

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL PRIMERO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

MAGISTRADA PONENTE: ÁNGELA MARÍA ESTRADA CASANOVA

ASUNTO: SENTENCIA DE FONDO

PROCESO No. 2015-2110.

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

DEMANDANTE: JUAN CAMILO MORA LUNA.

DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

San Juan de Pasto, cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Teniendo en cuenta que el presente juicio se encuentra en la etapa procesal correspondiente, y sin que se advierta que en el mismo se configuran causales de nulidades constitucionales ni procesales que invaliden lo actuado, procede el TRIBUNAL PRIMERO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del C.P.A y C.A, a dictar la correspondiente sentencia de fondo en el asunto de la referencia, con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I. LA DEMANDA

JUAN CAMILO MORA LUNA, identificado con C.C. No. 12.669.936 de Samaniego (N), actuando a través de apoderado judicial, a través de escrito radicado el día 6 de agosto de 2015, ante la oficina judicial de Pasto, instauró demanda contenciosa administrativa de ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO, establecido en el Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, representada legalmente por el titular del despacho, el señor procurador ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO, con base en las siguientes:

II. PRETENSIONES

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el fallo sancionatorio de fecha 29 de septiembre de 2014, proferido por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en contra del señor en contra del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, mediante el cual fue sancionado con destitución inmediata del su cargo e inhabilidad general por el termino de 10 años y consecuentemente se condene al pago de las indemnizaciones correspondientes.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a expedir un acto administrativo mediante el cual se sirva a disponer el reintegro del señor JUAN CAMILO MORA LUNA a la planta de personal de la Secretaria de Educación Departamental de Nariño, así como la correspondiente inclusión en nómina y el pago de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir, desde la fecha de su desvinculación laboral
3. Que se condene a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, al pago de los perjuicios causados al señor JUAN CAMILO MORA LUNA, en razón de su desvinculación como docente.

III. SUPUESTOS FÁCTICOS DE LA DEMANDA

El tribunal resume de la siguiente manera los hechos narrados en la demanda:

1. El señor JUAN CAMILO MORA LUNA, se encontraba vinculado a la Secretaria de Educación del Departamento de Nariño, como docente de la Institución Educativa San Francisco de Asís, en el Municipio de Samaniego, desde el 21 de Mayo de 1985.
2. Mientras estuvo trabajando en la Institución Educativa San Francisco de Asís, el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, tuvo una seria de altercados con el señor JESÚS LÓPEZ VILLA, quien era rector de dicha institución.
3. De tal manera que el día 21 de agosto de 2012, el señor Jesús López Villa, presentó queja disciplinaria ante la Oficina de Control interno de la Gobernación radicada con el No. 057-12, porque el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, había abandonado su cargo sin justificación alguna durante varios días del mes de mayo y junio de ese año. Sin embargo dicho proceso fue archivado.
4. Posteriormente, el señor JESÚS LÓPEZ VILLA, radicó una nueva queja en contra del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, el día 4 junio de 2013, la cual fue radicada bajo el No 123-13, ya que presuntamente este último había incumplido con sus labores y abandono injustificadamente su cargo en varios días del año 2013, lo cual se contempla como una falta gravísima según lo dispuesto por el artículo 48 numeral 55 del Código Disciplinario Único,
5. En por ello que se dio apertura a un proceso disciplinario por parte de Procuraduría Regional de la Nación, el cual culminó con la destitución del cargo de docente e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por un término de 10 años, a través del fallo sancionatorio No. 123-13 del 29 de septiembre de 2014 y confirmado una vez esta decisión fue apelada, mediante la Resolución No. 124-477 del 10 de diciembre de 2014, emanada por la hoy demandada, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
6. Así mismo se surtió la correspondiente Conciliación Prejudicial en la Procuraduría 23 Judicial I Administrativa de Pasto (N), el día 4 de junio de 2015, la cual finalizó con una Constancia de no Acuerdo por la ausencia de ánimo conciliatorio por el apoderado de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO – CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Invoca el accionante como vulnerado los siguientes artículos: 2, 29, 53 y 90 de la Constitución Política.

Manifiesta que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, trasgredió las normas procesales aplicables a la investigación disciplinaria, vulnerando de una manera evidente sus derechos fundamentales al debido proceso, a la presunción de inocencia, a la defensa y al trabajo en condiciones dignas y justas , al desconocer y no valorar debidamente el acervo probatorio aportado por el accionante.

Advierte entonces que sus derechos han sido vulnerados y menoscabados con la expedición de los actos administrativos cuya nulidad se demanda en el proceso en referencia, ocasionándole graves perjuicios en su persona.

Precisa de esta manera que al expedir dichos actos administrativos que concluyeron con su desvinculación laboral como docente, se produjo una vulneración que es imputable al Estado en cabeza de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

V. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante Auto Admisorio N° 001-2015 del 18 de Agosto de 2015, no se concedió el amparo de pobreza solicitado por el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, se procede a admitir la demanda y se reconoce personería jurídica a la señora VANESA GARCÍA ACOSTA para actuar como apoderada judicial del demandante, realizándose las ordenaciones de ley.

VI. NOTIFICACIONES

Se da cumplimiento al auto admisorio de la demanda, surtiéndose la notificación personal a la entidad demandada, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, al MINISTERIO PÚBLICO y a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO (ANDJE).

VII. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a través de apoderado judicial, el señor CÉSAR A. NARVÁEZ DUARTE, según poder conferido por el Doctor EDUARDO SANTOS PADILLA, en su calidad de representante legal de la entidad, presentó la correspondiente contestación a la demanda el día 25 de septiembre de 2015, mediante la cual manifestó su oposición a todas y cada una de las pretensiones, solicitando se prueben los hechos argumentados fehacientemente.

En este sentido manifiesta que el Proceso Disciplinario adelantado en contra del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, se realizó acorde a derecho ya que en cada una de las etapas procesales tanto de primera como segunda instancia, se llevaron a cabalidad, garantizando en todo momento el derecho al debido proceso y a los derechos que todo sujeto disciplinable tiene lugar.

Es así como todas y cada una de las pruebas aportadas oportunamente por las partes en el Proceso Disciplinario, fueron examinadas y valoradas conforme a las reglas de la sana crítica y con base en el principio de imparcialidad que rige al operador disciplinario.

Y finalmente propone como excepciones las siguientes:

- **FALTA DE INTEGRACIÓN DE LA LITIS EN LA CAUSA POR PASIVA:** manifiesta que para integrar correctamente la litis en la causa por pasiva, era necesario demandar no sólo a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, sino también se debió demandar a la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO.
- **FALTA DE INTEGRACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO:** indica que debió pedirse la nulidad tanto del Acto Administrativo sancionatorio Proceso Disciplinario No IUC D 123-13, emanado de la Procuraduría Regional de Nariño, como del Acto Administrativo que ejecutó la referida sanción Resolución 043 del trece (13) de enero de 2015, emanada por el despacho del Gobernador de Nariño, pues de esta manera se debía integrar el acto administrativo complejo para posteriormente ser demandado.

VIII. TRASLADO DE EXCEPCIONES

Mediante auto de 28 de septiembre de 2015, se corre traslado de excepciones y a través de nota secretarial, se dio cuenta que la parte demandante presentó contestación a las el día 30 de septiembre de ese mismo año.

IX. PERIODO PROBATORIO

El día 25 de enero del año 2016 se llevó a cabo la diligencia de Audiencia de pruebas, a través de la cual se recibieron las pruebas documentales, tanto aportadas como solicitadas y las pruebas documentales.

X. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES

PARTE DEMANDANTE

Al criterio de la parte demandante el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, en ningún momento infringió las obligaciones que como docente tenía en la Institución Educativa San Francisco de Asís, pues cumplió con sus funciones a cabalidad, y las faltas respecto del abandono del cargo, estaban absolutamente justificadas y esto quedó demostrado con el material probatorio, no obstante quien faltó a su deber como juez disciplinario, fue la Procuraduría, ya que no valoro debidamente las pruebas aportadas por el demandante de manera oportuna. De tal manera que se presentó una clara vulneración al debido proceso, y como resultado de ello, se emitió una condena injustificada.

Por lo anterior, la parte demandada solicita que prosperen las pretensiones de la demanda respecto de la nulidad del fallo sancionatorio mediante el cual fue desvinculado de su cargo el señor JUAN CAMILO MORA LUNA y el consecuente restablecimiento de los derechos y el reconocimiento de los perjuicios tanto materiales del accionante.

PARTE DEMANDADA

La entidad demanda señala que no se vulnero el debido proceso al señor JUAN CAMILO MORA LUNA, bajo ninguna circunstancia, puesto que en el transcurso del proceso, cada una de las pruebas fueron analizadas jurídica y técnicamente de una manera exhaustiva e integral, sin embargo, ninguna de ellas pudieron desvirtuar el hecho de que efectivamente el accionante abandono su cargo sin justa causa.

Además de esto, el acervo probatorio aportado por el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, no evidencia ni logra demostrar que la Procuraduría efectivamente incurrió en fallas y por consiguiente vulnero sus derechos.

En este sentido, la parte demandada solicitó que se denegaran todas y cada una de las pretensiones de la demanda y que por el contrario prosperen las excepciones por ellos propuestas.

XI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor BRAYAN FRANCISCO URBANO BASTIDAS, Procurador Delegado ante Tribunal, mediante escrito del día 15 de febrero de 2016, presento sus alegatos de conclusión, en el que realiza una síntesis de las posturas de las partes dentro de este proceso y finaliza con sus conclusiones de la siguiente manera:

Señala en primer lugar que es el debate se centra principalmente en cuanto a la vulneración del debido proceso, derecho de defensa y contradicción, y previo análisis de los hechos y material probatorio manifiesta que evidentemente se presenta una trasgresión y vulneración a dichos derechos, ya que no se les dio el valor suficiente para que en realidad se pudiera demostrar que no hubo un abandono del cargo de docente pues se puede observar que dentro del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría, esta no realizo el correspondiente llamada al Sena para que aportara los certificados tal como se no se ofició a la entidad competente para que aportara las pruebas pertinentes, particularmente las relacionadas con los certificados expedidos por el SENA, documentos que el sujeto disciplinable había solicitado a través de la Procuraduría, puesto que era a esta entidad a quien le correspondía hacer el llamado para que se aportaran dichos documentos.

Es así como advierte que las actuaciones que adelantó la PROCURADURÍA han conllevado a que los derechos del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, sean menoscabados.

Por lo anterior, solicita al Honorable Tribunal, que se concedan las pretensiones invocadas en la demanda en favor del señor JUAN CAMILO MORA LUNA.

XII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El señor JUAN CAMILO MORA LUNA, instauró demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante este Tribunal, solicitando la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 123-13 del 29 de septiembre de 2014 y confirmado mediante la Resolución No. 124-477 del 10 de diciembre de 2014, emanada por la hoy demandada, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

La entidad demandada manifiesta que cumplió con todas las garantías constitucionales y procesales, en la Investigación Disciplinario que dio lugar a esta acción y que se adelantó en contra del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, de tal manera que manifiesta, que no se debe declarar la nulidad de sus actos porque se expidieron conforme a derecho.

PRESUPUESTOS PROCESALES

1. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

La demanda fue presentada dentro del término de caducidad de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, teniendo en cuenta que si bien el acto administrativo mediante el cual fue sancionado el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, fue notificado el día 5 de enero de 2015; el actor a través de su apoderada judicial, presentó una solicitud de Conciliación Prejudicial con citación del señor representante legal de la Procuraduría General de la Nación el día 6 de marzo de 2015, interrumpiendo así la caducidad de la acción en referencia. Y posteriormente, luego de llevarse a cabo dicha audiencia de conciliación el día 4 de junio de 2015, la cual resultó fallida y por ende se expidió Constancia de No Acuerdo, el demandante procedió a interponer la acción correspondiente el día 6 de agosto de 2015, encontrándose así, en todas sus facultades para ejercer el medio de control mencionado.

2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

Debe anunciar el despacho desde ya que la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva se encuentra acreditada.

En efecto, la parte demandante, es decir el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, demostró su vinculación como docente en la a la planta de personal de la Secretaria de Educación Departamental de Nariño, y que su cargo lo estaba desempeñando en la Institución Educativa San Francisco de Asís del municipio de Samaniego (N).

Por otra parte en lo que respecta a la legitimación en la causa por pasiva se encuentra debidamente probada ya que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN es una entidad pública y es el máximo organismo del Ministerio Público, la cual tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación, según lo preceptuado en el Decreto 262 de 2000.

DECISIÓN DE LAS EXCEPCIONES

Antes de que emitir decisión de fondo sobre el proceso en referencia, el Tribunal procede a decidir las excepciones de mérito, propuestas por la parte demandada, a saber:

- **FALTA DE INTEGRACIÓN DE LA LITIS EN LA CAUSA POR PASIVA**

En la correspondiente contestación de la demanda, la parte demandada propone esta excepción en el sentido de que además de solicitar la nulidad del acto administrativo contenido en el fallo sancionatorio fechado 29 de diciembre de 2014 proferido dentro del Proceso Disciplinario No IUC D 123-13, emanado de la PROCURADURÍA REGIONAL DE NARIÑO, también se debió solicitar por el demandante la nulidad del Acto Administrativo de Ejecución de la comentada sanción, es decir, de la Resolución 043 del 13 de enero de 2015, emanada por el despacho del Gobernador de Nariño.

Señala así, que esta excepción debe prosperar a favor de la parte demandada porque no se ha integrado debidamente el acto complejo, ni la Litis por pasiva, pues el demandante no citó como parte demandada al DEPARTAMENTO DE NARIÑO-SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO.

Primeramente a consideración del Tribunal, es necesario aclarar que en esta primera excepción propuesta por el demandado se encuentra inmersa la inclusión de otra causa que es propia de otra excepción, ya que no solicitar la nulidad del Acto Administrativo de Ejecución contenido en la Resolución 043 del 13 de enero de 2015, comporta en sí una actuación que encuadraría en la segunda excepción que propone el demandado, esto es FALTA DE INTEGRACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO. Por lo tanto esta causa ajena a la excepción que se estudiara y que fue propuesta por la parte demandada no se abordara en este punto, ni se entrará a resolver la misma.

El Consejo de Estado. Sección Tercera. M. P. Danilo Rojas Betancourth, mediante auto de 30 de enero de 2013. Expediente No. 2010-00395-01 (42610) manifestó:

“la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de hecho y material. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa, alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda”

Con respecto al hecho en concreto, la no citación como parte demandada al DEPARTAMENTO DE NARIÑO – SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO, no comporta realmente una falta de integración en la litis, ya que los hechos expuestos tanto en la demanda como en su contestación, y además del acervo probatorio que se practicó, dan una muestra de que la Procuraduría Regional de Nariño fue la encargada del estudio y de imponer la sanción, con lo cual Secretaria de Educación Departamental de Nariño únicamente se ciñe a la orden que de este fallo, ya que la Secretaria de Educación está en el deber legal de cumplir dicho mandato mas no, de participar en la formación, estudio o imposición de la sanción en comento.

Se ha dicho también que, cuando se configura el litisconsorcio necesario, pasivo o activo, la sentencia que decida la controversia ha de ser, en cuanto a su contenido, idéntica y uniforme para todos razón por lo cual si alguno de los cotitulares de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el juicio, la conducta procesal que debe observar el juzgador y en oportunidad es la de proceder a integrarlo.

Sin embargo en este caso no opera dicha integración debido a las razones anteriormente expuestas.

Por lo anterior el Tribunal, niega la excepción de mérito propuesta por la parte demandada como “Falta de integración de la litis en la causa por pasiva”.

- **FALTA DE INTEGRACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO**

De igual manera, la parte demandada, invoca esta excepción señalando que el presente proceso estamos frente a la modalidad de Actos Administrativos Complejos, de tal manera que al instaurar la demanda, en el demandante debió pedir la nulidad tanto del Acto Administrativo sancionatorio contenido en la Resolución No. 123-13, emanado de la Procuraduría Regional de Nariño, como del Acto Administrativo que ejecutó la referida sanción Resolución 043 del 13 de enero de 2015, emanada por el despacho del Gobernador de Nariño. Pues de esta manera se lograba integrar legalmente el acto administrativo complejo.

El Tribunal Primero Administrativo de Nariño, encuentra que la excepción propuesta por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN como parte demandada dentro del expediente de la referencia, que se contrae a la falta de integración del acto administrativo complejo; no es de recibo y no tiene una vocación de prosperidad. Ciertamente, señaló la parte demandada que no solo se debió demandar el acto administrativo proferido por la entidad demandada en el que se sanciona disciplinariamente al señor Juan Camilo Mora Luna, sino que también la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió haberse dirigido en contra del acto administrativo emanado por la Secretaria de Educación del departamento de Nariño con el cual se ejecutó la decisión impuesta en el referido fallo sancionatorio consistente en la destitución del cargo e inhabilidad general de diez (10) años en contra del demandante pues, en criterio del demandado ambos proveídos conforman una unidad de decisión que concurre en lo que se conoce como acto administrativo complejo.

Como se anunció, este tribunal observa que no le asiste razón a la demandada al manifestar que también se debió haber impugnado el acto administrativo ejecutivo de la sanción propuesta por el ministerio público al señor Mora Luna, pues a juicio de la Sala, y como la ha expuesto el Honorable Consejo de Estado¹ es un mero acto ejecutor de la medida y que por tanto aquellos proveídos no conforman un acto administrativo complejo. Si bien el acto administrativo que ejecuta la sanción impuesta, guarda una conexión con la decisión a la cual, aquel se encarga de darle fuerza material, efectivizando la voluntad sancionadora del ente de control, este no es más que una prolongación de esa misma voluntad contenida en el fallo sancionatorio, que por lo tanto, carece de la virtualidad normativa para crear, modificar, o extinguir una situación jurídica, pues es un acto que solo se limita a materializar la voluntad sancionadora contenida en el fallo disciplinario. Empero no se puede soslayar que el vínculo que estos actos administrativos tienen se evidencia en el hecho de que la eventual declaratoria de nulidad del acto sancionador, comporta la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto de ejecución, toda vez que han desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que le daban sustento.

En mérito de lo anterior, este Tribunal declara como no probada la excepción de “falta de integración del acto administrativo complejo” propuesta por la demandada.

PROBLEMA JURÍDICO

Se pregunta el Tribunal si los actos administrativos contenidos en la Resoluciones No. 123-13 del 29 de septiembre de 2014 y Resolución No. 124-477 del 10 de diciembre de 2014, emitidos por la PROCURADURÍA, mediante los cuales se sanciono al señor JUAN CAMILO MORA LUNA con la destitución inmediata del cargo y con una inhabilidad general por el termino de 10 años, son nulos por vulnerar los derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Tribunal adoptara los siguientes apartes:

¹ Consejo de Estado. Fallo 6319 de 2007.

A. CONTROL DISCIPLINARIO COMO MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Es preciso mencionar que la potestad disciplinaria es una las manifestaciones de los poderes sancionatorios del Estado, dicha potestad debe estar orientada a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, en el cual prevalecen los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma estas autoridades administrativas.

Esta potestad disciplinaria, constituye un soporte principal para la institucionalidad estatal, garantizando así, una adecuada gestión pública en el entendido de que esta potestad sea ejercida sobre los servidores públicos, en este sentido, el Consejo de Estado ha manifestado:

“En la organización Estatal constituye elemento fundamental para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la potestad para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, en atención a su especial sujeción al Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de la función pública; de manera pues, que el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte del servidor público, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con sujeción a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, que caracterizan la actuación administrativa y propenden por el desarrollo íntegro de la función pública con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y el reglamento.”²

En este sentido, esta facultad disciplinaria, busca que los servidores públicos tengan determinados comportamientos respecto del ejercicio de sus funciones, de tal manera que se garantice la materialización de los fines del Estado, consagrados en nuestra Constitución Política.

Entonces esta potestad encuentra su fuente primaria en la Constitución Política, pues encuentra múltiples normas constitucionales, que atribuyen esta facultad a entidades públicas, como la Procuraduría, entre ellos tenemos por ejemplo los artículos 6 y 123 que señala que los servidores públicos serán responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; los artículos 124 y 150-2 mediante los cuales se le otorga al Legislador la competencia para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva; por su parte el artículo 125 señala que cuando se presente una violación al régimen disciplinario constituirá una causal de retiro de los servidores públicos; finalmente, el artículo 277 numerales 5 y 6, disponen que el Procurador General de la Nación ejercerá, entre otras funciones, el velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, como también ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones respectivas conforme a la ley.

Finalmente se debe mencionar que existen dos grandes ámbitos en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria: existe un ámbito interno de la propia Administración Pública, y el ámbito externo del control preferente por la Procuraduría General de la Nación, organismo autónomo que la propia Carta ha consagrado para efectos de cumplir con esta función.

Una vez se ha señalado que la Procuraduría, es uno de los organismos encargados de ejercer el control disciplinario de los servidores públicos en aras de garantizar con la realización de los fines estatales, es menester establecer la naturaleza de los actos que emite esta entidad en ejercicio de la potestad disciplinaria.

B. NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE LAS FUNCIONES Y ACTOS DISCIPLINARIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado ha señalado que los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública y particularmente por la Procuraduría General de la Nación, es decir, aquellos actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria, efectivamente constituyen ejercicio de función administrativa, de manera que

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 12 de marzo de 2009, Radicación No. 85001-23-31-000-2005-00252-01(1762-07).

dichos se consideran actos administrativos y estará sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta concepción tiene una excepción consagrada expresamente por la Constitución, ya que el inciso final del artículo 277 Superior, señala que para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, es decir, que en este caso particular, la Procuraduría podrá emitir providencias judiciales cuya finalidad será el aseguramiento y practica de pruebas durante el desarrollo del Proceso Disciplinario.

Es válido en este punto señala que la Procuraduría, cuando ejerce la potestad Disciplinaria, no significa que realice una función jurisdiccional.

C. EL CONTROL DISCIPLINARIO NO CONSTITUYE EJERCICIO DE FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Se debe señalar que el Consejo de Estado ha manifestado que el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación no constituye ejercicio de función jurisdiccional. Pues se debe entender que la Procuraduría no juzga ni sentencia, es la máxima autoridad disciplinaria en el ejercicio de la potestad disciplinaria, pero como se aclaró. No obstante, el juez competente será la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual se encarga de ejercer el control sobre los actos administrativos disciplinarios y el procedimiento seguido para adoptarlos.

Es de precisar en este punto que los actos o las decisiones disciplinarias, gozan de una presunción de legalidad. Y al respecto, el Consejo de Estado ha establecido claramente que *“los fallos disciplinarios efectivamente están amparados, en tanto actos administrativos que son, por la presunción de legalidad. Esta presunción de legalidad, que está sumada a lo que la jurisprudencia constitucional ha llamado el efecto de “cosa decidida”, se encuentra sujeta en su integridad al control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa.”*³

Es decir, que si bien la Procuraduría General de la Nación tiene la titularidad de la acción disciplinaria y goza de un poder preferente, no la excluye de ser objeto de control judicial. Sin embargo el control que se ejerce sobre sus decisiones, está limitado y restringido, pues en sede judicial lo que se debe debatir es que el Proceso Disciplinario adelantado por la Procuraduría, haya garantizado totalmente las garantías básicas, de tal manera que durante el trámite la entidad disciplinaria hubiese procedido conforme a las garantías constitucionales y procesales, a saber el debido proceso, el derecho de defensa, la competencia del funcionario y concretamente lo relacionado con que el decreto y la práctica de las pruebas hayan atendido a las reglas señaladas en la Constitución y en la ley.

Entonces es necesario considerar que no cualquier defecto acontecido en el proceso ejerciendo la potestad disciplinaria, podría conllevar a desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos de la Administración, pues se entiende que la actuación disciplinaria debe adelantarse con estricta sujeción a las normas que la regulan, las cuales están inspiradas en las garantías constitucionales básicas.

D. DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN.

Recuérdese que la naturaleza del derecho al debido proceso, de defensa y contradicción, es de origen constitucional, ya que está consagrado en el artículo 29 superior como el fundamento y base de cualquier tipo de actuación o proceso bajo cualquier modalidad. Este derecho debe observarse con mayor precisión en un proceso disciplinario cuyo fin último es velar por la materialización de los fines del Estado y en este sentido, se debe pretender por el respeto de los derechos del implicado o accionado en una actuación disciplinaria. Al respecto, sobre el debido proceso, el Consejo de Estado señaló:

*“El debido proceso como derecho fundamental está referido en materia procesal disciplinaria, a que el inculpado conozca los cargos en forma clara, concisa y oportuna para que pueda ejercer todos los medios de réplica, pedir las pruebas, **obtener su decreto y práctica, así como controvertir las que lo inculpan, presentar alegatos y en general,***

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 70001-23-31-000-2000-00132-01(4394-03).

*participar de modo activo en todo el proceso, lo que implica un gran debate con el agotamiento de las instancias a que haya lugar y las garantías que las mismas ofrecen”.*⁴

De esta manera, es claro que en un Proceso Disciplinario se cuenta con un extenso margen de medios procesales, para ejercer el debido proceso y el derecho de defensa a lo largo de las distintas etapas, con la finalidad de garantizar y proteger al ciudadano del atropello, del exceso y de la ilegalidad, conductas se constituyen absolutamente contrarias a la Constitución y la ley. Además cabe señalar que la potestad disciplinaria tiene como principio rector el debido proceso, tal como lo dispone el artículo 6 de la Ley 734 de 2002.

Aunque es preciso señalar, que si en el transcurso del proceso ocurren determinadas circunstancias o irregularidades, no necesariamente pueden derivar la nulidad de los actos a través de los cuales se aplica a un funcionario una sanción disciplinaria, porque lo que verdaderamente interesa, es que no se haya incurrido en fallas de tal entidad que impliquen violación del derecho de defensa y del debido proceso, pues estas irregularidades deben ser de tal magnitud que conlleven a una vulneración de garantías o derechos fundamentales.

E. ABANDONO INJUSTIFICADO DEL CARGO

Se advierte que el abandono del cargo, función o servicio de un servidor del Estado, se constituye falta disciplinaria gravísima; siempre y cuando dicho abandono sea injustificado. Dicha falta está contemplada en el artículo 48, numeral 55 de la Ley 734 de 2002.

En este orden, se señala que cuando el abandono del cargo, se encuentre debidamente justificado, o medie alguna causa que obligue al funcionario a abandonar los deberes y obligaciones a su cargo, de ninguna manera, podría ser objeto de sanción, pues en materia administrativa, esta conducta puede ser sancionada si es típica, antijurídica y culpable, de tal manera que se justifica la exigencia de la Ley 734 de 2002, relacionada con que el abandono sea injustificado.

Es importante tener como referente la definición que la Honorable Corte Constitucional, le ha asignado al abandono del cargo, pues manifiesta que dicho abandono *“implica la dejación voluntaria definitiva y no transitoria de los deberes y responsabilidades que exige el empleo del cual es titular el servidor público. En consecuencia, dicho abandono se puede presentar, bien porque se renuncia al ejercicio de las labores o funciones propias del cargo, con la necesaria afectación de la continuidad del servicio administrativo, o bien porque se deserta materialmente del cargo al ausentarse el servidor del sitio de trabajo y no regresar a él para cumplir con las labores asignadas, propias del cargo o del servicio. Corolario de lo anterior es que el abandono debe ser injustificado, es decir, sin que exista una razón o motivo suficiente para que el servidor se exima de la responsabilidad de cumplir con las funciones propias del cargo o del servicio. Ello es así, porque de ser justificado el abandono del cargo o del servicio desaparece la antijuridicidad del hecho y, por consiguiente, la falta disciplinaria.”*⁵

CASO CONCRETO

En el caso sub examine se puede determinar la notable inconformidad por la parte demandante, con la actuación disciplinaria que llevo a cabo la Procuraduría, situación que se relaciona particularmente con su solicitud probatoria y con la forma en que esta fue valorada, con lo cual el demandante pretendió demostrar que en ningún momento incurrió en la falta de abandonar su cargo de manera injustificada.

Le corresponde ahora al Tribunal establecer si el material probatorio solicitado y aportado por el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, fue valorado de manera pertinente e idónea por parte de la PROCURADURÍA. Ello se hará conforme a lo probado y debatido en este proceso:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Expediente No 1454-09 con ponencia del doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵ Sentencia C-769 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

1. Se encuentra probado el hecho de que la Procuraduría durante el desarrollo del proceso disciplinario, no atendió a la solicitud probatoria del hoy demandante, consistente en oficiar a SENA para que aportara al proceso los certificados de las capacitaciones sobre Tecnologías para la Información y Comunicación (TIC) que este realizó para el personal docente de la Institución Educativa San Francisco de Asís los días 4,5 y 6 de febrero de 2013, pues en ningún momento del proceso en referencia la parte demanda allegó documento que acreditara que en realidad se ofició al SENA para que aportará esos documentos en el proceso disciplinario.

Es así entonces como se tiene por probado de igual manera el hecho de que el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, si bien no ejerció labor alguna en el plantel educativo donde se encontraba laborando, durante los días 4, 5 y 6 de febrero, fue debido a unas capacitaciones que el personal estaba recibiendo por parte del SENA. Justificando así su falta, pues no sólo él faltó a sus labores en aquellos días, sino todo el personal del plantel educativo que debió asistir a las mencionadas capacitaciones.

2. En el mismo sentido, se tiene por probado el hecho de que el día 23 de abril de 2013, en la Institución Educativa San Francisco de Asís se realizó un evento con la finalidad de celebrar el día del idioma, para lo cual consta en el acervo probatorio un documento suscrito por el demandante y los docentes LUIS PONCE ARTEAGA y CARLOS SÁNCHEZ MERA, en el cual se verifica que la actividad mencionada se realizó este día; frente a lo cual el señor demandante simplemente realiza la afirmación de que *“la secretaria no emite ningún documento sobre eventos que se realizan dentro de la institución”* (folio 64 del expediente), sin allegar ninguna prueba contundente que desvirtúe tal situación. Además luego de recibir el testimonio de los docentes LUIS PONCE ARTEAGA y CARLOS SÁNCHEZ MERA, se logró tener como verdadera la situación de que el día 23 de abril de 2013 se realizó el mencionado evento.
3. Finalmente se tiene como probado el hecho de que el señor JUAN CAMILO MORA LUNA, se vio obligado a desplazarse los días 8 y 9 de mayo de 2013, a la ciudad de Cali debido a una situación de fuerza mayor, porque su padre falleció el día 8 de mayo, tal como consta con el certificado de defunción aportado por el demandante.

En conclusión este Tribunal considera que es indiscutible la negligencia e irregularidad presente, durante el desarrollo del Proceso Disciplinario que llevo a cabo la Procuraduría y que como resultado sancionó con destitución inmediata del cargo e inhabilidad general por 10 años, al señor JUAN CAMILO MORA LUNA.

Pues con ello se vulneró indudablemente los derechos fundamentales del demandante y no se respetó las garantías procesales, porque toda la actuación disciplinaria, se desarrolló menospreciando el derecho de defensa y contradicción del demandante. Se encuentra entonces, que los medios probatorios aportados por el demandante mientras estuvo en curso el proceso disciplinario, no fueron debidamente valorados de tal manera que no se le permitió una real contradicción a las escasas pruebas que lo inculpaban de haber abandonado su cargo sin una justa causa.

Más aún si se tiene que la Procuraduría General de la Nación es la entidad a la cual se le atribuyó la potestad disciplinaria, en aras de garantizar y hacer efectivos los fines estatales, porque no se justifica esta entidad, adrede y con intención no haya procedido a oficiar las pruebas solicitadas buscando esclarecer la verdad y así darle una solución justa a la actuación que la misma Constitución Política le encomendó.

Es así, como reitera el Tribunal que para efectos de que se configure la falta gravísima contenida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, es necesario demostrar que el agente abandonó su cargo de manera injustificada, pero en el caso en referencia se logró determinar que no hay lugar a considerar un abandono de las obligaciones por parte del señor JUAN CAMILO MORA LUNA, a su cargo desempeñado en la Institución Educativa San Francisco de Asís, contrario a ello existen razones acertadas que justifican que el demandante

se exima de la responsabilidad pues al justificar las faltas a las funciones propias del cargo o del servicio. No hay lugar a establecer la antijuridicidad del hecho y consecuentemente la falta disciplinaria.

Los anteriores razonamientos son suficientes para concluir que la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, contenido en la Resolución No. 123-13 del 29 de septiembre de 2014, fue total y completamente desvirtuada por cuando se logró probar que por parte de la PROCURADURÍA no se adelantaron las etapas disciplinarias conforme a derecho, al vulnerar evidentemente el derecho al debido proceso y el derecho de defensa y contradicción del señor JUAN CAMILO MORA LUNA.

XIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto EL TRIBUNAL PRIMERO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 124-477 del 10 de diciembre de 2014, a través del cual se confirmó la decisión de la Resolución 123-13 del 29 de septiembre de 2014, la cual fue expedida por la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO.- ORDENAR a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a título de restablecimiento, que proceda a reintegrar al señor **JUAN CAMILO MORA LUNA** a la planta del personal de la Secretaria de Educación departamental de Nariño al cargo que venía desempeñando hasta antes de la ocurrencia de los hechos o a otro cargo con similares funciones y condiciones, y a la correspondiente inclusión en nómina, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia.

TERCERO.- CONDENAR a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** Al pago a título de indemnización integral en favor del señor **JUAN CAMILO MORA LUNA**, a la suma equivalente a **TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE**

CUARTO.- CONDENAR en costas a la parte vencida en el presente proceso, de conformidad con el artículo 188 del C.P.A. y C.A. y el artículo 365 del C.G.P.

QUINTO.- Ejecutoriada la presente providencia y con observancia en lo dispuesto en el artículo 114 del C.G.P., expídase copias a las partes de la providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÁNGELA MARÍA ESTRADA CASANOVA

Magistrado Ponente

FERNANDO LÓPEZ SANTANDER

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDRÉS ORDOÑEZ PANTOJA

Magistrado

Con aclaración de voto

CARLOS LEAL BERNAL

Secretario