



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 13001233300020140046701 (70946)
Demandante: Iris Elena Sierra Correa y otros
Demandados: Departamento de Bolívar
Referencia: Reparación directa – CPACA

TEMAS: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN - Cuando se alega la responsabilidad por omisión de la administración, la jurisprudencia ha acudido a la falla del servicio como título de imputación. FALLA DEL SERVICIO – Se configura cuando se verifica el desconocimiento de una obligación a cargo del Estado. Exige establecer el alcance de la obligación legal desatendida y precisar en qué forma debió el Estado cumplir su obligación. Se origina por la acción y también por la abstención de las autoridades, establecida a partir de lo ocurrido en los hechos concretos del caso. FALLA DEL SERVICIO POR OMISIONES – Es relativa. El deber de intervención del Estado está condicionado a la disponibilidad de recursos económicos y humanos y a la capacidad de respuesta institucional. DAÑO CAUSADO POR OMISIÓN EN TRASLADO DE LUGAR DE TRABAJO POR RECOMENDACIÓN DE SALUD OCUPACIONAL- No se probó que la tardanza en el traslado por motivos de salud causara la invalidez de la demandante.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 28 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Desde 2008, Iris Elena Sierra Correa, docente de la Institución Educativa Distrital Loma Arenas, presentó asma/rinitis de tipo alérgico con crisis recurrentes, cuya sintomatología se agravaba por la exposición al polvo y otros irritantes del entorno laboral. La situación fue documentada por medicina ocupacional de la Clínica General del Norte, que recomendó de manera reiterada su reubicación y, en ese contexto, se acudió incluso a periodos prolongados de incapacidad mientras se definía el traslado.

Con fundamento en esas recomendaciones, en el 2011 la docente solicitó traslado por salud y la administración departamental informó que sería incorporada en una lista de espera por falta de vacantes. El traslado se materializó posteriormente por orden de tutela. Después, el Departamento de Bolívar — *en nombre del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio* — le reconoció pensión de invalidez con base en un dictamen de pérdida de capacidad laboral del 90%. Los demandantes atribuyen al Departamento la invalidez de la docente y persiguen una indemnización de perjuicios por tal concepto. El Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda. La sentencia fue apelada por la parte actora.

II. ANTECEDENTES



1. La demanda¹

El 22 de septiembre de 2014², Iris Elena Sierra Correa, en nombre propio y en representación de Andrés Felipe y William Eduardo Romani Sierra, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra el Departamento de Bolívar, para que fuera declarado patrimonialmente responsable por los perjuicios sufridos con ocasión de la *“falla en el servicio que condujo a... [su] invalidez”*.

En su escrito, la parte accionante formuló expresamente las siguientes pretensiones declarativas y de condena (transcritas literalmente, incluso con eventuales errores):

“Primera. El Departamento de Bolívar, es administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales causados a la señora Iris Elena Sierra Correa y, a sus menores hijos naturales Andrés Felipe y William Eduardo Romani Sierra, por falla o falta del servicio o de la administración que condujo a la invalidez.

Segunda. Condenar, en consecuencia, a la Nación colombiana- Departamento de Bolívar -, como reparación del daño ocasionado, a pagar a los actores, o a quien represente legamente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivos, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de tres mil novecientos (3900) salarios mínimos vigente mensual (sic).

Tercera. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo definitivo (...)

Estimación razonada

1-. DAÑOS MATERIALES:

A)- Lucro cesante por la suma de quinientos (500) salarios mínimos vigentes mensual, teniendo en cuenta que el estado de salud se deterioró, generándole mayores complicaciones.

B)- Daño emergente por la suma de ochocientos (800) salarios mínimos vigentes mensual, por conceptos de los gastos causados en la atención médica, transportes y lo que ha dejado de percibir, debido a que en la pensión de invalidez su salario no es 100% sino el 45% de lo devengado, la disminución patrimonial y deterioro del nivel de vida, afectando el mínimo vital.

C)- Secuelas y daño por la pérdida física de la víctima por la suma de mil seiscientos (1600) salarios mínimos vigentes mensual, la demora en su traslado o reubicación del lugar de labores por prescripción médica, le afectó sus órganos respiratorios, dejando unas secuelas y daños irreparables.”

Como antecedentes fácticos, la parte actora narró que desde el año 2008, Iris Elena Sierra Correa, docente de la Institución Educativa Distrital Loma Arenas (Santa Catalina, Bolívar), empezó a presentar alteraciones en su estado de salud, motivo por el cual fue valorada por medicina laboral y diagnosticada con asma y rinitis alérgica.

¹ Fl. 1 a 7, archivo 4, expediente digital.

² Mediante auto del 21 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo de Bolívar admitió la demanda (Fl. 59 a 62, archivo digital 4).



Señaló que el 24 de junio de 2008, mediante concepto de medicina laboral, se determinó que padecía asma y rinitis alérgica, cuyos síntomas se intensificaban al exponerse a irritantes respiratorios y alérgenos. En consecuencia, se le formularon las siguientes recomendaciones médicas: (i) evitar el contacto con polvo, ácaros, humo y polen; (ii) mantener condiciones de higiene adecuadas en su vivienda y lugar de trabajo; (iii) continuar el tratamiento médico prescrito; y (iv) acatar las instrucciones de los demás especialistas tratantes.

Indicó que, pese a estas instrucciones, el Departamento de Bolívar mantuvo a Iris Elena Sierra Correa en su lugar habitual de trabajo, donde permaneció expuesta al polvo y demás agentes alérgenos, prohibidos por orden médica.

Manifestó que, en marzo de 2009, la Clínica General del Norte, por intermedio de la Coordinación de Salud Ocupacional del Departamento de Bolívar, emitió un concepto médico en el cual señaló que Iris Elena Sierra Correa sufría asma bronquial de varios años de evolución, presentaba múltiples crisis asmáticas y había requerido tratamientos continuos, muchos de ellos originados por su lugar de trabajo. Añadió que dicho concepto indicó que la docente llevaba 9 meses incapacitada a la espera de reubicación y que, conforme al criterio médico y ocupacional, no debía retornar a su puesto habitual por riesgo para su salud.

Adujo que el 27 de abril de 2011, Iris Elena Sierra Correa presentó derecho de petición ante la Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Bolívar, mediante el cual solicitó su reubicación laboral a un entorno compatible con su condición médica.

Señaló que, en fecha indeterminada, presentó acción de tutela contra la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar pretendiendo el amparo de su derecho fundamental a la salud, como resultado de lo cual el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cartagena, mediante fallo de tutela del 30 de enero de 2012, ordenó a la entidad accionada iniciar las gestiones necesarias para efectuar el traslado o reubicación de la docente a una plaza cuyas condiciones ambientales resultaran favorables para su estado de salud.

Explicó que, mediante Resolución No. 01-183 del 27 de junio de 2012, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar dispuso el traslado de la docente, en cumplimiento del fallo de tutela, y mediante Resolución 0185 del 6 de marzo de 2013, le reconoció una pensión de invalidez, debido a que había sufrido una pérdida de capacidad laboral del 90%

Los demandantes consideran que el Departamento de Bolívar es patrimonialmente responsable por los perjuicios sufridos por Iris Elena Sierra Correa, con ocasión de la *“falla en el servicio que condujo a... [su] invalidez”*.

2. Contestación

2.1. El Departamento de Bolívar³ se opuso a las pretensiones de la demanda. Al efecto, negó haber desatendido las recomendaciones de medicina laboral emitidas por la Clínica General del Norte y afirmó que Iris Elena Sierra Correa permaneció incapacitada mientras se definía su reubicación, la cual se demoró por falta de vacantes, sin que esa circunstancia hubiera comprometido su estado de salud.

³ Fl. 69 a 74, cuaderno 1.



Indicó que la pensión de invalidez que la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar reconoció a la docente en 2013, obedeció a una enfermedad de origen profesional y no a una omisión administrativa. Como excepciones formuló las de: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva, (ii) indebida escogencia del medio de control, (iii) inimputabilidad del daño, (iv) inexistencia de relación de causalidad; y (v) inexistencia de perjuicios materiales.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

3.1. El Departamento de Bolívar⁴ insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

3.2. La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 28 de octubre de 2022⁵, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, al constatar que no se configuró un “*daño antijurídico*” imputable al Departamento de Bolívar por la supuesta dilación injustificada en el trámite del traslado de la docente Iris Elena Sierra Correa.

Al efecto, indicó que, aunque se acreditó que la demandante padecía asma bronquial con una pérdida de capacidad laboral del 90%, no se demostró que este daño fuera consecuencia directa de un retardo de la Administración. El Tribunal estableció que la demora de casi un año entre la solicitud y la autorización del traslado estuvo justificada por la escasez de vacantes y la existencia de múltiples solicitudes previas que debían atenderse por turno. Además, señaló que, durante el periodo de la supuesta mora, la docente fue incapacitada médicamente de manera sucesiva, lo que desvirtuaba el argumento de que su salud se agravó por la exposición continua a un ambiente laboral nocivo, pues no se presentó físicamente a su lugar de trabajo durante ese lapso. Concluyó que la demandante no demostró que la pérdida de capacidad laboral se hubiera producido “*como consecuencia de una dilación injustificada en el trámite y aprobación del traslado solicitado*”.

5. Apelación

5.1. La parte actora⁶ solicitó revocar la sentencia de primera instancia, al considerar que el Tribunal *a quo* incurrió en un yerro al no declarar probada la falla del servicio por omisión en el deber de protección del derecho a la salud, pues, a su juicio, en el expediente se acreditó que el daño consistente en la pérdida de capacidad laboral que padeció la docente, con ocasión de la exposición a alérgenos en su sitio de trabajo, ocurrió como consecuencia de la omisión del Departamento de Bolívar, al no atender diligentemente la recomendación médica de reubicación desde el diagnóstico de asma, en junio de 2008.

Asimismo, sostuvo que hubo un lapso de 2 años y 5 meses (entre el diagnóstico inicial y la primera incapacidad en noviembre de 2010) en el que la servidora trabajó expuesta a alérgenos como polvo, ácaros y humo de leña en el corregimiento de Lomita Arena. Bajo esta premisa, afirmó que el Estado incurrió en una falla del

⁴ Samai, índice 2, archivo 13.

⁵ Samai, índice 2, archivo 15.

⁶ Samai, índice 2, archivo 17.



servicio que se concretó en un daño antijurídico representado en la pérdida de su capacidad laboral, por cuanto la reubicación solo se hizo efectiva en junio de 2012, en cumplimiento de un fallo de tutela.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Como no se decretaron pruebas ni se solicitaron en el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021⁷, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en segunda instancia. En esta etapa procesal, el Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

La Sala anticipa que confirmará la sentencia del 28 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, al constatar que no se probó que la pérdida de capacidad laboral de la demandante se produjo como consecuencia directa de un retardo en la actuación de la Administración.

Para el análisis, a continuación, se abordarán los siguientes aspectos: (1) presupuestos procesales, (2) problema jurídico, (3) hechos probados, (4) caso concreto, (5) conclusión y (6) costas.

1. Presupuestos procesales

1.1. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del presente asunto, según lo previsto en el artículo 104⁸ de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), estatuto vigente a la fecha de presentación de la demanda y que, por tanto, resulta aplicable, porque se demanda la responsabilidad extracontractual del Departamento de Bolívar⁹.

El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 28 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, dada la vocación de doble instancia del proceso, debido

⁷ “Artículo 67. (...) Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes. 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso... 6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia”.

⁸ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa [...]”.

⁹ Constitución Política. “Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas... Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones...”.



a que la cuantía excedió los 500¹⁰ SMLMV, en concordancia con los artículos 150¹¹ y 152¹² del CPACA.

1.2. El medio de control de reparación directa es el mecanismo procesal idóneo, para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, cuando el daño invocado proviene de la acción u omisión de los agentes del Estado, en los términos del artículo 140¹³ del CPACA.

En el presente caso, el medio de control de reparación directa ejercido por la parte actora es el adecuado, por cuanto se reclama la reparación de un daño por una omisión del Departamento de Bolívar.

1.3. En el caso de marras la demanda fue ejercida en tiempo, pues fue presentada dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 164 del CPACA¹⁴ para formular pretensiones de reparación directa, toda vez que: (i) en el presente asunto la demanda se sustenta en los perjuicios que Iris Elena Sierra Correa afirma haber sufrido con ocasión de la invalidez estructurada a partir de una pérdida de capacidad laboral del 90%, la cual atribuye al deterioro de su estado de salud ocasionado por las condiciones ambientales del lugar donde prestaba sus servicios como docente¹⁵; (ii) mediante Decreto No. 01-154 del 19 de junio de 2013, Iris Elena Sierra Correa

¹⁰ La pretensión mayor de la demanda se estimó en la suma equivalente a 800 SMLMV por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, monto que supera los 500 SMLMV exigidos por la norma.

¹¹ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]”.

¹² “Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

¹³ “Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado [...]”.

¹⁴ “Artículo 164: Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.

¹⁵ Al respecto, la Sala pone de presente que, aunque en el expediente obra un documento del 29 de mayo de 2012 denominado: “Formulario de dictamen para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de invalidez”, en el que un profesional de la Fiduprevisora S.A. determinó que Iris Elena Sierra Correa tenía un porcentaje de invalidez del noventa por ciento (90%) (hecho probado 3.13.), del contenido del mismo no es posible establecer con certeza que en dicha fecha la demandante tuvo conocimiento del porcentaje de invalidez establecido. Por ello, para la contabilización de la caducidad se acude a las resoluciones mediante las cuales se reconoció la pensión de invalidez y el decreto que dispuso el retiro definitivo del servicio, por tratarse de actuaciones administrativas ciertas y acreditadas en el expediente, a partir de las cuales, en el presente caso, el daño alegado se exteriorizó de manera concreta y pudo ser conocido por la demandante. Desde esa perspectiva, el criterio mencionado atiende al momento en que el daño cuya reparación se reclama —esto es, la invalidez que se atribuye a la conducta omisiva de la administración— quedó formalmente consolidado y objetivamente exteriorizado en sede administrativa. En esas condiciones, con sustento en las pruebas obrantes en el proceso y en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, en este caso se considera razonable acudir, para efectos del cómputo de la caducidad, a los actos administrativos que consolidaron jurídicamente la situación de invalidez.



fue retirada definitivamente del servicio por la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar, luego de que le reconociera la pensión de invalidez mediante Resolución No. 0185 del 6 de marzo de 2013, decisión que la misma entidad confirmó a través de la Resolución No. 1146 del 26 de junio de 2013, mediante la cual resolvió el recurso de reposición. (hechos probados 3.16. y 3.17.); (iii) el 4 de junio de 2014 la accionante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, la cual se declaró fallida el 21 de junio de 2014¹⁶; y (iv) la demanda se presentó el 22 de septiembre de 2014.

1.4. Frente a la legitimación en la causa de las partes que integran la *litis*, esto es, de un lado, Iris Elena Sierra Correa, Andrés Felipe Romani Sierra y William Eduardo Romani Sierra; y, de otro, el Departamento de Bolívar, se advierte lo siguiente:

(i) Iris Elena Sierra Correa (afectada directa), Andrés Felipe Romani Sierra (hijo) y William Eduardo Romani Sierra (hijo) están legitimados en la causa por activa, pues la primera fue quien sufrió la declaración de invalidez por pérdida de su capacidad laboral atribuible al asma bronquial que padecía, y los demás conforman su núcleo familiar, según dan cuenta las copias de sus respectivos registros civiles de nacimiento, aportadas al expediente¹⁷.

(ii) El Departamento de Bolívar está legitimado en la causa por pasiva, en tanto la parte actora le atribuye la tardanza u omisión en tramitar y disponer el traslado o reubicación laboral de Iris Elena Sierra Correa, actuación que le correspondía, en el marco de sus competencias de gestión del personal docente, según lo establecido en el artículo 6¹⁸ de la Ley 715 de 2001¹⁹.

2. Problema jurídico

De conformidad con los cargos del recurso de apelación formulado por la parte actora, corresponde a la Sala determinar si la presunta demora en disponer la reubicación laboral de la docente constituye una falla del servicio atribuible al Departamento de Bolívar y si dicha conducta tuvo incidencia causal en la invalidez de la demandante, con ocasión del asma y la rinitis alérgica que padeció.

3. Hechos probados

¹⁶ Formato de constancia de trámite conciliatorio extrajudicial, fl. 12, expediente digital.

¹⁷ Registros civiles de nacimiento, fl. 9 a 11, expediente digital.

¹⁸ Ley 715 de 2001, artículo 6 numeral 6.2.3.: “*Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: (...) 6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados*”.

¹⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



Examinado el acervo probatorio que reposa en el expediente, se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes para dar respuesta al problema jurídico planteado en el presente asunto:

3.1. El 21 de agosto de 2002, la señora Iris Elena Sierra Correa ingresó como docente en la planta de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar prestando sus servicios en la Institución Educativa Distrital Loma Arenas del municipio de Santa Catalina, Bolívar²⁰.

3.2. El 24 de junio de 2008, la Clínica General del Norte emitió concepto médico laboral en el que se indicó que la paciente Iris Elena Sierra Correa presentaba asma alérgica con exacerbaciones al exponerse a irritantes ambientales como polvo, humo, polen y ácaros, por lo que se le recomendó evitar dichos alérgenos y mantener condiciones higiénicas adecuadas en su entorno laboral y residencial²¹.

3.3. El 19 de marzo de 2009, el concepto de medicina laboral de la Clínica General del Norte dejó constancia de que la paciente presentaba crisis asmáticas recurrentes, varias de ellas ocurridas en el lugar de trabajo y con necesidad de atención por urgencias, así como de una incapacidad continua de nueve meses mientras se definía su reubicación. Además, advirtió —*con apoyo en la opinión de los especialistas tratantes y de salud ocupacional*— que no debía reintegrarse al mismo puesto, por el riesgo que ello representaba para su salud. Finalmente, señaló la persistencia del cuadro clínico y la pobre respuesta al tratamiento, circunstancias que justificaban su reubicación como medida de protección. En el resumen clínico se señaló:

“Paciente con diagnóstico de ASMA BRONQUIAL de varios años de evolución, presentando múltiples crisis asmáticas con múltiples tratamientos, presentados en el sitio de trabajo, teniendo que recurrir a urgencias. La paciente tiene 9 meses incapacitada en espera de su reubicación. Por concepto de sus especialistas tratantes y Salud Ocupacional la paciente no debe volver a su puesto de trabajo para evitar poner peligro su salud y debe seguir en controles médicos estrictos”²²

3.4. El 15 de septiembre de 2009, la Clínica General del Norte formuló a la paciente recomendaciones orientadas a evitar la exposición a agentes ambientales nocivos, mantener condiciones de higiene adecuadas, continuar con controles médicos especializados y disponer la evaluación por Salud Ocupacional de su historial médico y de incapacidades, con miras a mejorar su estado de salud, calidad de vida y rendimiento laboral, así como a disminuir el ausentismo laboral por causa médica.

3.5. El 18 de febrero de 2011, la Clínica General del Norte realizó un resumen clínico de la paciente Iris Elena Sierra Correa y dejó constancia de que presentaba un asma severa de difícil manejo, con antecedentes desde 2008. Señaló que las condiciones ambientales asociadas al desplazamiento al lugar de trabajo incidían negativamente en la evolución del cuadro clínico por la exposición a polvo, humo, ácaros y otros alérgenos, generando incapacidades repetidas y escasa respuesta terapéutica. Finalmente, solicitó el historial de incapacidades médicas para su remisión a la Secretaría de Educación Departamental, en el marco del sistema del magisterio. En el resumen clínico se indicó:

²⁰ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 38 y 47.

²¹ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 21.

²² Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 22.



“Paciente con antecedente de asma. Predominantemente alérgica, con procesos reactivos desde el año 2008, en valoraciones con neumología, con tratamiento farmacológico de simbicort y rinocort, con leve mejoría de su cuadro, con recaídas frecuentes, con crisis asmáticas a repetición de 4 al mes considerándose por los parámetros internacionales como asma severa de difícil manejo, todo esto se acrecentó por las condiciones para llegar al sitio de trabajo con exposición al polvo, al viajar en bus por carreteras destapadas, o mal estado. todas estas condiciones ambientales al parecer repercuten en forma negativa para la recuperación de la paciente, ocasionando poca adherencia al tratamiento, y crisis asmáticas a repetición.

Por concepto de su especialista tratante, neumólogo, considera que posiblemente su patología de difícil manejo se debe a exposición ambiental de humo, polvo, ácaros y otros alérgenos, ocasionándole incapacidades repetidas. Se solicita historial de incapacidades medicas desde el año 2008 para entregarlas a la secretaria de educación departamental por parte del departamento de sistema magisterio”.

3.6. El 11 de abril de 2011, se realizó en la Clínica General del Norte una junta médica, a la cual asistieron una coordinadora médica, un médico neumólogo y un médico laboral y de salud ocupacional. Según consta en el acta de la junta, se expuso el caso de la paciente Iris Sierra Correa, con diagnóstico de asma predominantemente alérgica y se conceptuó que, aunque la paciente se encontraba clínicamente estable, presentaba obstrucción en la espirometría practicada en marzo del mismo año. Asimismo, se señaló que el ambiente en el que laboraba le era desfavorable y exacerbaba su patología. En consecuencia, se formuló como plan a seguir la continuidad del tratamiento con budesonida y formoterol, la revaloración por neumología, la prórroga de la incapacidad médica, la adopción de medidas de higiene ambiental y el traslado a un ambiente laboral distinto²³.

3.7. El 27 de abril de 2011, Iris Elena Sierra Correa radicó oficio ante la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar, en el que solicitó el cumplimiento de la recomendación de traslado señalada por la junta médica de la Organización Clínica General del Norte, para lo cual allegó el documento *“registro de junta médica”*, suscrito por el médico especialista de medicina laboral y salud ocupacional de la institución de salud mencionada, que daba cuenta de la realización de la junta médica llevada a cabo el 11 de abril de 2011²⁴.

3.8. El 30 de mayo de 2011, el coordinador de salud ocupacional de la Clínica General del Norte envió comunicación al Programa Magisterio Bolívar, en la que solicitó la reubicación del lugar de trabajo de Iris Sierra Correa, debido a que la paciente, con diagnóstico de asma, se encontraba incapacitada desde hacía varios meses en espera de reubicación, dado que las condiciones laborales de la Institución Educativa Loma Arenas exacerbaban su patología. En este documento se lee:

“Paciente con IC: ASMA, de varios meses de evolución, en manejo médico con neumología, ha presentado episodios frecuentes de disnea, los cuales se presentan en su sitio de trabajo, teniendo que recurrir a los servicios de urgencias. Actualmente se encuentra incapacitada hace varios meses en espera de reubicación ya que las condiciones actuales exacerbaban su patología. Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente se considera el asma que padece la docente, de origen Profesional,

²³ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 38 (36).

²⁴ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. F. 35.



*por tanto se insiste en la reubicación, seguir los controles con médico tratante y salud ocupacional*²⁵

3.9. El 29 de junio de 2011, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar emitió respuesta a la solicitud de traslado formulada por la accionante, en la que informó que el traslado solicitado no podía ser resuelto de manera inmediata, debido a la escasez de plazas vacantes en las instituciones educativas de la zona norte del departamento. También señaló que, aunque la normativa permitía traslados por motivos de salud previo dictamen médico del comité de medicina laboral del prestador del servicio, la alta demanda de solicitudes similares y la limitada disponibilidad de cargos exigían aplicar estrictamente el derecho de turno establecido en la Ley 962 de 2005²⁶. Por ello, aun cuando se cumplía con el presupuesto atinente al concepto previo del comité de medicina laboral, la solicitud quedaba registrada en el listado interno de “turnos en espera” y solo podría ejecutarse cuando surgiera una vacante compatible²⁷.

3.10. El 28 de octubre de 2011, el coordinador de salud ocupacional de la Clínica General del Norte profirió concepto médico laboral en el que reiteró la condición médica de Iris Elena Sierra Correa. Indicó que llevaba nueve (9) meses incapacitada, a la espera de la reubicación laboral, y que, por concepto de los especialistas tratantes y de salud ocupacional, la paciente no podía volver a su puesto de trabajo, con el fin de evitar poner en peligro su salud y debía seguir controles médicos estrictos²⁸.

3.11. En fecha indeterminada, Iris Elena Sierra Correa presentó acción de tutela contra el Departamento de Bolívar, pretendiendo la protección a su derecho fundamental a la salud²⁹.

3.12. Con sentencia de tutela del 30 de enero de 2012, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cartagena concedió el amparo al derecho fundamental a la salud solicitado por Iris Elena Sierra Correa y ordenó a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar iniciar las gestiones necesarias para efectuar su traslado por razones de salud. En el oficio con el cual el Juzgado Segundo Laboral del Circuito comunicó lo resuelto en dicha providencia, se señaló³⁰:

“Me permito comunicarle, que este Despacho Judicial mediante Providencia de fecha Enero 30 de 2012, dictada dentro de la Acción de Tutela seguida por Usted, en contra de la Secretaría de Educación Departamental, resolvió:

PRIMERO: CONCEDER la acción de tutela instaurada por la señora Iris Sierra Correa en contra de la Secretaría de Educación Departamental como protección de su Derecho Fundamental Constitucional a la salud.

²⁵ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 25.

²⁶ “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

²⁷ Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 39 (37).

²⁸ Índice 2 de Samai en: “4ED01EXPEDIENTEDIGITALIZADOPDF(.pdf) NroActua 2”. Fl. 26.

²⁹ Oficio N. 54 de 31 de enero de 2012, mediante el cual el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cartagena le comunica a Iris Elena Sierra Correa el sentido del fallo dentro de la acción de tutela en la que fue accionante. Índice 2 de Samai en: “5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132”. Fl. 34 (32).

³⁰ Si bien en el expediente no obra el fallo de tutela, fue allegado el oficio N. 54 de 31 de enero de 2012, en el que se comunica la sentencia, f. 34 (32), expediente digital.



SEGUNDO: Para que el Derecho tutelado encuentre efectiva protección se ordena al Secretario de Educación y Cultura de Bolívar Doctor German Antonio Caldas Vera que en un término de quince (15) días inicie las gestiones correspondientes para acceder al traslado solicitado por la docente Iris Sierra Correa, identificada con la CC No. 45.507.060 ubicándola en una plaza dentro del perímetro urbano de la Ciudad en donde las condiciones ambientales le sean favorables a su salud y se continúe con un mejor tratamiento para la enfermedad que padece "asma predominante, alergia", acogiendo las recomendaciones de los especialistas en Salud Ocupacional adscritos a la Organización Clínica General del Norte (...)"

La anterior decisión fue objeto de apelación por parte de la entidad accionada³¹.

3.13. El 9 de marzo de 2012, la Sala Laboral de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena profirió la sentencia de tutela de segunda instancia, mediante la cual confirmó lo dispuesto en el numeral primero del fallo de tutela apelado y modificó el numeral segundo de su parte resolutive, en el sentido de disponer que el traslado solicitado por la docente Iris Sierra Correa se efectuara a una plaza en la que pudiera prestar el servicio en las mismas condiciones en que se encontraba y en la que fuera viable cumplir las recomendaciones del médico especialista³².

3.14. Mediante un documento del 29 de mayo de 2012, denominado: "*Formulario de dictamen para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y determinación de invalidez*", un profesional de la Fiduprevisora S.A. determinó que Iris Elena Sierra Correa tenía un porcentaje de invalidez del noventa por ciento (90%)³³.

3.15. Mediante Resolución No. 01-183 de 27 de junio de 2012, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar dispuso el traslado de la docente desde la Institución Educativa Distrital Loma Arenas de Santa Catalina a la Institución Educativa Crisanto Luque, sede Bonanza, ubicada en el municipio de Turbaco³⁴.

3.16. Por Resolución No. 0185 de 6 de marzo de 2013, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar, en nombre de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció a la docente Iris Elena Sierra Correa una pensión mensual de invalidez por valor de \$566.700. Esta decisión fue confirmada por la misma entidad a través de la Resolución No. 1146 del 26 de junio de 2013³⁵, mediante la cual resolvió el recurso de reposición³⁶.

3.17. Mediante el Decreto No. 01-154 de 19 de junio de 2013, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar dispuso el retiro de Iris Elena Sierra Correa del cargo que desempeñaba en la Institución Educativa Distrital Loma Arenas del municipio de Santa Catalina, Bolívar, porque había sido declarada en

³¹ Lo anterior se infiere del contenido del oficio en el que el Tribunal Superior del Distrito judicial de Cartagena -Sala Laboral- comunicó a Iris Elena Sierra Correa el sentido del fallo de tutela de segunda instancia, fl. 33 (31), archivo 4 expediente digital.

³² Oficio de notificación, 13 de marzo de 2012, f 33 (31), expediente digital.

³³ Fl. 40 y 41, índice 2 de Samai en: "4ED01EXPEDIENTEDIGITALIZADOPDF(.pdf) NroActua 2".

³⁴ Índice 2 de Samai en: "5_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084132". Fl. 36 (34).

³⁵ "Por la cual se resuelve un recurso de reposición a la Pensión de Invalidez Iris Elena Sierra Correa".

³⁶ Índice 2 de Samai en "4_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084130". Fl. 30 (28).



situación de invalidez absoluta, en atención al dictamen de pérdida de capacidad laboral y al reconocimiento pensional³⁷.

4. Caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 28 de octubre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda, la parte actora solicitó revocar la sentencia de primera instancia, al considerar que el *a quo* incurrió en un yerro al no declarar probada la falla del servicio por omisión en el deber de protección del derecho a la salud. A su juicio, en el expediente se acreditó que el daño consistente en la pérdida de capacidad laboral que padeció la docente, con ocasión de la exposición a alérgenos en su sitio de trabajo, ocurrió como consecuencia de la omisión del Departamento de Bolívar, al no atender diligentemente la recomendación médica de reubicación desde el diagnóstico de asma en junio de 2008. Asimismo, sostuvo que hubo un lapso de 2 años y 5 meses (entre el diagnóstico inicial y la primera incapacidad en noviembre de 2010) en el que la servidora trabajó expuesta a alérgenos como polvo, ácaros y humo de leña en el corregimiento de Lomita Arena sin ser trasladada.

Bajo la premisa anterior, afirmó que el Estado incurrió en una falla del servicio que se concretó en un daño antijurídico representado en la invalidez derivada de la pérdida del 90% de su capacidad laboral, por cuanto la reubicación se hizo efectiva de manera tardía, en junio de 2012, en cumplimiento de una sentencia de tutela.

Así pues, teniendo en cuenta los reparos presentados por la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP), se resolverá el asunto *sub lite* en aquello que se reprocha como desfavorable en el recurso³⁸. Por ello, a continuación, se examinará si existió una omisión en la reubicación del lugar de trabajo de la demandante y si esta condujo a la declaración de invalidez, debido al asma y la rinitis alérgica que padeció.

No se analizará si la pérdida de capacidad laboral de Iris Sierra Correa -*acreditada por el Tribunal a quo*- se encuentra probada, pues los cargos formulados en el recurso de apelación no fueron dirigidos contra este aspecto, por lo que se entiende que la apelante se encuentra conforme con lo decidido frente a ello³⁹.

³⁷ Índice 2 de Samai en “4_EXPEDIENTEDIGI01EXPEDIENTEDIGITALI20240226084130”. Fl. 43 y 44.

³⁸ “Artículo 328. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

³⁹ De acuerdo con el artículo 320 del CGP el “recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”. Por tanto, la competencia funcional de la Sala, como juzgador de segunda instancia, se limita a “pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”, como lo establece el artículo 328 del CGP. Sobre los límites del juez de segunda instancia la jurisprudencia ha sostenido: “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’ (Corte Constitucional C-583 de 1997)”. Consejo de Estado, Sentencia de 23 de abril de 2009, Rad.: 17160. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección, el juzgador de segunda tiene la potestad de “pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para una decisión de mérito,



4.1. Análisis de la atribución de responsabilidad al Departamento de Bolívar por la invalidez laboral de la demandante

4.1.1. Según lo expuesto en la demanda, el Departamento de Bolívar debe responder patrimonialmente por la invalidez de Iris Elena Sierra Correa, pues esta se atribuye a la omisión de disponer oportunamente su reubicación en un lugar de trabajo cuyas condiciones ambientales no agravaran la patología de asma y rinitis alérgica que padecía.

En esos términos, corresponde determinar si el daño cuya reparación se reclama es imputable al Departamento de Bolívar, para lo cual es necesario establecer, en primer lugar, si la entidad incumplió los deberes de protección y prevención que le asistían frente a la situación de salud de la docente y, en segundo lugar, si esa omisión tuvo incidencia causal en la estructuración de su invalidez.

La Sala anticipa que, si bien en el proceso se acreditó una demora relevante en la materialización del traslado por razones de salud, no obran elementos técnicos suficientes para concluir que esa tardanza hubiera sido la causa determinante de la pérdida de capacidad laboral del 90% que condujo posteriormente a la declaración de invalidez y al retiro del servicio.

4.1.2. Para abordar el estudio de imputación, conviene recordar que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 19 de abril de 2012⁴⁰, precisó que el modelo de responsabilidad estatal previsto en la Constitución de 1991 no consagró un único régimen de responsabilidad, de modo que corresponde al juez, según las particularidades del caso concreto, determinar si la imputación se estructura a partir de la falla del servicio o de otro título jurídicamente procedente.

Con todo, en asuntos como el presente, el análisis debe adelantarse bajo el título de imputación de falla del servicio, en tanto la parte actora atribuye el daño a una omisión de la Administración en el cumplimiento de deberes concretos de protección derivados de la situación de salud de la servidora. En efecto, la falla del servicio se configura cuando la Administración incumple una obligación a su cargo o actúa de manera tardía, irregular o insuficiente frente a un deber jurídicamente exigible, apreciado a la luz de las circunstancias del caso, los medios institucionales disponibles y el marco normativo aplicable.

En el plano constitucional, el artículo 13⁴¹ impone a las autoridades el deber de brindar especial protección a las personas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, entre ellas quienes presentan afectaciones graves de salud.

tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada" Consejo de Estado, sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, Rad.: 46005.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012. Expediente: 21515

⁴¹ "Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."



Este mandato se articula con el artículo 25⁴², que reconoce el trabajo en condiciones dignas y justas, y con el artículo 53⁴³, que consagra, entre otros principios mínimos fundamentales, la estabilidad en el empleo. Así, la Constitución no solo protege el acceso al trabajo, sino también su ejercicio en condiciones compatibles con la dignidad humana y con la situación particular del trabajador.

Ahora bien, esos mandatos deben armonizarse, en el ámbito del empleo público, con el artículo 125⁴⁴ de la Constitución Política, conforme al cual los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones previstas en la ley, y su provisión, movilidad y retiro se encuentran sometidos a reglas específicas. De ello se sigue que las decisiones sobre reubicación o traslado no pueden adoptarse al margen del régimen jurídico de la carrera administrativa ni de la planta de personal vigente.

En desarrollo de ese marco, la Ley 909 de 2004⁴⁵ regula el empleo público y la carrera administrativa; y, específicamente para el sector docente, el Decreto Ley 1278 de 2002⁴⁶ prevé el traslado como situación administrativa procedente en los eventos establecidos por la ley y el reglamento, mediante acto administrativo motivado expedido por la autoridad competente⁴⁷. A su turno, el Decreto 520 de

⁴² “Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

⁴³ “Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

⁴⁴ “Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

⁴⁵ “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁶ “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”.

⁴⁷ Decreto Ley 1278 de 2002. Artículo 52. “Modalidades de traslado. Los traslados proceden: a) Discrecionalmente por la autoridad competente, cuando para la debida prestación del servicio se requiera el traslado de un docente o directivo docente dentro del mismo distrito o municipio, o dentro del mismo departamento cuando se trate de municipios no certificados, con el fin de garantizar un servicio continuo, eficaz y eficiente; b) Por razones de seguridad debidamente comprobadas; c) Por solicitud propia. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará las modalidades de traslado y las condiciones para hacerlas efectivas, teniendo en cuenta que los traslados prevalecerán sobre los listados de elegibles del concurso dentro de la respectiva entidad territorial certificada; que deben responder a criterios de igualdad, transparencia, objetividad y méritos tanto en relación con sus condiciones de ingreso al servicio y a la carrera docente, como en el desempeño de sus funciones y en las evaluaciones de competencias; y que el traslado por razones de seguridad debe prevalecer sobre cualquier otra modalidad de provisión de los empleos de carrera docente”.



2010⁴⁸ distingue entre el proceso ordinario de traslados y los traslados no sujetos a ese procedimiento, dentro de los cuales se encuentran aquellos fundados en razones de salud debidamente certificadas por el comité de medicina laboral.

Por su parte, en materia de riesgos laborales, el artículo 21 del Decreto Ley 1295 de 1994⁴⁹ impone al empleador el deber de procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo⁵⁰. Sin embargo, ese deber debe cumplirse dentro del marco jurídico que rige la función pública, de suerte que, aunque puede traducirse en medidas como la reubicación laboral, ello no autoriza a desconocer las reglas sobre provisión de cargos ni a crear plazas inexistentes.

En consecuencia, el deber del Departamento de Bolívar debía concretarse en la adopción oportuna de las medidas administrativas necesarias para tramitar el traslado por razones de salud, de manera compatible, por una parte, con la protección de la docente frente a un entorno laboral adverso y, por otra, con las exigencias propias del régimen de carrera y de la planta de personal.

4.1.3. A partir del material probatorio obrante en el expediente, la Sala encuentra acreditado: (i) que la docente padecía asma y rinitis alérgica, patologías diagnosticadas desde el 24 de junio de 2008, respecto de las cuales se recomendó mantener condiciones adecuadas de higiene ambiental (hecho probado 3.2.); (ii) que, mediante conceptos posteriores de medicina laboral de 19 de marzo de 2009, 15 de septiembre de 2009, 18 de febrero, 11 de abril y 30 de mayo de 2011, se reiteró que el entorno laboral resultaba desfavorable para su estado de salud y se insistió en la conveniencia de su reubicación (hechos probados 3.3., 3.4., 3.5., 3.6. y 3.8.); (iii) que el 27 de abril de 2011 la docente radicó solicitud formal de traslado ante la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Bolívar (hecho probado 3.7.); (iv) que el 29 de junio de 2011 la entidad respondió que no existían plazas vacantes y que, en aplicación del derecho de turno, la petición sería incorporada a un listado interno hasta tanto surgiera una vacante compatible (hecho probado 3.9.); y (v) que el traslado solo se hizo efectivo mediante Resolución No. 01-183 del 27 de junio de 2012, expedida en cumplimiento de una sentencia de tutela confirmada en segunda instancia (hecho probado 3.12., 3.13. y 3.15.).

Este recuento permite advertir que, aunque existían recomendaciones médicas anteriores, solo a partir del 27 de abril de 2011 se acreditó en el expediente una solicitud formal de traslado dirigida a la entidad competente. Desde ese momento surgió, en términos exigibles, el deber de la Administración de tramitar de manera diligente y oportuna la reubicación por razones de salud, al tratarse de un evento no sometido al proceso ordinario de traslados.

Frente a esa solicitud, la entidad invocó como justificación la inexistencia de vacantes y la aplicación de un sistema interno de turnos. No obstante, tales afirmaciones no fueron respaldadas con prueba alguna, pese a que se trataba de circunstancias internas de la propia Administración y, por tanto, de hechos respecto de los cuales se encontraba en mejor posición para aportar los soportes

⁴⁸ "Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 en relación con el proceso de traslado de docentes y directivos docentes".

⁴⁹ "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".

⁵⁰ "Artículo 21. Obligaciones del empleador. El empleador será responsable: (...) c. Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo (...)".



correspondientes. En efecto, en el expediente no obra documento alguno que acredite la existencia real del listado de espera, el número de solicitudes que lo integraban, el lugar que ocupaba la docente ni las razones concretas que impedían materializar la reubicación dentro de un plazo razonable.

En este contexto, es necesario establecer si la Administración dejó de actuar sin justificación suficiente frente a un deber concreto de protección; y, para ese efecto, mientras a la parte actora le correspondía acreditar la situación de salud, la recomendación médica y la solicitud de traslado, a la entidad le incumbía demostrar, por hallarse en mejor posición probatoria, las razones objetivas que justificaban la imposibilidad de materializar la reubicación dentro de un plazo razonable.

Así las cosas, se advierte que el Departamento de Bolívar incurrió en una falla del servicio, pues se acreditó: (i) la existencia de un deber legal de tramitar el traslado por razones de salud sin sujeción al proceso ordinario; (ii) la concurrencia de las condiciones médicas que hacían exigible su cumplimiento; (iii) la presentación de la solicitud formal el 27 de abril de 2011; y (iv) una demora injustificada en la materialización del traslado, que solo vino a concretarse catorce meses después y en cumplimiento de una orden de tutela. La ausencia de un plazo legal específico no habilitaba a la Administración para diferir indefinidamente el cumplimiento de ese deber, pues, a falta de término expreso, debía actuar dentro de un lapso razonable, lo que claramente no ocurrió en este caso.

4.1.4. Establecida así la falla del servicio, corresponde ahora analizar si esa omisión fue causa de la invalidez cuya reparación se reclama. En este punto, la Sala advierte que el expediente no contiene prueba técnica o médica suficiente que permita afirmar que una reubicación más temprana hubiera tenido la aptitud de impedir, interrumpir o siquiera mitigar de manera decisiva la progresión de la enfermedad hasta el punto de evitar la pérdida de capacidad laboral reconocida con posterioridad.

En efecto, aunque está demostrado que la docente padecía desde años atrás una enfermedad respiratoria persistente y que el entorno laboral no era favorable para su condición clínica, no obra en el proceso dictamen, concepto especializado o elemento objetivo alguno que vincule causalmente la tardanza administrativa ocurrida entre el 27 de abril de 2011 y el 27 de junio de 2012 con la estructuración de la invalidez. Tampoco se acreditó que, de haberse dispuesto el traslado en una fecha anterior, el desenlace invalidante no se hubiera producido.

Por el contrario, lo que muestran las pruebas es la existencia de una patología previa, de evolución prolongada y de difícil manejo, frente a la cual no es jurídicamente posible inferir, sin soporte técnico suficiente, que la permanencia en el cargo durante el periodo de demora administrativa haya sido la causa determinante de la pérdida de capacidad laboral del 90%. La sola acreditación de la tardanza en el traslado, aun cuando configure una falla del servicio, no basta para tener por demostrado el nexo causal entre esa omisión y el daño alegado.

Recuérdese que para atribuir responsabilidad patrimonial debe probarse el nexo de causalidad entre el daño y la conducta del demandado. La responsabilidad supone la inequívoca atribución de la autoría de un hecho que tenga eficacia causal suficiente para generar el resultado.



4.1.5. En consecuencia con lo expuesto, si bien la Sala encuentra acreditada la falla del servicio por parte del Departamento de Bolívar, derivada de la demora injustificada en el traslado de la docente —cuyo deber legal estaba establecido, cuyas condiciones médicas estaban certificadas y cuya solicitud fue formulada sin obtener respuesta efectiva sino hasta el cumplimiento de una sentencia de tutela—, no se encuentra probado el nexo causal entre dicha falla y la invalidez de la señora Sierra Correa. La ausencia de ese vínculo causal, elemento indispensable para la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, impone confirmar la sentencia apelada, aunque por las razones aquí expuestas.

5. Conclusión

En el marco de los cargos formulados en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 28 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la Sala concluye que el material probatorio acreditó que Iris Elena Sierra Correa presentaba una condición de salud que hacía necesaria su reubicación laboral, que esa situación fue puesta en conocimiento de la administración mediante solicitud del 27 de abril de 2011, y que el traslado solo se hizo efectivo el 27 de junio de 2012, después de la intervención del juez de tutela. Ello permite afirmar que existió una tardanza relevante en la materialización del traslado. Sin embargo, no obra prueba técnica suficiente para establecer que esa demora hubiera sido la causa determinante de la pérdida de capacidad laboral del 90% que posteriormente condujo a la declaración de invalidez y al retiro del servicio. En consecuencia, aunque se advierte una falla del servicio por retardo en la adopción del traslado, no se encuentra demostrado el nexo causal necesario para imputar al Departamento de Bolívar el daño cuya reparación se pretende, razón por la cual se impone confirmar la sentencia apelada.

Así las cosas, si bien el tribunal *a quo* erró al descartar la existencia de la falla del servicio, la ausencia de nexo causal entre esta y el daño alegado conduce a la misma conclusión denegatoria. Por ello, la sentencia apelada será confirmada, pero por las razones aquí expuestas.

6. Costas

El numeral 1 del artículo 365⁵¹ del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación. Atendiendo a lo allí ordenado, se condenará en costas en segunda instancia a la parte actora, por resultar vencida en esta instancia.

Las agencias en derecho se fijarán con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del

⁵¹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe [...]”.



CGP⁵². Para esos efectos deberá atenderse la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales.

En el *sub lite*, la parte demandada no realizó gestiones de manera activa en esta instancia. En consecuencia, no habrá lugar al pago de las agencias en derecho a cargo de la demandada.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 28 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda, pero por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte actora, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de origen, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 366 y 365 numeral 8 del Código General del Proceso. No hay lugar a fijar agencias en derecho en segunda instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, **ENVIAR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado

⁵² “Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...] 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]”.