

EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.  
COORDINACIÓN DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS

AUTO QUE ORDENA LA TERMINACIÓN DE UNA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA Y EL  
ARCHIVO DEL EXPEDIENTE

Artículo 73 de la Ley 734 de 2002

2016 ENE 2020

RADICADO:	526 DE 2019
DISCIPLINABLES:	ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ
CARGO Y ENTIDAD:	TECNICO ADMINISTRATIVO 1 – AREA DE DISPOSICION FINAL, EMVARIAS S.A. E.S.P.
INFORMANTE:	VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILLAMIZAR - SUBGERENTE DE OPERACIONES DE ASEO
FECHA DE LA QUEJA:	11 DE AGOSTO DE 2016
FECHA DE LOS HECHOS:	01 DE JULIO DE 2016

Con fundamento en la Resolución Nro. 038 del 26 de septiembre de 2018, mediante la cual se modifica la estructura administrativa de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., creando la Coordinación de Asuntos Disciplinarios, dependencia encargada de desempeñar las funciones disciplinarias inherentes a la competencia de primera instancia establecida en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único; este Despacho procede a decidir el mérito de la actuación disciplinaria de la referencia, que se surte en contra de la servidora **ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ**.

**ANTECEDENTES**

El día 11 de agosto de 2016 la señora VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILLAMIZAR, remitió correo electrónico dirigido a CATALINA VELÁSQUEZ ACEVEDO, quien para ese entonces fungía como Profesional de Procesos Disciplinarios, poniendo en su conocimiento las presuntas irregularidades cometidas por la Sra. **ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ**, de quien manifestó, incumplió con las funciones propias de su cargo según hechos ocurridos el día 01 de julio de 2016. La presunta inconsistencia fue narrada por la Sra. VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN en los siguientes términos:

*“Buena tarde, quiero muy respetuosamente dirigirme a ustedes por este medio para realizar una denuncia de carácter disciplinario en contra de la trabajadora ZAPATA VÁSQUEZ ÁNGELA MARÍA, técnica administrativa 1, adscrita al área de Disposición Final.*

*Los hechos son los siguientes:*

*El día viernes 1ro de Julio de 2016, siendo las 4:10 P.M., la trabajadora Lina Montoya del área jurídica se me acerca y me comenta que se requiere de manera urgente realizar una P8 (Transacción en el sistema One Word para tramitar un avance) que se requería para que la empresa pudiera pagar un certificado ante la cámara de*

comercio y poder tramitar el RUP que la empresa debía anexar si quería participar en un proceso de invitación pública en la alcaldía de Medellín, para la recolección, transporte, disposición final y tratamiento de RESPEL y animales muertos de menos de 50 KGRS y de más de 50 KGRS clandestinos en la ciudad de Medellín. Siendo muy importante tener este documento; ya que era requisito para participar.

Lina Montoya me informa que siendo que el proceso no era a mi cargo; la única persona que ese día estaba con perfil para realizar la P8, era una funcionaria adscrita al área de disposición final, área a cargo de la subgerencia de operaciones de aseo, era la trabajadora ANGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ, que por lo tanto debía solicitarle en calidad de encargada del área, que por favor realizara dicha transacción en el sistema antes de que se fuera, para poder realizar dicho avance.

Procedí a llamar a las 4:10 a la trabajadora Angela Zapata directamente, le marqué el teléfono fijo desde EPM, ella se encontraba en la sede del edificio de operaciones. Y le solicité de muy buena manera, respetuosa y totalmente en calma, que por favor necesitábamos de su colaboración para realizar una P8. Ella respondió aireadamente (sic) con mucha rabia y en voz altísima que si no sabía la hora que era, que ella estaba muy enferma, que tenía una cita médica a las 5:00 pm y que ella no iba a realizar ninguna P8, que además ella nunca había realizado esa transacción y sabía cómo se hacía.

Mientras Angela Zapata me gritaba y se negaba por el teléfono, se acercó también la trabajadora Marcela Restrepo del área Financiera y me escuchó hablar con Angela y al mismo tiempo me dijo que le dijera que ella con alguien de EPM nos indicaba como hacerla. Entonces yo reanudé la conversación con Angela y le dije que tranquila, que primero su cita médica no la iba a perder porque yo me encargaba de autorizarle un vale de taxi para que una vez terminara de hacer la P8 se fuera para la cita médica y ella respondió que de malas, que mirara que iba a hacer pero que ella estaba muy enferma y se iba a las 4:30 PM. Yo le insistí que eran las 4:05 P.M. que todavía tenía 25 minutos para hacerla y me respondió que NO, NO y que NO lo hacía por nada del mundo, que esa no era hora de llamar a solicitar un trabajo, que porque tenía que llamar casi a las 4:30 P.M. que era la hora de salida de ella a poner un trabajo, que porque tenía que ser a último momento. Yo le expliqué que desafortunadamente a esa hora se había generado la necesidad, que la transacción se hacía en 5 minutos, que no tenía que salir tarde y que desde EPM le decíamos como se hacía. Su respuesta fue en gritos que NOOOOO, que ella no iba a hacer nada. Yo le dije que si sabía el alcance de lo que me estaba diciendo, que negarse a realizar una tarea no estaba bien, que ella tenía la obligación de realizar una tarea que requería la empresa y se le estaba solicitando de buena manera y dentro de su jornada laboral; a lo cual ella responde que haga lo que quiera, que si quiere le monte un proceso disciplinario que ella sabía que yo lo podía hacer, que hiciera lo que me diera la gana y me colgó el teléfono. Yo en esta conversación le comenté lo importante que era para la empresa hacer esa P8, que de eso dependía un proceso de contratación de \$200.000.000 de la empresa con la alcaldía, que si dimensionaba que por ella negarse la empresa perdía esta oportunidad. Nunca me dijo nada al respecto, simplemente insistía que por qué ella a último momento tenía que hacer una actividad, a lo cual insistía yo diciéndole que todavía estaba en jornada laboral, que solo se llevaría unos minutos hacerlo, que no se tenía que quedar y que incluso le disponía un taxi para que la llevara a su cita.

Marcela Restrepo al ver esta situación, de todas maneras se fue para la oficina de donde estaba la funcionaria de EPM que ayudaría a realizar la P8 y ella de su propia iniciativa llamó también a Angela Zapata y le dijo que estaba con la persona de EPM que nos ayudaría que por favor solo era compartir el escritorio (compartir la pantalla por el LINK) que la misma funcionaria de EPM hacía el procedimiento, pero que

*necesitaban el perfil de ella activo en el sistema, a lo cual me comentó Marcela que Ángela Zapata le dijo que le montaran el proceso disciplinario que fuera pero que ella no iba a hacer esa P8. También le colgó el teléfono.*

*Marcela Restrepo sin embargo, le siguió insistiendo por teléfono para hacer el trámite y ya no le quiso contestar. A lo cual Marcela me informó que era muy sencillo, que la niña de EPM hacía el procedimiento, que lo único que necesitaban era que Ángela Zapata abriera el sistema e ingresara con su usuario al One Word y que la persona de EPM por el LINK hacía toda la transacción con la supervisión de la misma Ángela y que esto solo tardaría 5 minutos; pero que Ángela no le contestaba ya al teléfono.*

*Yo comencé a marcarle al puesto de trabajo directamente a Ángela Zapata y tampoco contestó, a lo cual le escribí por correo, que por favor contestara, que si bien no sabía realizar la P8, le íbamos a prestar soporte pero que no estaba contestando el teléfono, que por favor contestara. (anexo correo) Que además estaba todavía a tiempo, que desde la (sic) 4:10 estábamos buscándola y que no contestaba, ya eran las 4:19 P.M. Ella responde a las 4:23 que ella estaba en el puesto de trabajo, que había hablado con Marcela y que tenía una cita a las 5:00 P.M. que ella no iba a hacer la P8.*

*Como Ángela Zapata no contestaba a su teléfono, tuve que llamar al conmutador y pedirle a la persona del conmutador que me buscara a Ángela, que la necesitaba urgente, solo de esta manera me pasó al teléfono, le dije que hacía rato le estábamos marcando, para hacer la P8, que incluso todavía teníamos tiempo que por favor necesitábamos que nos compartiera el escritorio, a lo que nuevamente ella rotundamente me respondió: NO.*

*Posteriormente me llegó un correo donde ella insistía que no sabía hacer la P8 y que ella debía irse. Yo también le escribí un correo que llevábamos rato volviéndole a insistir dentro de la jornada laboral y que ella no había quería (sic) responder ni facilitó la situación para realizar la P8.*

*Finalmente se fue Ángela Zapata, no realizó la P8, no permitió que desde EPM se le acompañara en el proceso de elaboración del trámite, no se pudo hacer la P8, desde el área jurídica en cabeza de Lina Montoya y Marcela Restrepo buscaron otra alternativa artesanal para sacar el recurso y poder pagar el certificado en cámara de comercio.*

*Anexo las comunicaciones que tuve con la funcionaria Ángela Zapata. De estos hechos fue testigo también la Jefe del área financiera para esa fecha, Liliana María Vásquez (sic) Escobar, ella todo el tiempo estuvo al lado mío y presenció las conversaciones que tuve con Ángela Zapata, así como Lina Montoya, profesional del área jurídica y Marcela Restrepo estuvo en la primera conversación y posteriormente Ángela cuando habló con ella también se negó a realizar el procedimiento requerido."*

## II. INDIVIDUALIZACIÓN

La persona en contra de quien se adelanta la presente actuación disciplinaria es la señora **ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 43.070.648, quien al momento de los hechos fungía como Técnico Administrativo I del Área de Disposición Final de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La ley disciplinaria faculta al Estado y a quienes son titulares de la acción disciplinaria para ejercer vigilancia administrativa, la cual se concreta en la investigación de las quejas e informes formulados contra los servidores públicos, para que se cumplan las normas, los procedimientos y los deberes consagrados en la Constitución, las leyes y los reglamentos, de modo que la función pública se desarrolle en aras del interés general.

Para el efecto, la norma consagra como hecho constitutivo de falta disciplinaria la incursión por parte de un servidor público, en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses; sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 de la misma ley.

Por su parte el artículo 152 del Código Disciplinario Único dispone que cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario iniciará la investigación disciplinaria.

De otro lado, el artículo 73 ibídem establece que la actuación disciplinaria podrá darse por terminada y en consecuencia se ordenará el archivo definitivo de la misma, en la etapa en que ésta se encuentre, en los siguientes términos:

*“Terminación del proceso disciplinario. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias” (subrayas del Despacho).*

Es así como se encuentra este Despacho frente a una situación irregular aparentemente cometida por la Sra. ANGELA MARÍA ZAPATA BEDOYA, quien al parecer se negó a apoyar la realización de una transacción, supuestamente necesaria para la participación de EMVARIAS en un proceso de invitación pública de la Alcaldía de Medellín, situación que fue remitida a este Despacho para los trámites a que hubiere lugar por parte de la servidora que solicitó el apoyo a la señora ZAPATA BEDOYA, Dra. VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILLAMIZAR.

En este orden de ideas, y con el objeto de esclarecer los hechos puestos en conocimiento de esta Coordinación, se dispuso la práctica de algunas pruebas tendientes no sólo a establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon la ocurrencia del presunto hecho irregular, sino también de determinar si se causó algún tipo de perjuicio a Emvarias S.A. E.S.P. como consecuencia de la presunta omisión de apoyo protagonizada por la Sra. ÁNGELA MARÍA ZAPATA BEDOYA.

De esta manera, y con base en la información relacionada en el correo electrónico que dio origen a la presente actuación, fueron escuchadas en diligencia de declaración las servidoras LINA MARÍA MONTOYA GONZÁLEZ, MARCELA RESTREPO CORREA y VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILAMIZAR, quienes bajo la gravedad de juramento expusieron su versión sobre los hechos materia de indagación ante este Despacho.

Interrogada la Sra. LINA MARCELA MONTOYA GONZÁLEZ, quien en la actualidad funge como Jefe de Asuntos Legales y Secretaria General (e) de Emvarias S.A. E.S.P. en diligencia de declaración rendida el 02 de octubre de 2019 manifestó sobre la presunta situación irregular ocurrida el día 1° de julio de 2016:

*“Lo que me acuerdo es que estábamos en el trámite de un proceso de selección con el municipio y no teníamos un certificado que nos pedían, entonces necesitábamos plata para tramitarlo y la única persona que estaba era Ángela. Como ella no era de mi área, yo le dije al jefe de ella que la llamara. Como yo estaba recogiendo la información para poder presentar la propuesta, yo seguí con mi proceso y ellos con el suyo. **PREGUNTADO:** Bajo la gravedad de juramento indique si usted tuvo contacto con la Sra. ÁNGELA ZAPATA el día de los hechos materia de investigación y si recuerda el estado anímico en el que se encontraba esta funcionaria. **CONTESTÓ:** No. Yo me contacté con Victoria para pedirle ayuda y ella se encargó del resto. Es más, yo ni sabía quién era la persona que tenía el permiso de One World, eso lo manejaban las personas de financiera. **PREGUNTADO:** Sírvase informar si recuerda cuál fue el resultado de la gestión solicitada a la Sra. VICTORIA CASTRILLÓN, en el marco de los hechos materia de investigación. **CONTESTÓ:** No recuerdo.”*

Por su parte la Sra. MARCELA RESTREPO CORREA, Profesional 4 del Área Financiera de Emvarias S.A. E.S.P. indicó en declaración juramentada rendida ante este Despacho lo siguiente, de cara a la presunta situación irregular ocurrida el día 1° de julio de 2016:

*“(…)*

*Recuerdo que ese día a última hora se decidió que la empresa si iba a participar en una convocatoria de la alcaldía, y dentro de los documentos requeridos se necesitaba hacer un trámite ante la cámara de comercio que debía pagarse en efectivo o con cheque y por tanto la opción que le vimos fue que se realizara un avance a un mensajero para que él pudiera realizar el pago de ese trámite en efectivo. El documento para poder hacer ese avance en el sistema es un documento tipo P8 y teníamos conocimiento que había una o dos personas en la empresa que habían hecho ese tipo de documentos, pero al momento de consultar, esas personas no estaban, estaban de vacaciones. Por tanto, procedimos a consultar a EPM qué personas tenían el perfil para hacer el documento, así nunca lo hubieran hecho, pero que tuvieran el perfil que permitiera elaborar ese documento. La respuesta de EPM fue que el perfil en el sistema para realizar documentos tipo P8 era el mismo perfil que el de los documentos tipo PH que son anticipos y se nos dio el nombre de ÁNGELA ZAPATA como la persona que tenía el perfil para realizar PH. Dado que ÁNGELA no pertenecía al área de donde nació el requerimiento, acudimos a la jefe de ella que era VICTORIA y le pedimos que hablara con ÁNGELA para que le preguntara si nos podía colaborar con ese documento. Me manifestaron que hablaron con ella y ella argumentó que nunca se le había dado capacitación para hacer P8, y que por tanto no se sentía en capacidad de poder elaborar ese documento. Yo busqué a ÁNGELA, le dije que tratáramos de buscar apoyo en alguien de EPM para que nos enseñara como se podía hacer ese documento y ella me manifestó telefónicamente que se encontraba enferma y que sentía que era mucha responsabilidad realizar ese documento sin tener la capacitación para ello. Dado esto, busqué a alguien en EPM que nos pudiera apoyar para que ÁNGELA con el acompañamiento de la persona lo hiciera. La funcionaria de EPM llamó a ÁNGELA para acompañarla virtualmente en la elaboración del documento, pero ÁNGELA volvió a manifestar su indisposición física debido a su enfermedad y nos indicó que tenía una cita médica y que por tal razón no podía extenderse en la jornada laboral. Teniendo en cuenta eso, y dado que ANGELA no se encontraba en capacidad de hacer el documento, la solución que se encontró fue realizar un cheque sin el soporte en ese momento en el sistema, Directriz recibida de la Directora Financiera, y el mismo se procedió a legalizar el día lunes siguiente con la factura que el mensajero trajo de la Cámara de Comercio. **PREGUNTADO:***

*Sírvase informar cual fue el resultado de la gestión que se solicitó a la Sra. ÁNGELA ZAPATA, en el marco de los hechos materia de la presente investigación. **CONTESTÓ:** No recuerdo si la empresa pudo participar en el proceso, y recuerdo que la empresa giró un cheque para poder participar. Como no se pudo hacer el cheque con ÁNGELA, se hizo manual y se legalizó el lunes. El trámite ante la Cámara de Comercio se hizo en el tiempo solicitado por la Dirección (Subrayas del Despacho).*

A su vez, la Sra. VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILLAMIZAR, quien para el día 1° de julio de 2016 fungía como Subgerente de Operaciones de Aseo de Emvarias S.A. E.S.P. y además fue la persona que presentó la queja contra la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ, expuso lo siguiente en declaración rendida el día 14 de noviembre de 2019:

*"PREGUNTADO: Bajo la gravedad de juramento, sírvase indicar si sabe usted que desenlace tuvo el proceso para el cual usted solicitó el apoyo de la servidora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ. **CONTESTÓ:** Yo tengo la idea de que al final no nos pudimos presentar, pero no recuerdo la razón. PREGUNTADO: Bajo la gravedad de juramento informe a este Despacho si la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ pertenecía a su área de trabajo y si era subordinada suya. **CONTESTÓ:** Sí, ella hacía parte del equipo de disposición final y yo como subgerente de operaciones tenía a cargo el área de disposición final, incluso estaba dentro de mis funciones para ese momento. PREGUNTADO: Sírvase informar bajo la gravedad de juramento, si la tarea para la cual usted solicitó el apoyo de la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ era de aquellas propias de las funciones de esta última. **CONTESTÓ:** Si, ella estaba capacitada en ese perfil, lo que pasa es que el perfil no se hacía con mucha regularidad entonces para el momento de la necesidad, ella manifestó que no se sentía capacitada para hacerlo. Esto se evidencia en que ella tenía asignado el perfil para esa transacción y esos perfiles sólo se le activan a quienes hayan tenido previamente capacitación. PREGUNTADO: Bajo la gravedad de juramento indique cuál fue la actitud de la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ ante su solicitud de ayuda. **CONTESTÓ:** Pues fue una actitud muy negativa, se vio muy agresiva y no entiendo porque esa no es la condición de Ángela y total rebeldía, que no hacía la tarea asignada. PREGUNTADO: Bajo la gravedad de juramento indique si se generó algún perjuicio para EMVARIAS S.A. E.S.P. como consecuencia de la negativa de la Sra. ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ a realizar el trámite por usted solicitado. **CONTESTÓ:** No sé. No recuerdo si se generó algún perjuicio. En este estado de la diligencia se le otorga la palabra a la doctora YÉSSICA GÓMEZ LÓPEZ, en su calidad de apoderada de la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ para que, si a bien lo tiene, interrogue al testigo, ante lo cual manifiesta lo siguiente: PREGUNTADO: Diga si recuerda si se realizó alguna otra gestión para poder participar en la invitación del municipio de Medellín, fuera del P8. **CONTESTÓ:** Yo recuerdo que Lina Montoya me dijo que encontró una manera de hacer el anticipo, no sé cuál fue. No más preguntas." (Subrayas del Despacho).*

En este orden de ideas y tomando como base el material probatorio recaudado dentro de las presentes diligencias, observa este Despacho que, si bien es cierto se presentó una aparente situación anómala por parte de la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ quien al parecer no acató la solicitud elevada por la Sra. VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN VILLAMIZAR, en el sentido de apoyar la elaboración de un trámite de P8, no es menos cierto que dicha omisión no generó ningún efecto adverso ni daño a los intereses de Emvarias S.A. E.S.P.

Sobre el particular, la jurisprudencia y doctrina han sido claras al indicar que son hechos irrelevantes aquellos que, pese a su aparente gravedad, lesividad o falta de esencia ética o moral no constituyen falta disciplinaria. Al respecto el honorable Consejo Superior de la Judicatura cita en la Sentencia 2013-07435 de abril 08 de 2015, M.P. Dr. Pedro Alonso Sanabria Buitrago al tratadista Oscar Villegas Garzón quien, en su libro "El Proceso Disciplinario", expone:

"(...)

*Si la conducta que se predica del servidor público o del particular que ejerce funciones públicas no afecta ni pone en peligro el deber funcional, o no se obró ni con dolo ni con culpa, ni se trata de garantizar la efectividad de los principios y fines trazados por el artículo 16, ni tampoco está consagrada como falta, es irrelevante y no amerita la apertura de indagación preliminar, mucho menos de investigación".<sup>1</sup>*

En concordancia con lo anterior, es preciso mencionar el texto del artículo 5 del Código Disciplinario Único el cual consagra que «La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna», en desarrollo de esta norma, la Procuraduría General de la Nación en fallo radicado bajo el número 1615501 de 2015 ha indicado que

*"...el concepto de ilicitud sustancial se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública, lo cual implica que la tipicidad, en materia disciplinaria, se fundamenta en normas con estructura de reglas, mientras que la ilicitud sustancial se construye a partir de la violación de los principios de la función pública, es decir, a partir de normas con estructura de principios..."*

Teniendo como base este presupuesto, se define la antijuridicidad en términos generales como "la contradicción entre una acción realizada y las exigencias del ordenamiento jurídico" no obstante, al referirse a la ilicitud sustancial se observa como la categoría de antijuridicidad adquiere un matiz especial puesto que, no sólo se trata de una transgresión a la normatividad, sino que implica la racionalidad misma de la Administración Pública.

En concordancia con lo expuesto en el párrafo que antecede, es válido citar a la tratadista Lina María Higueta Rivera, quien afirma en su obra: "El Nuevo Régimen Disciplinario del Servidor Público":

*"El hecho o la actuación en que incurrió el servidor público, haya afectado la función pública en su debida gestión, ya que este es el bien jurídico tutelado o protegido por la ley disciplinaria. La antijuridicidad de la falta está en que dicho comportamiento no tenga una justificación, legal, justa o lo necesariamente concurrente para quien es el titular de la acción disciplinaria en dicho caso".*

Sobre este tema la Corte Constitucional en sentencia C – 948 de 2002 indicó que, si bien es el incumplimiento del deber funcional lo que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria, no es únicamente el quebrantamiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como lo señala la disposición, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.

Como se mencionó en el acápite anterior, de conformidad con la posición que ha asumido la Corte Constitucional frente al principio de la ilicitud sustancial, no resulta procedente tipificar como faltas disciplinarias, las conductas desplegadas por los servidores públicos, sin a la vez, hacer el debido análisis sobre la violación o no de los deberes funcionales a que está obligado la persona sobre la cual recae la reconvención disciplinaria. Es decir, no resulta posible analizar una conducta que presuntamente ha afectado el régimen disciplinario, si concomitantemente no se realiza el análisis frente a la ilicitud sustancial de su actuar.

La doctrina ha señalado que: "Si el significado real del término antijuridicidad es el de ser contrario a derecho, debe entenderse que para estimarse cumplida la contrariedad de la conducta, ésta debe

<sup>1</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sentencia 2013-07435 de abril 08 de 2015, radicado 110011102000 2013 07435 01. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Alonso Sanabria Buitrago

*tener una razón de ser. El comportamiento, más que desconocer formalmente la norma jurídica que lo prohíbe, debe ser opuesto o, cuando menos, extraño a los principios que rigen la función pública”<sup>2</sup>.*

Sobre el particular es necesario recordar que la fuente de la ilicitud sustancial disciplinaria radica en el exceso del ejercicio de los derechos, el incumplimiento de los deberes, el irrespeto de las prohibiciones y el no acatamiento al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, por lo cual todas aquellas normas que tengan que ver con el tema de garantía de la función pública se complementan con el fin de cumplir con el principio de legalidad, incluso en el ámbito de los tipos en blanco del cual se ocupa el artículo 23 de la ley 734 de 2012.

En ese orden de ideas, considera el Despacho que la conducta endilgada a la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ, carece de ilicitud sustancial en cuanto la misma no afectó el deber funcional, entendido éste, como el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas.

En el caso puntual que originó la presente investigación, debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto la misma se originó en la presunta negativa de la servidora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ a apoyar la realización de un trámite en la plataforma One World, previa solicitud verbal de la Sra. VICTORIA LUCÍA CASTRILLÓN, debe también considerarse que las razones expuestas por la investigada para dejar de prestar el apoyo requerido son lo suficientemente válidas, esto es: i) el hecho de contar con un perfil en el sistema pero no tener ni las destrezas ni la experiencia requeridas para realizar el trámite solicitado y ii) el hecho de encontrarse enferma el día de los hechos y tener que cumplir, por tal razón, con una cita médica previamente programada.

Sobre el particular la señora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ indica en la diligencia de versión libre rendida el día 02 de octubre de 2019:

*“(…)*

*En relación con ese correo, Yo estaba en la oficina de operaciones, eran las 4:15 P.M. recibí la llamada de la Dra. VICTORIA, ella me dijo que necesitaba que hiciera una P8, entonces yo le dije que qué era una P8, que yo no sabía que era eso y que yo estaba muy enferma, que iba a salir para una cita médica. Yo le dije que, si yo hubiera recibido la llamada mucho antes, yo habría investigado que es una P8 y cómo se hacía. Entonces me dijo que el perfil de One World lo tenía yo. Que Marcela Restrepo le había informado que era yo la que podía hacerles el pago que necesitaban, y entonces seguidamente, como a los 5 minutos empezó a llamar a Marcela Restrepo, quien me dijo que había que hacer un pago, pero nunca me dijo de qué se trataba el pago. Me llamó la Dra. Victoria, me exigió que hiciera el pago, pero yo le dije que yo no era capaz de hacerlo, así tenga el perfil usted sabe que uno tiene que analizar qué datos pide el sistema, y no me encuentro en disposición de analizarlo ahorita porque estoy enferma (...)*”

De otra parte y de conformidad con el material probatorio recaudado en el marco de la presente investigación, se puede verificar que la omisión de apoyo por parte de la servidora ZAPATA VÁSQUEZ no causó perjuicio alguno a las actividades propias de la Empresa, como quiera que, no sólo pudo efectuarse el pago requerido a través de la P8 de manera manual, sino que además no hubo participación en el proceso de invitación pública de la Alcaldía de Medellín, por razones ajenas a la voluntad y actuar de la persona investigada bajo el presente radicado.

En ese sentido se puede concluir que el deber funcional cuenta con elementos misionales y jurídicos que procuran el cumplimiento de los fines del Estado en el marco de las relaciones especiales de sujeción, entonces, no se presenta la ilicitud sustancial cuando pese a la inobservancia de un deber funcional, no existe transgresión del contenido sustancial del mismo, esto es, no se afecta la función social del Estado. Es así como, no es suficiente con que un funcionario no cumpla con sus funciones o se extralimite en las mismas, si esto no conlleva una afectación de la razón misma de su deber como servidor del Estado.

<sup>2</sup> ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria. De la Ilícitud sustancial a lo sustancial de la Ilícitud. IEMP, 1ª. Edición, 2009, pág. 27.



Esta definición ha sido objeto de amplio desarrollo doctrinario y jurisprudencial, del cual se considera pertinente mencionar el siguiente aparte de decisión adoptada por Delegado de la Procuraduría General de la Nación:

"(...)

*La doctrina de este órgano constitucional de control disciplinario, ha precisado sobre la ilicitud sustancial lo siguiente:*

### **1.3. La ilicitud sustancial disciplinaria.**

*La ilicitud sustancial disciplinaria debe ser entendida como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública.*

(...)

*El comportamiento, más que desconocer formalmente la norma jurídica que lo prohíbe, debe ser opuesto o, cuando menos, extraño a los principios que rigen la función pública.*

(...)

*En el orden precedente y desde un referente de justicia, la sustancialidad de la ilicitud se determinará cuando se compruebe que se ha prescindido del deber exigible al disciplinado en tanto implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, entendiéndose por tal la **antijuridicidad sustancial del comportamiento**<sup>3</sup>.*

*Significa lo anterior que en materia disciplinaria el juicio en sede de antijuridicidad no se limita a la antijuridicidad simplemente formal, porque se llegaría al absurdo de responsabilizar el solo incumplimiento del deber por el deber mismo; pero tampoco se trata de la antijuridicidad material, ya que como bien se sabe, en el área disciplinaria no se requiere la afectación o puesta en peligro de bienes jurídicos. Entonces el juicio de la ilicitud sustancial refiriéndonos a la antijuridicidad sustancial, es que tal y como su denominación jurídica lo da a entender, la sustancialidad de la ilicitud se predica o configura, cuando el incumplimiento del deber funcional, implique necesariamente el desconocimiento de principios que rigen la función pública.<sup>4</sup>*

En concordancia con el anterior pronunciamiento, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación ha indicado en fallo proferido en proceso radicado bajo el N° 161 - 6106 (IUC - D - 2013 - 650 - 646325):

"(...)

*La responsabilidad disciplinaria se fundamenta en el incumplimiento de deberes funcionales (C-948 del 6 de noviembre de 2002):*

*La Corte ha precisado igualmente que, en materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones. De allí que el derecho disciplinario valore la inobservancia de normas positivas en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas.*

<sup>3</sup> JUSTICIA DISCIPLINARIA DE LA ILICITUD SUSTANCIAL A LO SUSTANCIAL DE LA ILICITUD. ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO- PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. IEMP EDICIONES. 2009, Pág. 26 y 28.

<sup>4</sup> PROCURADURIA REGIONAL DEL HUILA. Radicación N° IUS - 2012 - 392989 IUC-D-2012- 588-558925. Agosto 29 de 2013.

(...)

*El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.*

(...)

*Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines.*

*Ahora bien, la doctrina del órgano de control disciplinario ha señalado que no se trata del incumplimiento formal de los deberes, sino que los mismos deben afectarse de manera sustancial. Textualmente se señala:*

*En otros términos, aun cuando la conducta encuadre en la descripción típica, pero tal comportamiento corresponda a un mero quebrantamiento formal de la norma jurídica, ello no puede ser objeto de la imposición de una sanción disciplinaria, porque se constituiría en responsabilidad objetiva, al aplicarse medidas sancionatorias, sin que exista una verdadera y justa razón de ser.*

[...]

*En una palabra, aunque el comportamiento se encuadre en un tipo disciplinario, pero se determine que el mismo para nada incidió en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial.*

*Tan cierto resulta lo anterior que el propio legislador, resaltando el carácter sustancial de la afectación sustancial, descartó el compromiso disciplinario para aquellas hipótesis de conductas que afectan en menor grado el orden administrativo y le estableció mecanismos diversos al emprendimiento de la acción disciplinaria (artículo 51 del CDU).<sup>5</sup>*

Así las cosas, y vistas las anteriores consideraciones, observa este Despacho que el actuar desplegado por la servidora ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ al no haber afectado ni puesto en peligro la buena marcha de la gestión pública, no es constitutivo de falta disciplinaria por las razones expuestas en el presente auto, razón por la cual se dará por terminada la presente actuación y se procederá a su archivo definitivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 del Código Disciplinario Único, el cual dispone:

*“Terminación del proceso disciplinario. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias”*

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y al no contarse con elementos suficientes que permitan continuar con la presente investigación, se procederá a terminar la actuación disciplinaria y en consecuencia se dispondrá su archivo definitivo, de conformidad con las disposiciones legales contenidas en los artículos 150 y 73 de la Ley 734 de 2002.

---

<sup>5</sup> Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria. Radicación: 161 - 6106 (IUC - D - 2013 - 650 - 646325). P.D. PONENTE: Dra. MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ. Agosto 27 de 2015

En mérito de lo expuesto, la Coordinación de Asuntos Disciplinarios de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.,

**RESUELVE**

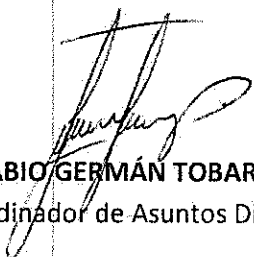
**PRIMERO:** ABSTENERSE de continuar, y, por tanto, ARCHIVAR la Actuación Disciplinaria Radicada bajo el Número 526 de 2019 adelantada en contra de **ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía N° 43.070.648; quien al momento de la ocurrencia de los hechos informados se desempeñaba en el cargo de Técnico Administrativo – Área de Disposición Final en Empresas Varias de Medellín S.A. E. S. P. Esto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR personalmente esta providencia a la Sra. **ÁNGELA MARÍA ZAPATA VÁSQUEZ**, en los términos previstos en el artículo 103 del Código Único Disciplinario, advirtiéndole que contra la misma procede recurso de apelación de conformidad con los artículos 111 y 115 de la ley 734 de 2002, último que se deberá interponer dentro de los tres (3) días siguientes a la última notificación.

Para dichos efectos deberá ser enviada la comunicación citando a la mencionada servidora, para que comparezca a notificarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación. Si no se ha presentado la investigada o su defensor, si lo tuviere, se procederá a realizar la notificación por estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 105 de la ley 734 de 2002.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, procédase al Archivo Físico de la actuación disciplinaria radicada con el N° 526 de 2019.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FABIO GERMÁN TOBAR PINEDA**  
Coordinador de Asuntos Disciplinarios

Proyectó: Beatriz Eugenia Serna Monsalve

Revisó, encontró conforme y aprobó: Fabio Germán Tobar Pineda