



Sentencia 5855 de 1993 Consejo de Estado

ABANDONO DEL CARGO / PROCESO DISCIPLINARIO - Inexistencia / PERSONAL DOCENTE / INSUBSISTENCIA / AUSENCIA INJUSTIFICADA
ABANDONO DEL CARGO / PROCESO DISCIPLINARIO - Inexistencia / PERSONAL DOCENTE / INSUBSISTENCIA / AUSENCIA INJUSTIFICADA

Para declarar la vacancia de un cargo docente, basta con que se presente la ausencia injustificada, sin que tal hecho, por su misma naturaleza, requiera prueba diferente al informe del inmediato superior que dé cuenta de ello y sin que se exija previamente la citación de quien incumple, a fin de que justifique su conducta, dadas las circunstancias que rodean el hecho. Es por ello que, el abandono del cargo constituye una situación especial dentro de la relación laboral, que no configura en principio una falta disciplinaria, sino que una vez ocurrido, debe ser declarado por el empleador, a fin de evitar los innegables tropiezos que dicha situación comporta

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

CONSEJERO PONENTE: ALVARO LECOMPTE LUNA

SANTA FE DE BOGOTÁ, D.C., VEINTICINCO (25) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993)

RADICACIÓN NÚMERO: 5855

ACTOR: MARIO CARBONELL SALAS

DEMANDADO: UNIVERSIDAD NACIONAL

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el demandante doctor, Mario Carbonell Salas, contra la sentencia de primero (1) de marzo de 1991, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no Accedió a las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

El doctor Mario Carbonell Salas, en su propio nombre, solicita la declaración de nulidad de las resoluciones Nos. 1033 y 062 de 9 de diciembre de 1986 y 6 de febrero de 1987, respectivamente, por medio de las cuales la rectoría de la Universidad Nacional de Colombia, lo declaró vacante en el cargo de profesor asociado de tiempo completo, por "abandono del cargo". Como consecuencia de la nulidad y a manera de restablecimiento del derecho, Solicita se le reintegre al cargo o a otro de igual o superior categoría y se le pague la totalidad de los sueldos, primas, bonificaciones, año sabático, vacaciones y demás prestaciones a que tuviere derecho y que se declare, para todos los efectos legales, que no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios.

El actor se desempeñaba como profesor asociado de tiempo completo de la facultad de derecho de la Universidad Nacional desde el 8 de abril de 1975, pero la rectoría de la Universidad, al considerar que se había dado la causal para declarar el abandono del cargo, procedió a desvincularlo de la misma, por medio de la resolución 1033 de 1986, atendiendo el oficio enviado por el Decano de la Facultad de Derecho, en el que informaba que el docente "ha incumplido sistemáticamente todos sus compromisos laborales con la Universidad, como quiera que no ha asistido a la sede del Consultorio en lo que va corrido del período lectivo que se inició el 19 de agosto del año en curso, ni ha participado en reunión alguna con los coordinadores del área, ni con los estudiantes."

La anterior decisión fue confirmada en la resolución No. 062 de 1987, afirmando que la declaratoria de vacancia no es una sanción disciplinaria, sino un acto administrativo en que el nominador declara configurado un hecho cierto que da lugar a tomar tal determinación.

Puede extraerse como argumento central de la demanda, que el profesor cuyo cargo fue declarado vacante considera que previamente a tal declaración debió seguirse el procedimiento que indican las normas sobre régimen disciplinario, a fin de garantizar su derecho de defensa. Que a pesar de consagrar el parágrafo del artículo 70 del acuerdo 045 de 1986 Estatuto de Personal Docente de la Universidad Nacional - que la vacancia se declara "mediante el proceso correspondiente", al docente no se le siguió procedimiento alguno, ni se le abrió investigación, ni se le decretaron o practicaron pruebas, ni si le formularon cargos, tal como se lo exigía a la entidad acusada, el trámite de los procedimientos disciplinarios que consagra su estatuto. Los actos administrativos demandados no sólo desconocieron su derecho a la propiedad privada, sino que aplicaron retroactivamente la vacancia del cargo, al declararla a partir del 26 de agosto de 1986. (Folios 8 a 14).

La Universidad Nacional, al contestar la demanda por medio de apoderada, defiende su actuación afirmando que es un hecho indiscutible que el docente sin justificación alguna, se ausentó del empleo asignado y que no ha presentado los elementos probatorios, que demuestren el justo

motivo que lo llevó a ausentarse de las aulas. El procedimiento echado de menos por el actor no era necesario, por cuanto el acto acusado se limitó a declarar la vacancia, una vez configurado el abandono del empleo, sin que se hubiera cometido una falta disciplinaria y el retiro del cargo pueda entenderse como una sanción.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, analizó en la siguiente forma cada una de las causales de anulación formuladas en la demanda:

1.- Con relación a la violación del debido proceso, del derecho de defensa y normas pertinentes, consideró que, conforme se analizó en la vista fiscal, una vez recibido el informe de la autoridad competente sobre el hecho de la ausencia de un empleado de su cargo, debe la administración efectuar la declaración de la vacancia del mismo, sin que se requiera ningún procedimiento previo de corte disciplinario. El afectado con la medida, debe justificar su ausencia o demostrar que ésta no existió, evento que al no configurarse en el caso en estudio, da lugar a la desestimación del cargo formulado por la demanda.

2.- En cuanto al posible desconocimiento de "derechos adquiridos" de carácter laboral, si bien estos están protegidos por la legislación, hacen relación a aspectos prestacionales, pero sin que la estabilidad en el ejercicio de un cargo, pueda entenderse como uno de ellos. Por su parte, el artículo 30 de la Constitución Nacional (1886), hace referencia a protección de derechos de carácter patrimonial, no aplicables al caso en estudio.

3.- Al analizar el cargo de nulidad formulado con base en que la sanción contemplada en el artículo 70 del acuerdo 45 de 1986 es una figura jurídica aplicable solo a los empleados de la carrera administrativa y no los de carrera docente, sostiene que dicha objeción sería válida en cuanto el acto acusado fuera el acuerdo 45, pero no así en cuanto al acto administrativo particular y concreto de la declaratoria de vacancia por abandono del cargo. El hecho de que exista un Estatuto de Personal "Especial" no impide que ante la situación generada por la conducta del servidor público, que abandona la prestación del servicio sin necesidad del requisito previo de la existencia de sanciones de carácter disciplinario o penal, la administración puede declarar, aplicando una regla general, la vacancia del cargo.

4.- En cuanto a la retroactividad del acto administrativo, que se considera violatorio de los artículos 18 a 47 de la ley 153 de 1887, sostuvo que en el campo administrativo, no relacionado con los aspectos punitivo y disciplinario, la administración podía reconocer situaciones con trascendencia anterior en el tiempo. En el caso de la declaratoria de vacancia por abandono del cargo, esta solo puede pronunciarse cuando "previamente" se ha dado el abandono del empleo, dando lugar al acto administrativo declarativo o reconocer del hecho sucedido con anterioridad. Como el abandono del cargo se empezó a configurar desde el 26 de agosto de 1986, actuó bien la administración cuando remitió su manifestación a dicha fecha.

Las consideraciones anteriores llevaron al Tribunal de primera instancia a negar las súplicas de la demanda.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante, en su propio nombre, apela la anterior decisión, reafirmando que el acto fue expedido en forma irregular, por cuanto no hubo un procedimiento previo como lo exige la ley, por medio del cual se pudiera comprobar, constatar y probar el abandono del cargo. Eliminar este requisito, como lo hizo el tribunal en su decisión, es negar el derecho de defensa a los particulares.

Como el acuerdo 45 de 1986, estableció la figura de la vacancia por abandono del cargo, no contemplado en la ley orgánica de la Universidad, solicita que se aplique la ley de inconstitucionalidad y se le dé el trámite de una sanción disciplinaria, con el procedimiento especial aplicable en estos casos. Como previa a la expedición de la resolución acusada, no se le permitió probar, por medio de audiencias, que no hubo abandono del cargo o que en tal evento, tenía una justa causa, hacen que el acto sea anulable. Termina afirmando que el verdadero origen de su desvinculación fue móviles de carácter político.

Obra a folios 151 a 159 del expediente, la vista fiscal de la segunda instancia, que solicita la confirmación de la sentencia apelada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Según la propia afirmación del demandante, la controversia jurídica gira en torno a la legalidad de la actuación administrativa por medio de la cual el rector de la Universidad Nacional, declaró la vacancia por abandono del cargo de profesor asociado de tiempo completo que desempeñaba desde 1975, en forma por demás irregular, cuando previamente no se le permitió ejercitar su derecho de defensa.

La anterior objeción tiene como base fundamental el contenido del párrafo del artículo 70 del acuerdo 45 de 1986 - Estatuto de Personal Docente de la Universidad Nacional - en el que, después de señalar las causales taxativas que configuran el abandono del cargo, estableció:

"PARÁGRAFO:

Comprobado cualquiera de los hechos de que trata este artículo, mediante el proceso correspondiente, el rector declarará la vacancia del empleo correspondiente".

Pretende entonces el libelista, que en cumplimiento de lo ordenado en el anterior párrafo, la entidad educativa hubiera efectuado inicialmente la comprobación real del abandono del cargo y posteriormente, a través de un proceso disciplinario, con audiencias y práctica de pruebas, darle la oportunidad al docente de efectuar su defensa, previa a la expedición del acto.

La Sala, al igual que el Tribunal a quo no comparte la anterior interpretación. El artículo 48 del acuerdo ya mencionado, establece las diferentes formas de desvinculación de los docentes de la Universidad Nacional y una de ella es "por abandono del cargo", como distinta a la sanción disciplinaria (destitución) precedida de un proceso de la misma estirpe. A su vez, el artículo 70 ibídem define que en abandono del cargo se, incurre, entre otros, cuando el docente deja de concurrir por cinco días hábiles consecutivos "sin justa causa", a desempeñar su trabajo entonces, para declarar la vacancia de un cargo docente, basta con que se presente la ausencia injustificada, sin que tal hecho, por su misma naturaleza, requiera prueba diferente al informe del inmediato superior que dé cuenta de ello y sin que se exija previamente la citación de quien incumple, a fin de que justifique su conducta, dadas las circunstancias que rodean el hecho.

Es por ello que, el abandono del cargo constituye una situación especial dentro de la relación laboral, que no configura en principio una falta disciplinaria, sino que una vez ocurrido, debe ser declarado por el empleador, a fin de evitar los innegables tropiezos que dicha situación comporta. Es así como la declaratoria de la vacancia de un cargo, es totalmente independiente de las posibles faltas en que hubiera incurrido el funcionario como consecuencia del abandono de su trabajo y no impide que, posteriormente, se adelante contra éste la correspondiente investigación disciplinaria, tendiente a verificar si su conducta omisiva dio lugar a hechos que deban ser sancionados disciplinariamente.

Por consiguiente, para la Sala, cuando el Estatuto Docente de la Universidad Nacional se refiere a "comprobación de los hechos" y a "mediante el proceso correspondiente", no está significando la obligación de realizar todos los pasos requeridos para imponer una sanción disciplinaria, sino que, al comprobar que el hecho omisivo ocurrió, mediante el trámite interno del informe del superior inmediato al Rector, éste debe tomar la decisión de declarar el abandono del cargo. Interpretación diferente desdibuja el sencillo trámite que lleva a la administración a proferir esta clase de actos declarativos de una determinada situación.

Obra en los autos evidencia de que el Dr. Carbonell Salas incumplió sus compromisos laborales con la Universidad, desde el momento en que se iniciaron las labores académicas del segundo semestre de 1986, oficio enviado por el decano de la facultad de derecho al rector. La anterior situación llevó al consejo directivo de la facultad de derecho a solicitar la declaratoria de la vacancia del cargo, petición que fue atendida por medio de la resolución No. 1003 de diciembre 9 de 1986, al comprobar que se había configurado la causal prevista en el literal b) del artículo 70 del acuerdo 45 de 1986.

El afectado con la anterior decisión pudo ejercer su derecho de defensa, al interponer su recurso de reposición, sin que los argumentos expuestos allí en su defensa, tuvieran respaldo probatorio alguno, lo que llevó a la rectoría a confirmar su decisión inicial.

Por lo demás, las extensas argumentaciones realizadas en la demanda y reiteradas en los memoriales presentados con posterioridad a la interposición del recurso de alzada, sobre temas tales como la violación del debido proceso, no reconocimiento de derechos adquiridos y de la propiedad privada, así como los cuestionamientos por el efecto retroactivo que se dio al acto declarativo del abandono del cargo, al momento en que éste se realizó, y fueron objeto de juicioso análisis por parte del Tribunal de Cundinamarca, con apreciaciones que comparte la sala en su totalidad y que hacen innecesario un nuevo pronunciamiento sobre ellos.

De acuerdo con lo expuesto, como el proceso disciplinario previo pretendido por el actor, no era necesario para un acto declarativo que no estaba imponiendo una sanción de este tipo y por cuanto no se ha demostrado que el hecho del abandono del cargo no existió y que por tanto el demandante no incurrió en la causal que da lugar a su declaración, la Sala concluye que la presunción de legalidad de los actos aquí demandados no fue desvirtuada y que fue acertada la decisión del Tribunal de no acceder a las Pretensiones de la demanda.

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

FALLA:

Confírmese la sentencia de 1º. De marzo de 1991, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de la referencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.- CÚMPLASE.

LA ANTERIOR PROVIDENCIA FUE ESTUDIADA Y APROBADA POR LA SALA EN SESIÓN CELEBRADA EL DÍA DIEZ Y SIETE (17) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

DIEGO YOUNES MORENO

CLARA FORERO DE CASTRO

CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA

JOAQUÍN BARRETO RUIZ

ÁLVARO LECOMPTE LUNA

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

SECRETARIA

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:18:24