mismo no coincide con el momento en que se produjo el hecho causante, el término de caducidad debe empezar a contarse a partir de la existencia o de la manifestación fáctica de aquél⁶⁹. Sin embargo, en consonancia con la razón de ser de dicho término, la misma Corporación ha fijado reglas claras para la determinación del momento a partir del cual debe empezar a computarse⁷⁰.

15.2. En efecto, en estos casos se ha establecido que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir *del “acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa”*, sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad⁷¹, esto es, desde que la víctima lo conoció o debió conocerlo⁷², teniendo buen cuidado de distinguirlo de sus efectos perjudiciales en tanto que *“el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, ya que en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás”*⁷³.

⁶⁸ En este sentido se pronunció la Sección Tercera en providencia de 7 de septiembre de 2000, exp. 13126, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶⁹ Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado: sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y auto de 7 de marzo de 2002, exp. 21.189, C.P. Ricardo Hoyos Duque. De la Subsección “B” ver, por ejemplo, auto de 15 de diciembre de 2011, exp. 40425, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y sentencia de 27 de abril de 2011, exp. 18518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷⁰ Al respecto ver, entre muchas otras, Sección Tercera, sentencia de 15 de abril de 2010, exp. 17815, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷¹ Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y 27 de abril de 2011, exp. 15.518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷² En palabras de la Sala Plena de la Sección: *“Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término (nota n.º 9 del auto en cita: “Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón”), razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”*. Auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷³ Sección Tercera, sentencia de 15 de abril de 2010, exp. 17815, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En dicha providencia se retoman en los mismos términos múltiples pronunciamientos de la Corporación.

15.3. En los casos de las demandas indemnizatorias de daños causados por situaciones de acoso laboral debe tenerse en cuenta que, por una parte, estas no se producen por cuenta de una sola actuación sino que, por lo general, son el resultado de hechos y omisiones sucesivas y, por la otra, que si bien los daños cuya reparación se pretende pueden empezar a presentarse aun antes de que cesen las manifestaciones del acoso laboral, el consolidado de los mismos sólo puede establecerse hasta este último momento.

15.4. En efecto, sobra decir que, en tanto se manifiesta a través de múltiples actuaciones, el acoso laboral es, por regla general, un hecho dañoso que se prolonga en el tiempo⁷⁴, es decir, es de aquéllos que se han denominado de tracto sucesivo, lo cual, en principio, generaría daños de la misma naturaleza⁷⁵ -como sería la afectación constante de la salud de la víctima que continuaría produciéndose mientras no cesen las condiciones laborales hostiles, por ejemplo, el estrés laboral-, aunque no necesariamente en tanto que, como lo pondría de presente la situación puesta a consideración de la Sala, bien puede ocurrir que con el mismo se generen daños de ejecución instantánea -como sería el consistente en dejar de percibir una prima por cuenta del traslado solicitado para poner fin a la situación-.

15.5. No obstante, independientemente del tipo de daños que una situación de acoso laboral pudiera causar, lo cierto es que el conjunto de los mismos sólo puede conocerse a ciencia cierta en el momento en que cesa dicha situación, en tanto que es allí que puede hacerse el balance de los detrimentos sufridos, al margen de que se desconozca su magnitud. En ese sentido vale la pena advertir que aunque algunos de dichos daños pueden presentarse aun antes de que cesen las manifestaciones del acoso laboral, sería contrario al reconocimiento de la complejidad de este fenómeno el que se exigiera a las víctimas del mismo que acudieran inmediatamente a la jurisdicción para demandar su indemnización, cuando lo cierto es que, mientras subsista la situación de acoso, la causación de nuevos daños o la continuación de los ya manifestados es una posibilidad latente

⁷⁴ Al respecto basta recordar que, al definir el acoso laboral, la Ley 1010 de 2006 habla de conducta persistente (artículo 2) y, adicionalmente, indica que se presume como tal la “*ocurrencia repetida y pública*” de ciertas conductas (artículo 7). No obstante también establece que “*Excepcionalmente un sólo acto hostil bastará para acreditar el acoso laboral. La autoridad competente apreciará tal circunstancia, según la gravedad de la conducta denunciada y su capacidad de ofender por sí sola la dignidad humana, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales*”.

⁷⁵ En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo, de naturaleza inmediata y su diferenciación con la continuidad en sus efectos, perjuicios y agravación del daño, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.

y la reparación integral de todos ellos debe poder ser abordada en un único proceso⁷⁶, salvo que se trate de daños que, a pesar de haber sido causados en el marco del acoso laboral, puedan deslindarse claramente de él, por ejemplo, los derivados de agresiones físicas, caso en el que el término de caducidad empieza a contar desde su causación o manifestación, o que, como se explicó en el acápite precedente, se generen en la supuesta ilegalidad de actos administrativos, evento en el cual es necesario desvirtuar previamente la presunción de legalidad que los cobija a través de la acción idónea.

15.6. Ahora bien, en la lógica que inspira la figura de la caducidad de la acción, esto es, la protección de la seguridad jurídica de los sujetos procesales y del conglomerado social en general, la cual desaconseja que dicho término quede suspendido indefinidamente, o a disposición de las partes⁷⁷, el hecho de que algunos de los daños ocasionados por el acoso laboral empiecen a manifestarse antes de que cese este último no es completamente irrelevante para efectos de su cómputo. Lo anterior en tanto que no podría admitirse que, pese a que la víctima tenga o deba tener conocimiento de que una situación de acoso laboral le está causando daños susceptibles de ser resarcidos, se abstenga negligentemente de hacer valer los mecanismos que tiene a su disposición para remediarla⁷⁸, lo cual conduciría a que se prolongara indefinidamente, por su propia voluntad, el término de caducidad de la acción.

15.7. En este orden de ideas la Sala considera que en las demandas indemnizatorias incoadas para obtener la reparación de daños derivados de situaciones de acoso laboral el término de caducidad de la acción debe empezar a

⁷⁶ Es de aclarar que, en este punto, la Sala, en atención a la particularidad del fenómeno del acoso laboral, se aparta de lo sostenido en otras ocasiones a propósito del momento en que debe empezar a contar la caducidad cuando se trata de hechos dañosos de tracto sucesivo: *“es menester precisar que el hecho dañoso puede darse de forma instantánea o modulada en el tiempo, es decir, puede agotarse en un único momento o presentarse de forma reiterada o continuada en el tiempo pero, independientemente de la forma en la que se exterioriza dicha actuación, el término de caducidad inicia una vez haya tenido ocurrencia la causación del daño, por tanto, desde el momento en que se presentó el daño irrogado al patrimonio de la víctima debe computarse el término de caducidad de la acción, es decir, al momento en el cual la actuación específica causó el daño cuya indemnización se reclama. Lo anterior obedece por cuanto desde ese primer momento en que se causó el perjuicio, la víctima puede acudir a la administración de justicia para solicitar el restablecimiento del derecho correspondiente. De otra manera, existirían situaciones en las cuales el término de caducidad nunca iniciaría, cuestión que daría lugar a la indeterminación de tales situaciones jurídicas, en contra de la seguridad jurídica de los sujetos procesales y de su debido proceso, comoquiera que el ejercicio de su derecho de defensa se vería extendido indefinidamente. Aun cuando se trate de una actuación dañosa cuyas consecuencias perjudiciales permanecen en el tiempo, la caducidad no se extiende indefinidamente, sino que opera desde el mismo momento en que ésta ocurra, es decir, cuando efectivamente se haya inferido el daño”*, auto de 3 de marzo de 2010, exp. 37268, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷⁷ Sala Plena de la Sección Tercera, auto de 9 de febrero de 2011, exp. 38271, C.P. Danilo Rojas Betancourth

⁷⁸ Circunstancia que debe ser evaluada teniendo en cuenta el hecho de que la misma situación de acoso laboral puede generar el que la víctima pierda capacidad de reacción y de decisión y/o de que tenga expectativas fundadas de que esta se resolverá sin necesidad de intervenir.

computarse, en principio, desde el momento en que cesa dicho acoso⁷⁹, salvo que se demuestre que, pese a que la víctima conoció o debió conocer los daños que esta le estaba causando, se abstuvo negligentemente de hacer uso de los mecanismos con los que contaba para poner fin a dicha situación⁸⁰, caso en el cual el término de caducidad deberá computarse desde el momento en que, habiendo conocido o debiendo conocer dicho daño, tuvo la posibilidad de intentar poner remedio a la situación, sin hacerlo.

15.8. Es importante advertir que, en consonancia con lo señalado en el acápite IV.2 a propósito de la independencia de las vías de acción con las que cuentan los servidores públicos para reclamar las prestaciones *a forfait* que se deriven de enfermedades y accidentes laborales, y la reparación plena de los daños sufridos en el contexto de la relación laboral que, por ser resultados de fallas del servicio, son ajenos a la prestación ordinaria y normal del servicio -supra párr. 13.9-, el cómputo del término de caducidad de las acciones de reparación directa instauradas por estos hechos no está supeditado a que se determine el origen laboral de la patología padecida por el servidor público (15.8.1), ni, muchos menos, a que se establezca el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral sufrida (15.8.2).

15.8.1. En efecto, al margen de que una patología pueda considerarse como de origen común o profesional para efectos de determinar, desde el punto de vista del sistema de seguridad social integral, el régimen bajo el cual se garantizarán las prestaciones asistenciales y económicas de la persona que ha sufrido una afectación en su estado de salud y, con él, las entidades encargadas de asumirlas, el servidor público que la padece bien puede, amparado en el hecho de que aquella habría sido causada por circunstancias ajenas a la prestación ordinaria y normal del servicio, solicitar su indemnización integral a través de la acción de reparación directa, trámite que se rige por reglas probatorias y procesales propias que hacen que, por una parte, exista libertad probatoria para demostrar que el daño cuyo resarcimiento se pretende es imputable a la entidad demandada y que, por la otra, el cómputo del término de caducidad de la acción no dependa de lo decidido en otros trámites.

⁷⁹ Bien porque se adopten medidas tendientes a ponerle fin a la situación, bien porque, lastimosamente, se obtenga la dimisión de la víctima, uno de los objetivos perseguidos con esta conducta (artículo 2 de la Ley 1010 de 2006).

⁸⁰ Circunstancia que, se insiste, debe ser analizada teniendo en cuenta los efectos que, en la psiquis, de la víctima, causa una situación de acoso laboral y/o la expectativa fundada que pudiera tener esta última sobre la resolución de la situación.

15.8.2. En un sentido similar la Sala precisa que el término de caducidad de una acción de reparación directa como la puesta a consideración de la Sala tampoco podría computarse, como lo pretenden los demandantes en este caso, desde el momento en que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez establece el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del servidor víctima del presunto acoso laboral pues, por una parte, se insiste en que ese es un trámite necesario para obtener las indemnizaciones *a forfait* del régimen de riesgos laborales, pero no así para pretender o incluso para obtener la reparación integral de ese daño por la vía de la acción de reparación directa⁸¹ y, por la otra, como ya se explicó, lo determinante en relación con el cómputo de la caducidad de esta acción es la manifestación o el conocimiento del daño y no el de su magnitud que es lo que establece el dictamen de las juntas de calificación de invalidez.

15.9. A la luz de las consideraciones que vienen de ser expuestas la Sala concluye que, en el **caso concreto**, la acción de reparación directa instaurada por los demandantes con el objeto de ser indemnizados por los daños que les habría causado la situación de acoso laboral de la que habría sido víctima la señora Ana María Amézquita Barrios no se encuentra caducada pues, al margen de la discusión que pudiera plantearse sobre el momento en el que habrían cesado del todo las supuestas manifestaciones de acoso, lo cierto es que, en las circunstancias del caso, este último estaba llamado a culminar con la reubicación definitiva de la señora Amézquita Barrios en la oficina de registro de Armenia, esto es, el 22 de junio de 2006 -supra párr. 10.31- (15.9.1), sin que se advierta que, pese a conocer previamente los daños que dicha situación estaba causando, aquélla hubiere sido negligente en el ejercicio de los mecanismos con los que contaba para ponerle fin (15.9.2), de modo que la demanda interpuesta el 3 de marzo de 2008 fue oportuna.

15.9.1. En efecto, aunque la parte actora sugiere que el supuesto acoso laboral padecido por la señora Amézquita Barrios se habría prolongado aun después de que esta fue reubicada definitivamente en la oficina de registro de instrumentos públicos de Armenia, a través de la iniciación de una indagación preliminar que, aparentemente, carecía de fundamento -supra párr. 10.36-, la Sala advierte que no hace falta ahondar en ese punto para concluir que la demanda instaurada fue

⁸¹ Vale la pena recordar que el Código Contencioso Administrativo prevé la posibilidad de proferir condenas en abstracto cuando en el trámite del proceso no ha sido posible establecer la cuantía de los perjuicios.

oportuna en tanto que, en todo caso, transcurrieron menos de dos años entre el momento en que se adoptó la medida tendiente a hacer cesar de manera definitiva la situación lesiva -la reubicación definitiva de la señora Amézquita Barrios en una oficina de registro de instrumentos públicos distinta a aquella que estaba bajo la dirección de la persona con quien tenía desavenencias- y aquella en que se presentó la demanda.

15.9.2. Ahora, si bien es cierto que, como lo consideró el *a quo*, desde el año 2004 la señora Amézquita Barrios sabía perfectamente que padecía de estrés laboral -supra párr. 10.6 y 10.7-, no puede afirmarse que haya sido negligente al hacer uso de los mecanismos con los que contaba con el fin de poner fin a la situación que le estaba generando dicho daño. Al contrario, se advierte que luego de haber conocido el diagnóstico en abril de 2004, en los días siguientes: i) se dirigió a la ARP en busca de una solución -supra párr. 10.7 y 10.9-⁸²; ii) atendió el conducto trazado por su EPS para efectos de la calificación de su enfermedad recurriendo incluso a derechos de petición -supra párr. 10.7, 10.8, 10.11 y 10.12; iii) solicitó su traslado a la Superintendencia de Notariado y Registro -supra párr. 10.10-⁸³; y iv) en enero de 2005, recurrió a la Defensoría del Pueblo para que interviniera en defensa de sus derechos fundamentales -supra párr. 10.14-.

15.9.2.1. En el mismo sentido se observa que, después de algunos meses de pasividad -11 en total-, explicables por una cierta mejoría en la sintomatología⁸⁴, la funcionaria, ante la exacerbación de la ansiedad que le generaba la situación -supra párr. 10.16-, reinició los trámites tendientes a obtener que su patología fuera calificada como de origen laboral, así: i) el 26 de diciembre de 2005 solicitó a su EPS la valoración médico legal -supra párr. 10.17-; ii) obtuvo que entre finales de 2005 y comienzos del 2006 se diligenciara el formato único de reporte de enfermedad profesional, radicado en la ARP el 13 febrero de 2006 -supra párr. 10.19-; mientras, en el entretanto, iii) insistió ante su empleadora sobre la urgente necesidad de su reubicación -supra párr. 10.20-; iv) interpuso una acción de tutela con el fin de obtener esta última -supra párr. 10.21-; v) dio aviso a la ARP de su enfermedad profesional -supra párr. 10.10-; y, posteriormente, vi) insistió a través

⁸² Esta circunstancia se infiere a partir de las manifestaciones que la señora Amézquita le hizo a su siquiatra tratante y, sobretodo, del hecho de que, en efecto, para esa época la ARP solicitó el análisis del puesto de trabajo de la servidora pública.

⁸³ Aunque en este punto no se sepa si dicha solicitud se fundó en las recomendaciones realizadas por los especialistas de la EPS y la ARP.

⁸⁴ Hecho que se infiere de lo consignado por el siquiatra tratante el 30 de noviembre de 2005 en tanto que la constatación de una exacerbación de la sintomatología supone la existencia de un período precedente de cierta estabilidad -supra párr. 10.16-.

de un derecho de petición para que se calificara el origen de la patología -supra párr. 10.25-; todo ello hasta obtener que hacia finales de marzo de 2006, se la reubicara temporalmente en la ciudad de Girardot -supra párr. 10.28- y que el 22 de junio de 2006 se ordenara su traslado definitivo a la ciudad de Armenia -supra párr. 10.31-.

15.9.2.2. La Sala considera necesario insistir en que, independientemente de la conclusión a la que se llegue sobre la existencia o no del acoso laboral alegado por los demandantes, lo cierto es que en una situación como la del *sub examine*, caracterizada por el hecho de que la funcionaria pública percibe como hostil el ambiente laboral en el que se desenvuelve, la reacción normal -y, en principio, deseable⁸⁵- del funcionario no es tanto la puesta en marcha de mecanismos para obtener su traslado, sino, al contrario, el procurar sobreponerse a las circunstancias y el tratar de desarrollar su labor de la mejor manera posible, anteponiendo los intereses del servicio sobre sus preferencias, de allí que sería a todas luces injusto el que, a través de la figura de la caducidad de la acción, se le sancione por haberse dado un margen de espera razonable para adaptarse a la situación generadora del estrés laboral, o para tratar la patología con la esperanza de que fuera contrarrestada.

15.9.3. Finalmente en relación con este punto debe precisarse que, según se desprende del libelo introductorio, los demandantes también solicitan ser indemnizados por los supuestos daños que se habrían generado a la señora Ana María Amézquita por cuenta del accidente laboral ocurrido el 27 de abril de 2005, en la medida en que, a su juicio, también son imputables al acoso laboral del que aquella habría sido objeto -supra párr. 1.1.7 y 10.33-, pretensión respecto de la cual se concluye que tampoco operó el fenómeno de la caducidad. Lo anterior pues al margen de que puedan considerarse como daños susceptibles de ser analizados en el contexto del acoso laboral, o completamente escindibles del mismo -supra párr. 15.5-, lo cierto es que, en todo caso, a la luz de las reglas jurisprudenciales expuestas, el término de dos años con que se contaba para instaurar la acción indemnizatoria no podría empezar a contarse desde el acaecimiento del accidente que los habría ocasionado -momento en el que se determinó que el mismo no había tenido secuela alguna-, sino desde que la víctima los conoció y, de acuerdo con lo acreditado en el expediente, sólo empezó

⁸⁵ Salvo que la situación sea de tal gravedad que atente contra su propia dignidad y que haga imposible la prestación adecuada del servicio.

a sospecharse de su existencia en el mes de abril de 2006 -supra párr. 10.28-, esto es, menos de dos años antes de la demanda instaurada el 3 de marzo de 2008.

IV.5. La legitimación en la causa de la Nación-Ministerio del Interior-Ministerio de Justicia

16. Teniendo en cuenta que la legitimación en la causa de una persona natural o jurídica se define como la aptitud para poder ser considerada como parte en la relación jurídica sustancial que podría establecerse por cuenta del juicio de responsabilidad extracontractual planteado, en el caso bajo análisis la Sala encuentra demostrada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta en su momento por el Ministerio de Interior y de Justicia -supra párr. 2- pues, en efecto, todos los hechos litigiosos del *sub examine* conciernen a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, dependencia de la Superintendencia de Notariado y Registro⁸⁶, y a esta última, entidad que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2158 de 1992⁸⁷, cuenta con personería jurídica y, por lo tanto, puede comparecer directamente al proceso.

IV.6. El juicio de responsabilidad

17. Acreditado como está el **daño** invocado en la demanda, esto es, la pérdida de capacidad laboral de la señora Ana María Amézquita Barrios -supra párr. 10.33- producto de, por una parte, un estrés laboral diagnosticado desde el año 2004 y, por la otra, una cervicobraquialgia derivada de un accidente de trabajo ocurrido el 27 de abril de 2005, pero cuyos efectos no habrían empezado a detectarse sino en abril de 2006 -supra párr. 10.28-, corresponde a la Sala establecer si se trata de un daño antijurídico imputable total o parcialmente a la entidad demandada, para lo cual es necesario determinar si el mismo se produjo como resultado de una falla del servicio o no.

18. En este punto es del caso recordar que, como se explicó en los acápites precedentes, desde el punto de vista del juicio de responsabilidad del Estado que se adelanta a través de la acción de reparación directa, no basta con que se

⁸⁶ El artículo 10 del Decreto 2158 de 1992 prescribe: “La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá la siguiente estructura: (...) 7.- OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS”.

⁸⁷ “La Superintendencia de Notariado y Registro continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo”.

acredite que la patología padecida por el servidor público tuvo origen en la relación laboral existente con una entidad del Estado para que prosperen las pretensiones indemnizatorias elevadas -circunstancia que sí es suficiente para acceder a las indemnizaciones *a forfait* que otorga el sistema de riesgos laborales-, sino que se requiere, además, la demostración de que los hechos y/u omisiones que, en el marco de la relación laboral, causaron la patología, son constitutivos de falla en el servicio.

19. Así pues, a propósito de la primera condición necesaria para la **imputabilidad** del daño a la demandada, a saber, que el mismo se haya producido en el contexto de la relación laboral, la Sala tiene por demostrado que el estrés laboral finalmente diagnosticado a la señora Ana María Amézquita Barrios tuvo su origen en la actividad laboral que esta desarrollaba en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué (19.1), pero no así la cervicobraquialgia dictaminada (19.2).

19.1. Lo anterior por cuanto, en lo que tiene que ver con el estrés laboral, se tiene que: i) todos los profesionales que valoraron a la señora Amézquita Barrios señalaron que el mismo tenía su origen en el ambiente de trabajo; ii) como su nombre lo indica, la patología es de carácter propiamente laboral; iii) la aparición y exacerbación de sus síntomas coincidía con los ritmos de trabajo de la funcionaria -se calmaban en incapacidades y períodos de vacaciones y se reactivaban con el regreso a la oficina-; y iv) por si fuera poco, la EPS -supra párr. 10.18 y 10.19-, la ARP -supra párr. 10.26- y las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez fueron coincidentes al determinar que se trataba de una patología de origen laboral -supra párr. 10.33-.

19.2. En cambio, en relación con la cervicobraquialgia, la Sala encuentra que, contrario a lo dictaminado por las Juntas de Calificación de Invalidez, vinculante para lo que tiene que ver con los trámites administrativos del sistema de seguridad social integral, pero no así en sede judicial en donde es tarea del juez apreciar las pruebas en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica (artículo 187 del Código de Procedimiento Civil), no es posible concluir que derivó del accidente de trabajo sufrido por la señora Amézquita en abril de 2005 y tampoco hay elementos de juicio suficientes para determinar que se originó en el marco de la relación laboral. Ello por cuanto se advierte que: i) como lo indica la historia clínica de la paciente, antes de la ocurrencia de dicho accidente ya presentaba dolores cervicales -supra párr. 10.6-; ii) el accidente laboral de 27 de abril de 2005 fue

calificado sin secuelas luego de que, en valoración fisiátrica realizada un año después, con apoyo en imágenes diagnósticas, no se encontrara afectación alguna, en cambio sí una osteoartrosis degenerativa de columna cervical -supra párr. 10.15-; iii) pese a fundarse exclusivamente en el reporte del accidente de trabajo, la historia clínica de la paciente y exámenes diagnósticos que indicaban el carácter degenerativo de los problemas cervicales de la señora Amézquita Barrios, la Junta Regional de Calificación de Invalidez concluyó que la pérdida de capacidad laboral de la señora Amézquita Barrios provenía del “*estrés y trastornos somatomorfos clase II (moderada)*” y de la “*cervicobraquialgia post-traumática con alteraciones clínicas*”, sin dar ninguna explicación sobre el por qué se consideraba post traumática como si el sólo hecho de que hubiera habido un reporte de accidente laboral y problemas cervicales fuera suficiente para concluir que estos últimos eran resultado de aquél -supra párr. 10.33-; y iv) al resolver la impugnación del anterior dictamen, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez excluyó como laboral una de las patologías degenerativas que la señora Amézquita presentaba en la región cervical de la columna -la abombamiento en algunos discos-, pero no la otra -la osteoartrosis- y, sin embargo, asumió sin más que aquélla presentaba una “*cervicalgia*”⁸⁸ post-traumática, suscribiendo así, también sin explicaciones, lo dictaminado por la Junta Regional de Invalidez -supra párr. 10.33-.

19.3. En ese orden de ideas la Sala concluye que, en el marco del presente juicio de responsabilidad, sólo podría ser imputado a la Superintendencia de Notariado y Registro el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que deriva del estrés diagnosticado a la señora Amézquita Barrios, esto es, el 14.60%⁸⁹.

20. Ahora, en punto a determinar si dicho daño fue resultado de **fallas en el servicio** de la Superintendencia de Notariado y Registro, es de precisar que dos son las conductas reprochadas a dicha entidad: i) el que habría sometido a la señora Amézquita Barrios a una situación de acoso laboral, y ii) el que, estando obligada a adoptar medidas tendientes a evitar que la situación laboral de la funcionaria degenerara en una patología que la llevara a perder parte de su capacidad laboral, se abstuvo de hacerlo.

⁸⁸ Término distinto al de la cervicobraquialgia inicialmente dictaminado, lo que, dada la falta de explicaciones técnicas sobre el particular, indica ligereza en la realización del peritaje.

⁸⁹ Teniendo en cuenta que el total de la deficiencia es del 23.75% y que, dentro de esta, a los trastornos derivados del estrés se asignó un porcentaje del 20% y a la cervicobraquialgia uno del 12.50%, por regla de tres se tiene que la participación de los trastornos derivados del estrés en ese 23.75% de pérdida de capacidad laboral es del 14.60%.

20.1. En relación con el **acoso laboral** la Sala advierte que, conforme a lo expuesto en el acápite relativo a la aprehensión jurídica de este fenómeno, de encontrarse configurado, el mismo constituye una evidente falla en el servicio, en tanto implica el desconocimiento de todo el compendio normativo que protege, entre otros, el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas.

20.1.1. Ahora bien, para efectos de determinar las situaciones constitutivas de acoso laboral y distinguir las de aquéllas que no lo son, la Sala considera pertinente traer a colación los derroteros fijados por la Ley 1010 de 2006 pues aunque esta no entró en vigencia sino hasta el 23 de enero de 2006 y, por lo tanto, no aplica a las situaciones presentadas con anterioridad⁹⁰, en punto a la definición del acoso laboral y a la ejemplificación de las modalidades en las que se presenta, dicha ley no hizo otra cosa que caracterizar, en términos que coinciden con los de los especialistas reconocidos en la materia, una realidad sociológica que la antecedía y que, como se explicó en el acápite IV.1, ya estaba proscrita por el ordenamiento jurídico, aunque el fenómeno no fuera aprehendido en toda su complejidad.

20.1.2. Al respecto vale la pena recordar lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia de tutela que fue proferida en relación con la situación de la señora Ana María Amézquita -supra párr. 10.34-⁹¹:

...se tiene que los primeros estudios psicológicos sobre el acoso laboral o “mobbing” o “bullying” datan de la década de los ochenta. Sobre el particular, Leymann, uno de los precursores en la materia, entiende por dicho vocablo “una situación en la que una persona (o en raras ocasiones un grupo de personas) ejercen una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente (como media una vez por semana) y durante un tiempo prolongado (como media unos seis meses) sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, acabar su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente que esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo.”⁹²

De tal suerte que, según los estudios de Leymann, los comportamientos que pueden constituir acoso laboral son, entre otros, los siguientes: ataques verbales, insultos, ridiculización, críticas injustificadas, desacreditación

⁹⁰ Lo cual significa que las medidas preventivas, correctivas y sancionatorias del acoso laboral allí establecidas no son exigibles antes de su promulgación.

⁹¹ T-882 de 26 de octubre de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹² [5] Ver al respecto, Leymann, H.; *Mobbing: la persécution au travail*. Seuil. Paris 1996; “The content and development of mobbing at work”. *Rev. European Journal of Work and Organizational Psychology*, núm. 2. 1996 y Leymann, H. Gustafson, a.; “Mobbing at work and the development of post-traumatic stress disorders”. *Rev. European Journal of Work and Organizational Psychology*, núm. 2. 1996.

profesional, amenazas constantes de despido, sobrecarga de trabajo, aislamiento social, falsos rumores, acoso sexual, no tener en cuenta problemas físicos o de salud del trabajador y hasta agresiones físicas. Las víctimas, a su vez, suelen sufrir, entre otros síntomas, los siguientes: trastornos de sueño, dolores, síntomas psicossomáticos del estrés, pérdida de memoria, crisis nerviosa, síndrome de fatiga crónica, depresión y afectación de las relaciones familiares.

Sobre el particular cabe señalar que, en los últimos años, diversos países han adoptado normativas encaminadas a combatir el acoso laboral. Así, en Suecia, el Consejo Nacional Sueco de Seguridad y Salud Laboral adoptó desde 1993 una Ordenanza que contiene medidas a favor de las víctimas de violencia en el trabajo; en Francia una Ley de 2002, sobre modernización social, dispone de un Capítulo IV consagrado a la "lucha contra el acoso moral en el trabajo"; Bélgica, por su parte, cuenta con una ley de 2000, relativa a la lucha contra la degradación deliberada de las condiciones laborales. En otros países, de igual manera, se han discutido diversas iniciativas sobre la materia. Al respecto, por ejemplo, en Italia se han presentado cinco proyectos para reformar la legislación laboral; en Suiza, en 2000, se presentó un proyecto de ley específico sobre acoso laboral; en Luxemburgo en 2002 se planteó una Moción de la Cámara de Diputados en la cual se instaba al Gobierno a presentar un proyecto de ley contra el acoso moral, que complementara la legislación vigente sobre acoso sexual; asimismo, en Brasil, a partir de 2000, se han expedido varias normativas estatales sobre acoso laboral⁹³.

Cabe asimismo destacar que el Parlamento Europeo adoptó en 2001 una resolución sobre el acoso moral en el lugar de trabajo, en tanto que el Consejo de la Unión Europea expidió la Directiva 2000/78/CE, encaminada a diseñar un marco general para alcanzar la igualdad de trato en el empleo, texto en el cual se propone una definición de acoso laboral.

Correlativamente, en el derecho comparado, se tiene que en España los jueces laborales, siguiendo la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en materia de respeto por la dignidad del trabajador, han examinado en sus sentencias las características y efectos que produce esta variedad de acoso en el trabajador. Así pues, partiendo de la jurisprudencia constitucional sobre integridad moral, entendida ésta como una manifestación directa de la dignidad humana, comprensiva tanto de las facetas de la personalidad como aquellas "de la identidad individual, el equilibrio psicológico, la autoestima o el respeto ajeno que debe acompañar a todo ser humano"⁹⁴, los jueces ordinarios han creado unas líneas jurisprudenciales que pueden ser considerados como criterio auxiliar de interpretación en el presente asunto. En tal sentido, los jueces han entendido que el acoso laboral (i) constituye un atentado contra la integridad moral de las personas a quienes se someten a tratos degradantes, y por ende, configura una violación a la Constitución⁹⁵; (ii) se presenta cuando una persona se ve sometida por otra u otras en su lugar de trabajo a un conjunto de comportamientos hostiles⁹⁶; (iii) comprende diversas formas de maltrato físico o verbal que recibe el trabajador, de forma deliberada, por sus

⁹³ [6] Cristóbal Molina Navarrete, *Violencia moral en el trabajo: conducta prohibida y formas de tutela en los derechos europeos*, Madrid, 2003

⁹⁴ [7] Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 120, del 2 de julio de 1990.

⁹⁵ [8] Tribunal Social de Navarra, S. 18-05-2001, núm. 161/2001.

⁹⁶ [9] Tribunal Social de Pamplona, sentencia núm. 319/2001.

superiores o compañeros, lo cual conduce a su aniquilamiento psicológico, y en últimas, conlleva a su salida de la empresa u organización⁹⁷; (iv) los comportamientos hostiles deben ser examinados en conjunto, pues tomados aisladamente pueden parecer anodinos; (v) normalmente, la parte hostigadora cuenta con todos los recursos, por encontrarse en una posición de superioridad jerárquica; y (vi) no se trata de un simple conflicto laboral, inevitable en cualquier organización, sino de una práctica que causa perjuicios psíquicos y físicos al agredido, usualmente bajo la forma de estrés laboral⁹⁸.

Así las cosas, en el acoso laboral suelen encontrarse presentes los siguientes elementos:

- a. Asimetría de las partes.
- b. Intención de dañar.
- c. Causación de un daño.
- d. Carácter deliberado, complejo, continuo y sistemático de la agresión.

En suma, el acoso laboral constituye una práctica, presente en los sectores público y privado, mediante la cual de manera recurrente o sistemática se ejercen contra un trabajador actos de violencia psicológica, que incluso pueden llegar a ser físicos, encaminados a acabar con su reputación profesional o autoestima, agresiones que pueden generar enfermedades profesionales, en especial, “estrés laboral”, y que en muchos casos inducen al trabajador a renunciar.

20.1.3. En este orden de ideas se recuerda que, de acuerdo con la aludida Ley 1010, hay acoso laboral cuando se constata la existencia de una conducta persistente y demostrable que busca “infundir miedo, intimidación, terror y angustia”, “causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo o inducir la renuncia del mismo” y que puede manifestarse bajo las modalidades de maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento de la labor, inequidad o desprotección (artículo 2); de modo que puede presumirse la existencia del mismo cuando “se acredita la ocurrencia repetida y pública” de, entre otras, conductas como: i) la manifestación de “comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional”; ii) las “injustificadas amenazas de despido”; iii) “las múltiples denuncias disciplinarias de cualquiera de los sujetos activos del acoso, cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios”; iv) “la descalificación humillante (...) de las propuestas u opiniones de trabajo”; v) “la imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el incumplimiento de la labor encomendada y el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad

⁹⁷ [10] Juzgado núm. 30 de lo Social de Madrid, auto núm. 24 de 2002.

⁹⁸ [11] Juzgado núm. 1 de lo Social de Pamplona, sentencia núm. 200 de 2001.

técnica de la empresa”; vi) “el trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás empleados en cuanto al otorgamiento de derechos y prerrogativas laborales y la imposición de deberes laborales”; y vii) “la negativa a suministrar materiales e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de la labor” (artículo 7).

20.1.4. Por el contrario, según el texto de la misma Ley, no constituyen acoso laboral conductas como las siguientes: i) el ejercicio de la potestad disciplinaria; ii) *“la formulación de circulares o memorandos de servicio encaminados a solicitar exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral”; iii) “la solicitud de cumplir deberes extras de colaboración con la empresa o la institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles en la operación de la empresa o la institución”; iv) “la exigencia de cumplir con las obligaciones, deberes y prohibiciones de que trata la legislación disciplinaria aplicable a los servidores públicos” (artículo 8), aunque a continuación se precisa que “las exigencias técnicas, los requerimientos de eficiencia y las peticiones de colaboración a que se refiere este artículo deberán ser justificados, fundados en criterios objetivos y no discriminatorios” (párrafo).*

20.1.5. A la luz de estos derroteros la Sala encuentra que el análisis individualizado de las conductas invocadas por la señora Amézquita Barrios como constitutivas de acoso laboral no arrojan un resultado contundente sobre la existencia del mismo en tanto que en la mayor parte de ellas no se advierte un ánimo deliberado de causarle perjuicio laboral, sino una preocupación legítima por garantizar la adecuada prestación del servicio. No obstante, teniendo en cuenta que, como se ha explicado, el fenómeno del acoso laboral es de carácter complejo e involucra múltiples actuaciones que, en principio, pueden parecer anodinas pero que, en suma, tienen por objeto minar la integridad síquica del empleado, en el caso bajo análisis la Sala encuentra elementos que, leídos en conjunto y a la luz del contexto en el que se presentaron -el de la relación conflictiva entre la señora Amézquita Barrios y su superiora jerárquica-, indican que a la primera se le propició un ambiente de trabajo abiertamente hostil, generador de un riesgo psicosocial innegable, lo cual constituye una falla del servicio.

20.1.6. En ese sentido la Sala advierte que aunque: i) las correcciones de los proyectos de resolución elaborados por la señora Amézquita Barrios no carecían de fundamento (20.1.6.1); ii) la asignación de funciones en materia de calificación

de documentos era temporal y por necesidades del servicio, además de no ser completamente ajena a las obligaciones que la funcionaria debía asumir (20.1.6.2); iii) la mayor parte de las comunicaciones a ella dirigidas la instaban a que cumpliera con las obligaciones laborales asignadas (20.1.6.3); iv) las tareas relacionadas con la entrega de correspondencia y con el aseo de las instalaciones fueron asignadas a todos los funcionarios de la oficina (20.1.6.4); v) la reducción del personal a su cargo no generó en un primer momento mayores resistencias (20.1.6.5); vi) no está demostrado que, para la época de los hechos, se hubieren restringido las funciones del cargo y, en todo caso, dada la sobrecarga laboral alegada por la misma funcionaria habría sido difícil que asumiera más funciones (20.1.6.6); vii) la asignación del puesto de trabajo se fundó en razones prácticas (20.1.6.7); viii) la restricción en el acceso a libros de consulta podía justificarse por lo limitado de estos (20.1.6.8); y ix) no está claro que la superiora jerárquica de la señora Amézquita hubiere abusado de su potestad disciplinaria únicamente respecto de ella (20.1.6.9), en la mayor parte de esas actuaciones se advierten rasgos de hostilidad que, leídos como un todo, permiten concluir que efectivamente dicha funcionaria se vio obligada a trabajar en un ambiente laboral adverso, con los consecuentes riesgos psicosociales, sin que ello se encontrara plenamente justificado en el supuesto bajo rendimiento laboral de la funcionaria (20.1.6.10).

20.1.6.1. Así, en relación con las correcciones de los proyectos de resolución realizados por la señora Amézquita, se constata que no se trata de observaciones caprichosas o incomprensibles⁹⁹ sino que, al contrario, buscan poner en evidencias imprecisiones¹⁰⁰, o mejorar la redacción¹⁰¹ y calidad jurídica¹⁰² de los textos, lo cual, lejos de consistir una manifestación de acoso laboral, es el ejercicio natural del deber de control que tiene quien, con su firma, suscribirá lo que otra

⁹⁹ De hecho, consciente de las dificultades que la escritura manuscrita puede generar, en una de las correcciones se lee “*si no entiende la letra favor preguntarle a Marina*” (f. 111 c.4).

¹⁰⁰ Como aquella en la que incurre frecuentemente la funcionaria cuando en los proyectos de resolución hace alusión a la “*división jurídica*”, lo cual es corregido por su superiora jerárquica con la nota “*no hay división jurídica en esta oficina*”, corrección que se explica porque, como se desprende de la Resolución 776 de 27 de febrero de 2004 “*por la cual se incorporan los funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro a la Nueva Planta de Personal*” (f. 352-355 c. 2), la estructura de dicha entidad contempla grupos de trabajo y no divisiones.

¹⁰¹ Para dar un ejemplo, se tiene que en un acto administrativo proyectado, la funcionaria escribió “*Con motivo de la atención al público en esta División Jurídica, sobre el folio de matrícula inmobiliaria xxxx, por cuanto dicho folio aparece en estado de cerrado, por efecto del registro de la venta última parte.*”, considerando cuyo objeto no se advierte claramente; cosa que cambió con las correcciones realizadas por la señora Lola del Río a partir de las cuales el mismo párrafo quedó así: “*Oficiosamente la oficina advirtió inconsistencias en el folio de matrícula inmobiliaria xxxxx que aparece cerrado, por efecto del registro de la venta última parte*”, f. 102 c.4. En un sentido similar otra corrección señala “*nuevamente le solicito que si no sabe usar el punto y coma, por favor, no lo use*” f. 56 c.4.

¹⁰²En una de las correcciones indica “*los considerandos deben ser congruentes con el resuelve*”, f. 115 c.4.

persona ha preparado, como lo recuerda la misma registradora en una de sus correcciones¹⁰³. Ahora bien, si se tiene en cuenta que fue la demandante quien recopiló las correcciones manuscritas realizadas por su superiora jerárquica entre 2003 y 2005 y las guardó hasta el 2008 -año de presentación de la demanda-, es fácil concluir que las aportadas son aquéllas que incluyen los reproches más característicos del supuesto acoso laboral, de donde se infiere que, en general, las correcciones realizadas por la superiora jerárquica de la señora Amézquita Barrios no carecían de fundamento sino que, al contrario, procuraban mejorar la calidad de los actos administrativos que debía proferir la oficina a su cargo. No obstante, la Sala no pierde de vista que, en ausencia de otro modo de comunicación -se recuerda que, según se desprende de múltiples medios de prueba, la señora Amézquita y su superiora jerárquica no se dirigían la palabra-, el tono reprobador y poco didáctico de dichas correcciones resultaba más apto para generar terror y falta de confianza en la funcionaria corregida, que para lograr el que debía ser el objetivo perseguido, esto es, el mejoramiento progresivo del trabajo de la funcionaria¹⁰⁴.

20.1.6.2. En relación con la asignación de funciones en materia de calificación de documentos obran en el expediente los memorandos n.º 12 de 20 de febrero de 2003 y n.º 32 de 7 de abril de 2003¹⁰⁵, de los cuales se infiere que, hasta ese momento, no era práctica usual el que la funcionaria calificara documentos, pero también que la asignación de dicha tarea era temporal y por necesidades del servicio. No obstante también obra en el plenario el memorando n.º 14 de 26 de febrero de 2003 en el que consta que, frente a la renuencia de la funcionaria a asumir dicha función, su superiora jerárquica insistió en que la misma hacía parte de sus tareas normales y le indicó que dicha renuencia daría lugar a una investigación disciplinaria¹⁰⁶; circunstancia sobre la cual se advierte que si bien es

¹⁰³ En una de las correcciones la registradora escribe “(favor escribir como le indico, yo soy la que firmo)”, f. 44 c.4.

¹⁰⁴ Ejemplo de ello es la corrección de un proyecto de resolución en el que, al margen, se anotó “no leyó el 902” y después “Lea el 902/88 y de acuerdo a lo que lea (ilegible), explique (ilegible)”. Corrección que implicó un intercambio de memorandos iniciado por la demandante y cuyo contenido se desconoce, al que su superiora jerárquica contestó “Lamento que por no tomarse la molestia de leer, estudiar y entender las normas que le indico en el escrito de proyecto de resolución, no lo corrija y adecúe. Y lo que es más grave, ponga en cabeza mía, situaciones jurídicas que no le he dicho y ni siquiera he pensado aceptables para el caso. // Sírvase proyectar de conformidad con la realidad jurídica”, f. 42 c.4.

¹⁰⁵ En estos memorandos se le informa que durante los períodos de vacaciones de que disfrutarían tres funcionarios calificadores, la carga laboral que ellos asumían debía ser redistribuida por partes iguales entre la señora Amézquita y el señor Walter Bonilla, f. 95 c.4.

¹⁰⁶ En dicha comunicación se lee que de conformidad con lo dispuesto en la resolución 5287 de 2000 que establece el manual específico de funciones y el escrito de la funcionaria de 20 de febrero, “le recuerdo que en ejercicio de sus funciones de coordinadora de la división jurídica, está obligada a calificar documentos y que su renuencia a ejercer esta función la comunicaré a la división pertinente para la correspondiente

cierto que, de acuerdo con la certificación de funciones expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, aquélla tenía la obligación de asumir las funciones que, relacionadas con la naturaleza de su cargo, la registradora le encomendara, también lo es que su misión primera no era la de calificar documentos, sino la de coordinar y controlar dicha actividad -supra párr. 10.1-. Así, aunque es cierto que, por las necesidades del servicio, la registradora podía solicitar a la señora Amézquita que asumiera temporalmente funciones de calificación, era errado y fuente de presión innecesaria el asegurarle, bajo la amenaza de un proceso disciplinario, que se trataba de una de sus obligaciones normales.

20.1.6.3. Memorandos como el n.º 23 de 11 de marzo de 2003 y el n.º 27 de 13 de marzo de 2003 tenían por objeto, respectivamente, instar a la señora Amézquita a ponerse al día con la calificación de documentos y asignar parte de su trabajo a otro funcionario para solucionar el atraso que venía presentándose, requerimientos necesarios para alcanzar los objetivos del servicio en un período en el que, se insiste, la continuidad del mismo así lo ameritaba; sin embargo, los términos del primero¹⁰⁷ sugieren una descalificación de las competencias profesionales de la empleada a partir de la constatación de una situación que bien podía ser meramente coyuntural¹⁰⁸ y, los del segundo, están llamados a generar un malestar comprensible en sus compañeros de trabajo, al insistir abiertamente sobre el hecho de que su atraso los perjudicaba¹⁰⁹.

20.1.6.4. De acuerdo con el memorando n.º 56 de 10 de junio de 2003¹¹⁰ dirigido a

investigación". En ese sentido se anunció copia a la hoja de vida y a la división de control interno disciplinario, f. 96 c.4.

¹⁰⁷ Dice la comunicación: "*Comedidamente solicito de manera inmediata ponerse al día con la calificación de documentos ya que no se justifica en manera alguna la sistemática demora que está adoptando, teniendo en cuenta su calidad profesional, el cargo que ocupa, la antigüedad en el servicio y la responsabilidad ejemplarizante que por estos factores debe presentar ante el resto de funcionarios del Área Jurídica y de la oficina en general. Con esta conducta está causando grave perjuicio a los usuarios, comprometiendo injustamente la oficina y desdiciendo de su competencia laboral. El proceso de Registro no debe durar más de un día en calificación así como lo está haciendo el funcionario señor Walter Bonilla quien igual que usted está respondiendo por las demás labores diarias y el medio reparto que diariamente se le asigna*", f. 97 c.4.

¹⁰⁸ Es de anotar que, en otros momentos históricos, la misma registradora evaluaba satisfactoriamente el desempeño profesional de la señora Amézquita. Al respecto obra en el expediente la calificación del año 1996 e incluso la de diciembre de 2002, aunque en esta última se hizo mención a la falta de liderazgo de la funcionaria, f. 211, 297-298, 302 c.2.

¹⁰⁹ "*Solicito de manera inmediata que los documentos que en sistemático atraso tiene la profesional especializada abogada Ana María Amézquita Barrios a partir del reparto del martes 11 de marzo hacia atrás, sean calificados por el funcionario Walter Bonilla en el día de hoy (...). Se exhorta a la funcionaria Amézquita para que evite estas situaciones que solo causan perjuicio a los usuarios, objetivo del servicio público registral, a sus compañeros y a la oficina en general*" f. 98 c.4.

¹¹⁰ Se dice en el memorando: "*Como es sabido por todos, las medidas de recorte presupuestal tomadas por el Gobierno Nacional naturalmente han afectado a nuestra institución, han conllevado a que cada vez haya menos empleados, situación que nos obliga a reforzar el talento humano existente, de tal manera que las*

los funcionarios de la oficina de registro, todos debían colaborar con labores relativas al aseo y la entrega de correspondencia, circunstancia que fue corroborada por los funcionarios de la oficina que rindieron declaración en el proceso disciplinario adelantado en contra de la registradora¹¹¹, sin que esté demostrado que la señora Amézquita lo haya hecho con mayor frecuencia que sus compañeros¹¹². No obstante, la mención específica a las labores que, en dicha materia, debían asumir las profesionales especializadas de las áreas jurídica y administrativa resulta particularmente sospechosa en el caso de la señora Amézquita Barrios en tanto que, como quedó demostrado, esta última no sólo ejercía sus labores en un piso distinto a aquél en el que funcionaba el resto del área jurídica -supra párr. 10.13-, sino que no cumplía tareas de coordinación frente a los demás miembros del área jurídica, esto es, los calificadores¹¹³. Sin embargo, dicha situación habría sido corregida a través del memorando n.º 57 del 12 de junio siguiente en el que la registradora le informa a la señora Amézquita que *“con el grupo de calificación para efectos de aseo y correspondencia me entiendo yo directamente”* (f. 165 c.2).

labores se cumplan evitando represamiento y morosidad en la prestación del servicio; entre las obligaciones de los funcionarios públicos está la colaboración, para la buena prestación del servicio. // Por lo anterior todos vamos a colaborar especialmente con el aseo de nuestro puesto de trabajo y las zonas comunes a cada área y con la entrega de correspondencia, cada vez que un funcionario se desplace fuera de la oficina en uso de permiso o por razones del servicio colaborará con la llevada y entrega de correspondencia a las diferentes entidades teniendo en cuenta hacer firmar las relaciones o copias de los oficios. Cada profesional especializado de las áreas jurídica y administrativa VELARÁ por el aseo del piso correspondiente organizando grupos y porque la correspondencia de su área sea evacuada. No es excusa decir “A mí no me corresponde”, ya que es obligación de todos colaborar” (f. 168 c.2).

¹¹¹ En ese sentido obran las siguientes declaraciones, rendidas en marzo de 2009: i) el señor Carlos Severiano Ortiz Agudelo -entonces técnico que cumplía las funciones de calificador y que, para la época de la declaración ya no trabajaba en la oficina de registro- afirmó *“en cuanto al aseo, recuerdo que en cierta ocasión la oficina no contaba con personal suficiente que hiciera esas labores permanentemente; a manera de colaboración todos los funcionarios, en algunas ocasiones, que no fueron muchas, hicimos jornadas de aseo; ya hoy en día esa situación se ha superado porque se contrató con una empresa externa la prestación del aseo y de correspondencia”* (f. 177 c.3); ii) Luz Yaneth Flórez de Melo -secretaria ejecutiva quien aún cumplía funciones de calificadora-, quien señaló: *“lo de la entrega de correspondencia fue en un momento de extrema necesidad porque no había presupuestado en la oficina y si no estoy equivocada, la Registradora le comunicó a ella que coordinara con los calificadores para que en beneficio de la oficina fuéramos a llevar algunos oficios a los juzgados y efectivamente yo lo hice al igual que mi compañero Severiano”* (f. 178 vuelto c.3); iii) Martha Lucía Pedraza -funcionaria del área administrativa de la oficina-, quien indicó *“ lo que ocurrió fue que tuvimos por un tiempo traumatismos para el envío de correspondencia porque no nos asignaban presupuestado o se acaba el contrato con servicios postales, entonces pedían, para nosotros, la jefe administrativa, a algunos como María Orfa o a Álvaro, la entrega de correspondencia a los juzgados, entonces no sé si a la doctora Ana María la doctora Lola del Río le solicitó a ella también hacer entrega de la correspondencia”* (f. 180 c.3); iv) Luz Marina Espinoza Alzate -secretaria de la oficina- indicó *“pienso que ella interpretó mal el memorando. La doctora Lola del Río lo que pidió fue una colaboración pero a todos para llevar la correspondencia y estaba represada (...) incluso yo entregué mucha correspondencia en los juzgados y eso no me quitó nada siendo secretaria”* (f. 184 vuelto c.3).

¹¹² Los testimonios de los señores Fernando Bermúdez Ávila -secretario del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué y Álvaro Suárez Cruz -secretario del Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué-, señalan , respectivamente, que según pudieron constatar *“en algunas ocasiones la señora Amézquita comparecía ante la secretaría del despacho a entregar correspondencia de la oficina de registro de instrumentos públicos de Ibagué”* (f. 461 c.2) y que *“en muchas ocasiones le recibieron correspondencia”* (f. 462 c.2), sin que se sepa si ocurría lo mismo con otros funcionarios de la oficina.

¹¹³ De acuerdo con sus declaraciones estos trabajaban bajo la dirección directa de la registradora de instrumentos públicos.

20.1.6.5. Desde su reincorporación como registradora de instrumentos públicos de Ibagué en noviembre de 2002, la señora del Río de Van Leenden redujo el personal a cargo de la señora Amézquita -supra párr. 10.2-; sin embargo, como lo demuestra la comunicación de esta última de 19 de diciembre de 2002, en un primer momento este hecho no generó suspicacias, aunque sí puso en evidencia la voluntad de la registradora de realizar cambios en el área a cargo de la demandante -supra parr. 10.3-.

20.1.6.6. Si bien es cierto que, como lo certificó el coordinador del grupo de gestión humana de la Superintendencia de Notariado y Registro, las funciones del cargo ocupado por la señora Amézquita no se circunscribían a las realmente desempeñadas -atención al público y proyección de actos administrativos relativos a correcciones en el registro-, sino que implicaba el que pudiera realizar actividades como la coordinación de la actividad de calificación de documentos -supra párr. 10.1-¹¹⁴; también lo es que, por una parte, no se acreditó que, para la época de los hechos, la señora Amézquita Barrios estuviere desarrollando dichas funciones y que hubiere sido por voluntad de su superiora jerárquica que las mismas le hubieren sido suprimidas¹¹⁵ y, por la otra, teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo acreditado en el expediente¹¹⁶, aquella estaba excedida en el

¹¹⁴ De hecho es de anotar que, en un informe de hallazgos que la Contraloría le comunicó a la registradora de la oficina de registro de instrumentos públicos de Ibagué, se insistió en que la calificación de documentos debía ser realizada por profesionales pero que, en realidad, dicha labor se cumplía por técnicos “*sin la participación del profesional especializado (E), código 3010 grado 15 y coordinadora del área jurídica*”, por lo que se reprochó la falta de gestión de esta última y de la jefe de la oficina para corregir el reparto y hacer cumplir las funciones que, en materia de calificación, debía desempeñar la profesional y que, como se anotó, bien podían tener que ver no sólo con la asunción directa de la labor sino con la coordinación de la misma, lo cual habría requerido una coordinación entre las dos funcionarias. El informe es de 12 de enero de 2006 y en él se comunican los hallazgos encontrados en auditoría gubernamental con enfoque integral abreviado, dentro de los cuales se encuentra el 64, consistente en el hecho de que “*el examen y calificación de todos los actos sometidos a registro, a excepción de los embargos, es efectuado por funcionarios sin cargo profesional que no cumplen con los requisitos para efectuar autónomamente la calificación y sin la participación del profesional especializado (E), código 3010 grado 15 y coordinadora del área jurídica*”, ello debido a la falta de gestión de la registradora y de esta funcionaria “*al no corregir y hacer cumplir el reparto y cumplir con las funciones de calificación asignadas al profesional especializado*”, lo que genera incumplimiento del procedimiento de calificación y la Resolución 807 de 2004 de la Superintendencia que establece el Manual específico de funciones, en concordancia con el artículo 62 del Decreto 1250 de 1970, que estipula las funciones de los empleados, f. 29 c.3. En respuesta la registradora señaló que si la profesional no participa en la calificación es “*por cuanto ella no ha querido*” e insiste en que no es responsabilidad suya el que no se haya nombrado personal titulado que supla las necesidades pues ha hecho múltiples solicitudes en ese sentido, sin que sean atendidas, f. 33 c.3.

¹¹⁵ Así por ejemplo, al declarar sobre el particular, el señor Carlos Severiano Ortiz Agudelo indicó que como jefe del área jurídica la señora Amézquita “*tenía una persona que le colaboraba en las correcciones y otra que le ayudaba a proyectar las actuaciones administrativas. Con los calificadores existía más una relación de colaboración porque dependíamos directamente de los registradores*”, f. 177 c. 3.

¹¹⁶ Al respecto se encuentra el memorando n.º 28 de 14 de marzo de 2003 en el que se consignó: “*Por cuanto a raíz del informe recibido el día de ayer, rendido por la profesional especializada del área jurídica, a solicitud mía, me he enterado del impresionante atraso de la actuación administrativa, solicito comedidamente a los señores calificadores colaborar con el estudio y solución de los documentos*

cumplimiento de sus tareas, era ilusorio pretender el que se le asignaran más. No obstante, vale la pena insistir en que, como ya se explicó, a la hora de atribuir funciones distintas a la señora Amézquita Barrios, la registradora pensó en aquéllas relativas a la calificación de documentos -no contenida dentro de la lista de funciones de aquélla- pero no en una que, para el perfil de la profesional, podía aparecer como más interesante, como era la de la revisión o coordinación de esa actividad -esta sí certificada como una de las funciones que debía desempeñar- y que, como se desprende del material probatorio obrante en el proceso, ella ya le había asignado, *de facto*, varios años antes a la señora Amézquita Barrios¹¹⁷.

20.1.6.7. Está demostrado que, al trasladarse a una nueva sede, cosa que habría ocurrido en el transcurso del año 2003, la señora Amézquita Barrios fue ubicada en un cubículo del primer piso, al lado del archivo, circunstancia que aunque se explicaba por el hecho de que una de sus principales funciones era atender las consultas jurídicas del público -supra párr. 10.9-, función que, se insiste, no se demostró que la señora Amézquita no ejerciera de tiempo atrás, implicó que ella se viera obligada a laborar en un lugar calificado por una comisión verificadora de la misma Superintendencia de Notariado y Registro como “*un espacio improvisado al lado de las ventanillas y el archivo provisional*” -supra párr. 10.13-, archivo que, dicho sea de paso, aun para el año 2005, presentaba serias deficiencias de organización¹¹⁸, lo que no podía menos que generar la inconformidad de la empleada quien veía que esa ubicación constituía un “*ostensible detrimento de [su] condición, cargo desempeñado y jerarquía dentro de la organización de la oficina*” -supra párr. 10.14-.

20.1.6.8. Aunque la decisión adoptada mediante el memorando n.º 55 de 10 de

represados” (f. 101 c.4). Lo anterior sin mencionar que, como lo indicó la misma demandante en varias comunicaciones, sufría de sobrecarga de trabajo -supra párr. 10.4-.

¹¹⁷ En efecto, obra en el expediente la Resolución n.º 2830 de agosto de 1998 mediante la cual la Superintendencia de Notariado y Registro falló un proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Amézquita Barrios por el supuesto error cometido al revisar la devolución de un embargo efectuado por un funcionario calificador, providencia en la cual se pone de presente que la labor de revisión, propia del jefe de la división jurídica, fue asumida por la señora Amézquita “*por orden de su superior jerárquico, doctora Lola del Río, aunque no se hubieran hecho con las formalidades legales de un encargo*”, f. 271-280 c.2.

¹¹⁸ En ese sentido vale la pena señalar que en el informe de hallazgos que la Contraloría de 12 de enero de 2006, antes citado, se consignó que “*el archivo del registro, que es la memoria institucional encargada de velar por la conservación, protección y salvaguarda de los registros (...) presenta deficiencias tales como: no es funcional para su manejo, manipulación y consulta, el 42% del total de las carpetas se encuentran arrumadas en contacto directo con el piso y los documentos contentivos de las carpetas se encuentran sin foliar; no cuenta con un manual de procedimientos para registro, que es su principal proceso misional*”, f. 38 c.3.

junio de 2003¹¹⁹ en torno al lugar en el que reposaría el material de consulta necesario para que la señora Amézquita pudiera ejercer su labor se justificó en lo limitado de los mismos, la Sala no puede dejar de subrayar lo desafortunado que resulta el que en dicha comunicación se sugiera que la restricción al acceso al mismo es una penalización por el bajo rendimiento laboral pues, evidentemente, este no es el mecanismo idóneo para ello. En ese sentido se advierte que dicha medida no sólo hacía más difícil la realización de la actividad de la funcionaria quien, se recuerda, trabajaba en el primer piso, lo que la obligaba a dirigirse a los pisos superiores para acceder al material de consulta, lo cual va en detrimento de la eficacia requerida para mejorar el rendimiento de la funcionaria, sino que constituye una forma velada de descalificación de su tarea en tanto se le sugiere que, por su bajo rendimiento laboral, no merece tener a su alcance los medios para cumplir con su tarea.

20.1.6.9. A pesar de que, según la señora Amézquita, su superiora jerárquica le inició varios procesos disciplinarios infundados, no obra prueba de ello en el expediente¹²⁰. De lo que sí obra prueba es de la indagación preliminar que mediante auto de 2 de enero de 2007 la señora del Río de Van Leenden adelantó en contra de varios funcionarios de la oficina, entre ellos, la señora Amézquita - quien para ese momento ya laboraba en Armenia-, por la pérdida de unos elementos señalada por la Contraloría -f. 45-49 c.3 y supra párr. 10.36-; indagación cuya temeridad queda demostrada por los términos del oficio que el jefe de control disciplinario interno de la Superintendencia dirigió sobre el

¹¹⁹ El texto de la comunicación es el siguiente: “*Por cuanto no hay en el momento disponibilidad presupuestal para la adquisición de libros y los que hay no son suficientes para las labores, teniendo en cuenta el bajo rendimiento suyo en la actuación administrativa, las obras deben permanecer en el despacho de la suscrita registradora y cada vez que los necesiten los usarán y los devolverán al despacho como hasta ahora lo ha venido haciendo el funcionario Walter Bonilla, quien a propósito ha llevado el Código Civil, el Contencioso Administrativo, el de Procedimiento Civil y no los ha devuelto*” (f. 94 c. 4).

¹²⁰ Lo único que obra sobre el particular es: i) una providencia de 7 de enero de 2004 mediante la cual la personería municipal de Ibagué-gestión pública abrió una investigación en contra de la funcionaria, sin que se sepa la identidad del quejoso, ni las resultas de dicho proceso, f. 183 c. 2; ii) lo manifestado por la misma registradora en resolución de 12 de diciembre de 2005 en la cual se declaró impedida para calificar el desempeño laboral de la funcionaria porque “*en diferentes oportunidades desde 1996 la funcionaria Amézquita ha acusado disciplinariamente a la suscrita registradora y, a su vez, a partir del año 2003, esta registradora ha comunicado a la Superintendencia, conductas asumidas por la doctora Amézquita, que condujeron a investigación disciplinaria*” (f. 155 c.2), sin que se conozcan los resultados de esta última; iii) la Resolución n.º 2830 de agosto de 1998 antes citada de la que no se desprende que la investigación disciplinaria hubiere sido iniciada por cuenta de la señora del Río, f. 271-280 c.2; y iv) el oficio mediante el cual la jefe de la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Notariado y Registro le remite a la señora del Río de Van Leenden la queja presentada por una usuaria del servicio contra la señora Amézquita para que adoptara las medidas consagradas por el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 teniendo en cuenta que se le había negado la solicitud de impedimento presentada (f. 601 c.5), oficio con base en el cual le dirigió el memorando n.º 16 de 19 de abril de 2005 en el que la insta a dar un trato digno a todas las personas con las que tiene relación (f. 602 c.5).

particular¹²¹, lo cual llevó a declarar la nulidad de todo lo actuado en el marco de esa investigación -f. 53 c.3-.

20.1.6.10. A la luz de lo expuesto se tiene entonces que, efectivamente, luego del reintegro de la señora del Río de Van Leeden como registradora de la oficina de registro de instrumentos públicos de Ibagué, se presentaron varias situaciones que, vistas en conjunto y dados los antecedentes de la relación entre ella y la funcionaria Amézquita Barrios -supra párr. 10.10-, esta última bien podía leer como persecución u hostilidad laboral, máxime cuando nada en la actitud de su superiora jerárquica evidenciaba la voluntad de disipar dicha percepción o de procurar un marco de entendimiento con quien, por ser su subordinada, se encontraba en una posición de inferioridad que, en lugar de ser enfatizada, debía ser objeto de consideración especial con miras a evitar que las disposiciones que iban a adoptarse -como, por ejemplo, la asignación del puesto de trabajo en un nuevo edificio-, fueran percibidas como una retaliación por los sucesos ocurridos con anterioridad. En ese sentido la Sala considera que, en el marco de relaciones asimétricas como las existentes entre los superiores jerárquicos y sus subordinados, es deber de aquéllos velar porque el ejercicio de sus cargos no sea percibido como una fuente de opresión laboral para sus inferiores, máxime cuando, como en este caso, existen antecedentes de relaciones interpersonales tormentosas.

20.1.6.10.1. Ahora bien, aunque podría afirmarse que algunas de los elementos de hostilidad puestos de presente hasta aquí encontraban su justificación en el bajo rendimiento laboral de la señora Ana María Amézquita, la Sala advierte que, por una parte, esto último debía estar plenamente acreditado, pues no basta con constatar el atraso en el cumplimiento de una tarea para concluir, inmediatamente, que existe un bajo rendimiento laboral, en tanto que deben considerarse factores tales como lo que representa dicha tarea en términos de cargas laborales individuales, así como el número de personas responsables de asumirla y la complejidad que la misma implica bien por su naturaleza o por la dificultad de acceder a los medios necesarios para llevarla a cabo -elementos con los que no se cuenta en el caso bajo análisis- y, por la otra, que de estar plenamente acreditado, el bajo rendimiento laboral de la funcionaria debía ser sancionado por

¹²¹ En dicho oficio se señala que la registradora se habría abrogado una función disciplinaria que no le correspondía, lo que vulneraba el debido proceso de los funcionarios vinculados, y, además, que la justificación alegada para el inicio de dicha investigación -el hallazgo de la Contraloría- no sólo no se ajustaba a la realidad sino que ya estaba siendo investigada por esa oficina, f. 6-7 c.3.

los canales establecidos para ello -v. gr. la calificación de servicios- y no a través de la adopción de medidas que, como la restricción en el acceso al material de trabajo, no contribuían a mejorar la situación. En todo caso es de resaltar que, como ya se indicó, años atrás la misma funcionaria demandante era evaluada satisfactoriamente tanto por la señora del Río de Van Leeden (f. 211, 297-298, 302 c.2), como por otras de sus superiores jerárquicas (f. 267, 269, 290 y 296 c.2) y, adicionalmente, que en varias ocasiones fue encargada como registradora principal de la oficina -supra párr. 10.1-.

20.2. En lo que tiene que ver con la falla atribuida a la Superintendencia de Notariado y Registro consistente en **la omisión de adoptar medidas tendientes a proteger a la funcionaria demandante del riesgo al que estaba expuesta**, la Sala considera que no hacen falta mayores elucubraciones para concluir que se encuentra configurada pues, como ya se indicó en el acápite IV.1 de esta providencia, de acuerdo con el Decreto-Ley 1295 de 1994, dicha entidad era la responsable de prevenir los riesgos profesionales a los que estaban expuestos sus empleados, entre ellos, el psicosocial, no obstante, se advierte que, pese a haber sido informada en múltiples ocasiones de que la señora Amézquita Barrios podía encontrarse expuesta a un riesgo de esa naturaleza -supra párr. 10.3, 10.4 y 10.20- y a que la misma funcionaria solicitó que, como solución a la situación, se dispusiera su traslado -supra párr. 10.4 y 10.20-, aquélla se abstuvo de tomar medidas tendientes a, por una parte, corroborar lo señalado para verificar la existencia del riesgo y, por la otra, a tomar los correctivos tendientes a evitarlo. En ese sentido basta señalar: i) el contenido de la comunicación dirigida a la señora Amézquita el 24 de agosto de 2004 en el que se da a entender que la solicitud de traslado es producto de una preferencia o capricho de la funcionaria -supra párr. 10.10-, cuando una ligera indagación sobre el particular habría bastado para verificar, si es que aún no lo sabía, que días antes un médico laboral de la ARP ya había conceptuado sobre la necesidad de *“tomar medidas administrativas y de salud ocupacional orientado a mejorar las condiciones del ámbito laboral actual, considerándose de ser necesario el traslado de una funcionaria a otra oficina, que no dependa jerárquicamente de la oficina de Ibagué, teniendo en cuenta el perfil profesional de la funcionaria”* -supra párr. 10.9-; y ii) lo concluido por la directora general de riesgos profesionales del Ministerio de la Protección en el marco de la investigación adelantada por cuenta de la queja interpuesta por la señora Amézquita ante la Defensoría del pueblo, remitida a la Dirección Territorial del Tolima del Ministerio de la Protección Social, respecto al hecho de que, para la

época de los acontecimientos, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué no se estaban cumpliendo las disposiciones vigentes en materia de salud ocupacional -supra párr. 10.37-.

21. Acreditados el daño y las fallas invocadas en la demanda, corresponde a la Sala determinar si el primero es imputable a las segundas, es decir, lo que en lenguaje jurídico se ha denominado tradicionalmente como el **nexo de causalidad**¹²². Sobre el particular encuentra la Sala que es fácil inferir que el hecho de que la señora Amézquita Barrios haya tenido que trabajar en un ambiente que, en un momento dado, se tornó en abiertamente hostil para ella, sin que se adoptara ninguna medida para disipar dicha percepción, como el que, habiendo sido prevenida sobre el particular, la entidad para la cual laboraba no haya tomado las medidas necesarias para constatar y eventualmente prevenir la existencia de un riesgo psicosocial que ponía en riesgo su salud, incidieron en el estrés laboral que conllevó a que aquella perdiera parte de su capacidad laboral.

21.1. No obstante, la Sala estima que el **hecho de la víctima** también contribuyó en la causación del daño pues, de acuerdo con lo acreditado en el expediente, se tiene que: i) la señora Amézquita Barrios presentaba dificultades en el manejo de las relaciones interpersonales, tanto con sus compañeros (21.1.1) como con los usuarios del servicio (21.1.2); y ii) se inclinaba a leer el curso de los acontecimientos en clave de persecución laboral (21.1.3), circunstancias que, sin lugar a dudas, inciden en el desarrollo del estrés laboral (21.1.4).

21.1.1. Así, en todas las evaluaciones anuales de desempeño laboral de la funcionaria realizadas entre los años 1995 a 2000, los superiores jerárquicos de turno quienes, en general, la evaluaban positivamente, ponían de presente sus dificultades en torno a las relaciones interpersonales. Para dar algunos ejemplos, como puntos débiles de la funcionaria se señalaron: “*su forma polémica frente al trabajo, debilita las buenas relaciones interpersonales entre sus compañeros*”; “*busca controversia en los casos que no se requiere*”; y “*la planeación y las relaciones interpersonales*”; y como recomendaciones se formularon: i) “*buscar el mejoramiento en las buenas relaciones entre compañeros a través de un diálogo sincero, creyendo en las personas y tener seguridad en el trabajo*”; ii) “*seguridad en los conceptos jurídicos y buscar mejor integración con sus compañeros*” y iii)

¹²² Sobre las dificultades que implica esta terminología puede consultarse la sentencia de la Subsección B de 29 de agosto de 2013, exp. 29133, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y sobre el entendimiento que se le da en el seno de la Subsección, la sentencia de 5 de marzo de 2015, exp. 30469, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

“trabajar en mejorar las relaciones humanas” (f. 267, 290, 294, 296 c.2). Dificultad que, como lo acreditan las declaraciones rendidas por sus compañeros de trabajo en el proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Lola del Río de Van Leeden, se exacerbó frente al reintegro de esta última como jefe de la oficina para la cual laboraba¹²³ y de la que dan cuenta conceptos de especialistas -supra párr. 10.25-.

21.1.2. En un sentido similar se tiene que usuarios del servicio registral se quejaron de la atención brindada por la señora Amézquita. En ese sentido obra el oficio de 15 de marzo de 2005 mediante el cual la jefe de la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Notariado y Registro devolvió a la señora del Río de Van Leeden, por haberle sido negado el impedimento manifestado, “*la queja presentada por la señora Nancy Julieta Ramírez*” para que adoptara las medidas consagradas en el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 (f. 602 c.4); actuación en virtud de la cual profirió el memorando de 19 de abril de 2005 cuyo asunto era “*reiterar buen trato a usuarios y personal en general*”¹²⁴.

¹²³ Así, Carlos Severiano Ortiz aseguró: “*La doctora Ana María era una mujer disociadora y que casaba pelea con todo el mundo. A ella la tomó por sorpresa el reintegro de la doctora Lola del Río y nunca lo aceptó. En mi apreciación la doctora Lola fue respetuosa con la dra. Ana María, lo ví todo el tiempo. No, la doctora Ana María se sentía afectada, se sentía perseguida, por lo mismo que he dicho, ella no aceptó que la dra. Lola llegara nuevamente a la oficina. La doctora Ana María generó un mal ambiente y quiso respaldarse en el sindicato, hasta el punto de conseguir que la oficina se dividiera en compañeros a favor de ella y otros en contra*” (f. 177 vuelto c.2); Luz Yaneth Flórez de Melo, después de indicar que a pesar de estar cerca de la oficina de la registradora, nunca evidenció maltrato alguno hacía la demandante, indicó que “*de lo que me enteraba por algunos comentarios de usuarios es lo mal que se expresaba la dra. Amézquita de la doctora Lola del Río y no solamente de ella sino de compañeros de trabajo, incluyéndome a mí. Incidentes conmigo tales como subir al segundo piso donde está ubicado mi escritorio y a un a distancia escasa de dos o dos metros y medio, frente a dos compañeros Walter Bonilla y María Orfa Guzmán, con una escritura en la mano, la dra. Amézquita empieza a reírse por el lapso de unos cinco minutos, sola, y luego sí abordarme para decirme que era un documento que yo había calificado y que había cometido un error en dicho documento, por lo cual le argumenté que su actitud era extremadamente lesiva y poco constructiva, que por el contrario debía construir y no destruir. Otro incidente, de llamar por teléfono a la extensión interna y tirarle el teléfono al compañero de trabajo. Antes de ser reintegrada la doctora Lola ella fue a mi escritorio y me dijo que la doctora Lola venía a vengarse de ella, de otros compañeros y de mí; le argumenté que yo no tenía miedo porque si yo trabajaba bien no tenía nada que temer. Cuando estuvo de registradora la doctora Zoraida Arce existió cierto distanciamiento (...) La doctora Arce que es una persona muy ecuánime por todos los medios evitó cualquier tipo de enfrentamiento con ella, a pesar de que en momentos veía uno a la doctora Zoraida preocupada por la actitud de la doctora Amézquita*” (f. 178 c.2); María Orfa Guzmán, quien manifestó concentrarse en su trabajo y no saber nada de “*chismes*” señaló sin embargo que “*a veces yo pasaba por ahí y escuchaba que la doctora Ana María se reía a carcajadas y era burlándose de Yaneth, a veces, de los errores que ella cometía y en otras no sabía de qué se reía*” (f. 179 c.2); Martha Lucía Pedraza Pérez indicó “*lo único que puedo decir es que la doctora Ana María era demasiado bulliciosa, gritaba y se reía a carcajadas y a veces incomodaba esa actitud de ella dentro del ambiente laboral*” (f. 180 vuelto c.2); Luz Marina Espinosa Alzate, quien manifestó haber tenido un enfrentamiento grave con la señora Amézquita varios años antes, señaló “*la dra. Ana María era la que le gritaba a la doctora Lola, era grosera, altanera, con todo mundo se metía; la mayoría no decía nada porque le tenían miedo o ganas de no tener problemas con ella, los usuarios también se quejaban de la mala atención por parte de ella, no recuerdo si quejas escritas fueron presentadas contra ella, parece que sí (...) la doctora Ana María cuando la doctora Lola estuvo intervenida subía por el lado del despacho y soltaba carcajadas y cantaba esa canción ...yo ya me voy... y soltaba más carcajadas, era como uriendo (sic) a la doctora Lola*” (f. 184 c.2).

¹²⁴ El texto del mismo es el siguiente: “*Por cuanto en reiteradas ocasiones usuarios del servicio como los señores Nancy Julieta Ramírez, Alejandra Mesa, Yesid García Sánchez y muchos otros que verbalmente han*

21.1.3. Finalmente, como se desprende de múltiples medios de convicción, en particular, del análisis de puesto de trabajo realizado en febrero de 2006 por una psicóloga especialista en salud ocupacional de la ARP Colpatria en el que se señaló como factor individual del riesgo psicosocial al que estaba sometida la señora Amézquita Barrios el que era una persona susceptible, con facilidad de reacción emocional ante hechos o circunstancias laborales y que desarrollaba pensamientos inadecuados -supra párr. 10.25-, se advierte en la demandante una tendencia a percibir los acontecimientos como persecución laboral. Para citar sólo algunos ejemplos se encuentra que, en oficio de 31 de mayo de 2006 dirigido al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela presentada indicó que *“el coordinador del grupo de gestión humana de la Superintendencia de Notariado y Registro ha venido tomando represalias contra la suscrita trabajadora, hasta el punto de haberle reducido el salario mensual, sustrayéndose el pago de la prima de coordinación, como también se coloca toda clase de talanquera a cualquier gestión que intente hacer ante esa Oficina”* (f. 137 c. 3), cuando, de acuerdo con lo acreditado en el expediente y según lo indica su nombre, la prima de coordinación sólo se otorgaba para quien ejercía dicha función y en ese momento ella no la ejercía; así como el que en el análisis del puesto de trabajo antes citado se lee que *“aunque la paciente manifiesta que “nadie le habla”, se observa que interactúa con varios de sus compañeros”* (f. 683 c.5).

21.1.4. Ahora bien, indudablemente estos aspectos inciden en la evolución del estrés laboral en tanto que, como lo pone de presente el documento anexo al análisis del puesto de trabajo antes citado, *“la responsabilidad por reducir el estrés depende en gran medida de cada individuo, quien tiene parte del control sobre las situaciones laborales y extralaborales generadoras de estrés”* (f. 688 c. 5), de donde se tiene que medios como: i) *“tener claro que el estrés surge de la interpretación psicológica que se hace de los acontecimientos y no del acontecimiento en sí”*; ii) *“mejorar los vínculos interpersonales”*; iii) *“fomentar patrones positivos de pensamiento”*; iv) *“capacitarse en talleres de crecimiento*

acudido, personal que labora en esta oficina, como los celadores y compañeros funcionarios, se han quejado del mal trato y atención irrespetuosa de que han sido y son objeto por parte suya, la requiero para que en lo sucesivo, dé a las personas con las que tenga que relacionarse, en ejercicio de sus funciones, el trato digno que todo ser humano merece, al que usted, como persona y como funcionaria, está obligada y más en el cargo que desempeña como profesional, en el que debe enseñar el respeto con el ejemplo. // De igual forma no es lo prudente amenazar a las personas que tienen el valor civil de comunicar el mal trato que reciben por parte suya, con que va a acusarlos a la fiscalía, es una forma poco jurídica y profesional de intimidar que puede resultar perjudicial” (f. 602 c.5).

personal"; v) “*practicar técnicas de relajación y respiración*” y vi) “*realizar terapias psicológicas y médicas especializadas en casos graves*” ayudan notablemente a evitarlo y reducirlo; mientras que el actuar en contravía de dichas recomendaciones, lo crean o incrementan.

21.1.5. En este orden de ideas la Sala estima que hay lugar a reducir la condena que se proferirá en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro. No obstante, teniendo en cuenta que, en todo caso, en la situación de la señora Amézquita Barrios los factores generados de estrés laboral fueron, principalmente, los derivados del ambiente de trabajo hostil en el que se vio obligada a laborar, ambiente generador de un riesgo psicosocial respecto del cual no se adoptó ninguna medida de prevención o protección, dicha reducción será tan solo del veinte por ciento.

V. La indemnización de perjuicios

V.1. Perjuicios inmateriales

22. En la demanda se solicitó la indemnización de los perjuicios morales sufridos por todos los demandantes y la de los perjuicios fisiológicos o de daño a la vida de relación padecidos por la señora Ana María Amézquita Barrios.

22.1. En relación con los **perjuicios morales** la Sala advierte que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, estos se presumen causados tanto respecto de quien ha sufrido una lesión en su integridad física, como de sus familiares más cercanos, de allí que en este caso dichos perjuicios se consideren acreditados en relación con la señora Ana María Amézquita Barrios quien, como se demostró, sufrió una pérdida de capacidad laboral del 14.60% derivada del estrés laboral mayormente imputable a la Superintendencia de Notariado y Registro -supra párr. 19.3 y 21.1.5- y de Rubén Darío Amaya Camacho y Andrés Felipe y Juan Francisco Amaya Amézquita, quienes probaron ser, respectivamente, cónyuge e hijos de aquélla -supra párr. 10.39-.

22.1.1. En punto a la cuantía a reconocer, la Sala recuerda que, de acuerdo con los parámetros fijados en la sentencia de unificación jurisprudencial proferida por

el pleno de la Sección Tercera sobre la materia¹²⁵, para una lesión que representa una pérdida de capacidad laboral de entre el 10 y 20%, el monto que debería otorgarse por perjuicios morales es de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la víctima directa, cónyuge y sus hijos. No obstante, teniendo en cuenta que en este caso el perjuicio moral padecido por los demandantes no devino única y exclusivamente de la pérdida de capacidad laboral padecida por la señora Amézquita, sino de la patología que la originó, esto es, el estrés laboral que, según quedó acreditado, aquélla soportó durante varios años y que, como lo declaró el sicólogo clínico, trajo graves consecuencias en la vida de los demandantes -supra párr. 10.40-, la Sala considera que a esos 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes deberían aumentarse 30 más¹²⁶, para un total de 50, de modo que teniendo en cuenta la disminución del 20% por razón de la concausa, el valor que se reconocerá a cada uno de los demandantes es de 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

22.2. A propósito de los perjuicios fisiológicos o daño a la vida de relación solicitados en la demanda, la Sala recuerda que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada del pleno de la Sección Tercera¹²⁷, los mismos deben reconocerse bajo la tipología de **daño a la salud**, se presumen en los casos de afectaciones sicofísicas a la integridad personal y se indemnizan teniendo en cuenta la gravedad y naturaleza de la lesión padecida, de modo que para lesiones que impliquen una pérdida de capacidad laboral de entre el 10 y el 20% se reconoce un valor de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Bajo estos parámetros la Sala, teniendo en cuenta el grado de participación de la víctima, reconocerá por este concepto a la señora Ana María Amézquita la suma de 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

V.2. Perjuicios materiales

23. En la demanda también se solicitó la indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.

¹²⁵ Sentencia de 28 de agosto de 2104, exp. 31172, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

¹²⁶ Al consultarse sobre condenas proferidas por circunstancias similares sólo se encontró la de la sentencia de la Subsección C de 12 de febrero de 2014, exp. 45818, C.P. Jaime Orlando Santofimia Gamboa relativa a un caso en el que la víctima de una mina antipersonal, además de perder su antebrazo y piernas izquierdas, sufrió estrés post-traumático que le llevó a ser declarado interdicto. En ese evento la Sala otorgó un perjuicio moral de 100 smlmv.

¹²⁷ Sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 31170, C.P. Enrique Gil Botero.

23.1. En lo que tiene que ver con el **daño emergente** que se hace consistir en el pago de honorarios profesionales de abogados que asumieron la representación jurídica de la señora Amézquita Barrios en procesos disciplinarios y en el trámite de la acción de tutela instaurada para obtener su traslado, la Sala advierte que aunque obran en el expediente certificaciones expedidas por el abogado Fabio Humberto Chavarro en las que hace constar que recibió de la señora Amézquita un total de \$ 5 000 000 por concepto de “*pago de honorarios causados en la representación en las acciones disciplinarias tramitadas en la Superintendencia de Notariado y Registro en su contra*” (f. 138 y 139 c.1), las mismas no son suficientes para tener por acreditado el perjuicio reclamado en tanto que no sólo no se individualizan dichas acciones, sino que no obra prueba alguna de que, en efecto, ese abogado haya adelantado tareas de representación en favor de la demandante.

23.1.1. Ahora bien, estando plenamente acreditado que el abogado Luis Carlos Ramírez Bonilla fue quien representó a la señora Amézquita Barrios en el trámite de tutela adelantado para efectos de obtener su traslado -supra párr. 10.21- y que este fue indispensable para procurar la solución de la situación laboral de la víctima, generadora del estrés que aquí se indemniza, hay lugar a reconocer el perjuicio consistente en el pago de sus honorarios profesionales -supra párr. 10.41-.

23.1.2. Sobre el *quantum* del mismo se advierte que, dada la dificultad del asunto y el hecho de que la tutela no sólo se tramitó en dos instancias, sino que fue revisada por la Corte Constitucional, la suma cancelada no aparece como desproporcionada, a la luz de las tarifas de honorarios profesionales establecidas por la Corporación Colegio Nacional de Abogados “Conalbos”¹²⁸, de allí que sea dable reconocer el total de la misma imputable a la demandada, esto es, el equivalente al 80% -\$ 4 000 000-, valor que actualizado de acuerdo con la fórmula consagrada para ello¹²⁹, arroja un total de seis millones diecisiete mil ochocientos setenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos (\$ 6 017 874,45).

¹²⁸ Aunque en la tabla de honorarios fijada por esa Corporación para el año 2007 no se incluyó referencia alguna al valor de los que genera la presentación de una acción de tutela, se advierte que en la de 2000 se estableció que la acción de tutela, en beneficio particular, generaba honorarios de cuatro salarios mínimos legales vigentes en primera instancia, dos en segunda y cinco en revisión ante la Corte Constitucional, para un total de once, los que, en 2007, equivalían a \$ 4 770 700, teniendo en cuenta que el salario mínimo en 2007 era de \$ 433 700.

¹²⁹ Para estos efectos se tiene en cuenta la fórmula reiteradamente utilizada por la Sala, de acuerdo con la cual: valor actualizado = valor histórico * (IPC final ÷ IPC inicial). Para diciembre de 2007 –fecha de la certificación, el IPC fue de 92,87, mientras que el último certificado para la fecha de expedición del presente fallo, esto es, el de enero de 2018, es de 139,72.

23.2. Respecto al **lucro cesante** alegado en la demanda y consistente en lo dejado de percibir por la señora Amézquita Barrios luego de que, al ser trasladada de la ciudad de Ibagué, dejará de ejercer la labor de coordinación que daba lugar a una prima equivalente al 20% de su salario, la Sala encuentra que, en tanto se trata de un perjuicio que se encuentra plenamente acreditado -supra párr. 10.1 y 10.32- y fue causado directamente por la necesidad de poner fin a la situación laboral de la víctima, generadora del estrés laboral que hay lugar a indemnizar, debe indemnizarse en el porcentaje que le es imputable a la Superintendencia de Notariado y Registro, esto es, en un 80%.

23.2.1. Ahora bien, para efectos de calcular el monto a reconocer la Sala tiene en cuenta que: i) al comienzo del año 2006 el valor de dicha prima era de \$ 333 729 pero, dado el monto de la remuneración a mediados de ese año, se concluye que aquella ascendía a \$ 350 400 -supra párr. 10.1-, suma que será actualizada de conformidad con la fórmula consagrada¹³⁰; ii) la demandante tuvo certeza de que iba a dejar de percibirla a partir del 27 de junio de 2006, fecha en la que se posesionó en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia -supra párr. 10.1- en donde, en un principio, no tendría la posibilidad de ejercer las labores de coordinación que daban lugar a su reconocimiento -supra párr. 10.32-; y iii) estando supeditada al ejercicio efectivo de funciones que implicaban la responsabilidad de un grupo de trabajo, el monto de la misma no puede reconocerse indefinidamente, sino sólo por el período de tiempo que la señora Amézquita Barrios necesitaría para dar a conocer sus aptitudes laborales con miras a que se le confiara nuevamente la función que daba lugar al reconocimiento de la prima, período que la Sala estima en seis meses, por ser el mismo en el que la funcionaria estuvo a prueba cuando se posesionó como profesional universitaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué -supra párr. 10.1-. Así pues, aplicada la fórmula consagrada para calcular el lucro cesante consolidado¹³¹, se tiene que el valor a reconocer sería de \$ 3 431 957,29, cuyo 80% equivale a dos millones setecientos cuarenta y cinco mil quinientos sesenta y cinco pesos con ochenta y tres centavos \$ 2 745 565,83.

¹³⁰ Valor actualizado = valor histórico * (IPC final ÷ IPC inicial). Para junio de 2006 –fecha en que tuvo certeza que iba a dejar de percibirse dicha prima, el IPC fue de 86,64, mientras que el último certificado para la fecha de expedición del presente fallo, esto es, el de enero de 2018, es de 139,72, de modo que el valor actualizado es de \$ 565 072,58.

¹³¹ $S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$

VI. Costas

24. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

REVOCAR la sentencia de 12 de noviembre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** de la Nación-Ministerio del Interior-Ministerio de Justicia.

SEGUNDO: DECLARAR a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** administrativa y patrimonialmente responsable por los daños ocasionados a los demandantes por cuenta del riesgo psicosocial al que se vio expuesta la señora Ana María Amézquita Barrios mientras laboró en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué entre los años 2003 y 2006 y respecto del cual no se adoptó ninguna medida preventiva o correctiva.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior **CONDENAR** a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** a pagar, por concepto de perjuicios morales, el valor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia a favor de cada uno de los demandantes Ana María Amézquita Barrios, Rubén Darío Amaya Camacho, Andrés Felipe Amaya Amézquita y Juan Francisco Amaya Amézquita.

CUARTO: CONDENAR a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** a pagar, por concepto de daño a la salud, el valor de dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la señora Ana María Amézquita Barrios.

QUINTO: CONDENAR a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** a pagar, por concepto de daño emergente, el valor de seis millones diecisiete mil ochocientos setenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos (\$ 6 017 874,45) a favor de la señora Ana María Amézquita Barrios.

SEXTO: CONDENAR a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** a pagar, por concepto de lucro cesante, el valor de dos millones setecientos cuarenta y cinco mil quinientos sesenta y cinco pesos con ochenta y tres centavos (\$ 2 745 565,83), a favor de la señora Ana María Amézquita Barrios.

SÉPTIMO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: La Superintendencia de Notariado y Registro dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro de los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

NOVENO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

En firme este proveído, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta de la Sala

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado