



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba
Demandado: Administración Temporal de la Educación del Departamento del Chocó y otros

Temas: Disciplinario

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia proferida el dieciséis (16) de octubre de dos mil dieciocho (2018), por el Tribunal Administrativo del Chocó por medio de la cual se accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Dolores Rentería Córdoba formuló demanda, en orden a que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución N.º 1788 de 13 de marzo de 2012, emitida por la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, por medio de la cual se ordenó su traslado, de la Institución Educativa Miguel Vicente Garrido de la



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

ciudad de Quibdó a la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vékez, sede Escuela Mixta de Cocalito Nivel Básica Primaria del Municipio de Alto Baudó; ii) Resolución N.º 2451 de 3 de mayo de 2012, mediante la cual la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó resolvió una solicitud de revocatoria directa del acto administrativo antes mencionado; iii) decisión disciplinaria N.º 26 de 31 de julio de 2012, proferida, en primera instancia, por el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal para el Sector Educativo, por medio de la cual se declaró responsable disciplinariamente y se le impuso sanción de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término 10 años; iv) fallo N.º 6 de 22 de agosto de 2012, emitido por el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, que confirmó la decisión inicial; y v) Decreto N.º 001498 de 14 de septiembre de 2012, a través de la cual el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar su reintegro a un cargo igual y/o superior al que se encontraba desempeñando al momento de su retiro; ii) condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar desde que se ejecutó la decisión disciplinaria y hasta cuando sea reintegrada; iii) declarar que no existió solución de continuidad; iv) ordenar la actualización de las sumas que resulten de la condena, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; v) ordenar el pago de los intereses moratorios, en atención a lo consagrado en el artículo 192 ibidem; y, vi) condenar en costas a la entidad demandada.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado judicial de la demandante señaló los siguientes:



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

i) El 1.º de marzo de 1995, la señora Dolores Rentería Córdoba se vinculó laboralmente, como docente, al Departamento del Chocó.

ii) El 13 de marzo de 2012, por Resolución N.º 1788, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, ordenó su traslado, de la Institución Educativa Miguel Vicente Garrido de la ciudad de Quibdó a la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vélez, sede Escuela Mixta de Cocalito Nivel Básica Primaria del Municipio de Alto Baudó.

iii) Contra la anterior, la señora Rentería Córdoba presentó recurso de reposición, señalando que era madre cabeza de familia y que estaba bajo el cuidado de su madre en la ciudad de Quibdó.

iv) El 7 de mayo de 2012, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó confirmó la decisión inicial.

v) En atención a lo antes mencionado, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó dio apertura de investigación disciplinaria en su contra y el 7 de mayo de 2012, ordenó suspender, temporalmente, por el término de 3 meses, a la señora Dolores.

vi) El 31 de julio de 2012, el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal para el Sector Educativo, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Dolores Rentería Córdoba, en su condición de docente, por haber incurrido en la falta gravísima establecida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo: sancionándola con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 12 años.

vii) Frente a ello la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 22 de agosto de 2012, por la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, confirmando la decisión inicial.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

viii) Por Decreto N.º 001498 de 14 de septiembre de 2012, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.

ix) El 7 de marzo de 2013, se llevó a cabo la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 41 Judicial II de Quibdó, que declaró fallida la diligencia, por falta de ánimo conciliatorio.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 4, 6, 23, 25, 29, 53, 90 de la Constitución Política; y, 137 y 138 del CPACA.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:

i) Los actos demandados vulneraron el derecho al debido proceso, en la medida en que con la decisión de traslado no se tuvieron en cuenta sus padecimientos de salud, que es madre cabeza de familia y que se encuentra bajo el cuidado de su madre, de 81 años de edad.

ii) Se desconoció que, efectivamente, no se configuró un abandono del servicio, porque la decisión de traslado no estaba en firme, en razón a que no se había resuelto el recurso de reposición interpuesto. Además, la entidad incurrió en una irregularidad, dado que no le permitió a la interesada interponer recurso alguno.

iii) Aunado a ello, tampoco se tuvo en cuenta que si bien no acató la orden de traslado, siguió prestando sus servicios como docente en la ciudad de Quibdó, razón por la cual no incurrió en la falta disciplinaria por la cual fue sancionada.

1.2. Contestación de la demanda



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

La Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación:¹

i) La falta disciplinaria que le fue endilgada a la parte actora se hizo bajo el principio de legalidad y proporcionalidad, por cuanto se ajustó a los supuestos fácticos, la normativa y jurisprudencia aplicable. Al respecto, sostuvo que la falta fue adecuada y se determinó con base en las pruebas allegadas y debidamente valoradas, lo que permitió concluir que el disciplinado incurrió en la falta gravísima por la que fue sancionado.

ii) No se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto que a la demandante se le brindaron las garantías procesales pertinentes, permitiéndole ejercer su derecho a la defensa.

iii) La orden de traslado obedeció a una medida correctiva de asunción temporal de competencias del sector educativo en el Departamento del Chocó por parte del Ministerio de Educación Nacional.

iv) Se demostró que a la señora Dolores Rentería Córdoba, luego de ordenarle el traslado al Municipio de Alto Baudó, se le concedieron 5 días hábiles a partir del momento de la notificación del acto para presentarse a su sitio de labores, es decir, hasta el 30 de marzo de 2012; no obstante, ella nunca asistió, lo que generó que los niños de la Institución Educativa quedarán sin docente.

v) Pese a que en su momento, en el año 2006, un juez de tutela amparó los derechos constitucionales de la ahora demandante y negó el traslado de la ciudad de Quibdó, en dicha oportunidad se señaló que la medida era transitoria y que la parte actora

¹ Folios 177 a 224.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

contaba con 4 meses para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, frente a lo cual la señora Rentería Córdoba hizo caso omiso.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Chocó mediante sentencia proferida el 16 de octubre de 2018, accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:²

i) Al analizar el acto administrativo por medio del cual se dispuso el traslado de la demandante, se concluye que se enmarca dentro de la modalidad de traslado por necesidades del servicio de carácter académico o administrativo, que debe ser resuelto, discrecionalmente, para garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo, razón por la cual se imponía la obligación por parte de la actora, de probar los motivos de inconformidad con el acto y no bastaba con afirmar que la supuesta organización educativa no se dio.

ii) Así mismo, la condición de madre cabeza de familia y la afirmación, no probada, de inexistencia de médico para tratar sus afecciones de salud en el lugar donde fue trasladada, no enerva la facultad de la administración de trasladarla, toda vez que no se encuentra acreditado que dicha decisión compromete de forma grave los derechos fundamentales de la docente o los de su familia, motivo por el cual no es dable anular los actos administrativos de traslado.

iii) De las pruebas obrantes dentro del expediente, se encuentra que si bien el acto de traslado, Resolución N.º 1788 de 13 de marzo de 2012, indicó que contra éste no procedía recurso alguno, teniendo en cuenta que la parte actora interpuso recurso de reposición contra el acto referido y éste fue resuelto mediante la Resolución N.º 2451 de 3 de mayo de 2012, fue hasta dicho momento que el traslado adquirió firmeza, esto es, el 4 del mismo mes y año.

² Folios 540 a 557.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

iv) Ahora, si bien la Resolución N.º 1788 de 13 de marzo de 2012, indicó que la docente Rentería Córdoba, debía asumir sus funciones en el establecimiento educativo al que había sido trasladada, dentro de los 5 días a partir de la expedición de dicho acto, no obstante, el plazo máximo que se le debió conceder a la parte actora para desplazarse a su nueva sede de trabajo era de 10 días.

v) En ese orden de ideas, los 10 días hábiles para presentarse a su nuevo sitio de trabajo, empezaron a correr el 4 de mayo de 2012 hasta el 18 del mismo mes y año, razón por la cual el cargo imputado a la actora dentro del proceso disciplinario no se encuentra acreditado, lo que desvirtúa la legalidad de los actos administrativos acusados, por medio de los cuales se sancionó a la señora Dolores con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años.

Al respecto, sostuvo:

(...) de las pruebas existentes en el plenario, queda claro que la señora Dolores Rentería Córdoba no incurrió en la conducta descrita en la ley como abandono del cargo, debido a que el acto administrativo de traslado durante el período en que supuestamente se dio tal abandono, no le era exigible u obligatorio por no encontrarse en firme.

vi) En ese orden de ideas, primero, se anularon las decisiones disciplinarias cuestionadas; segundo, a título de restablecimiento del derecho, se ordenó el reintegro de la señora Dolores Rentería Córdoba al cargo que ostentaba para la fecha de su retiro; tercero, ordenó reconocer los salarios y prestaciones dejados de devengar durante el período de 24 meses, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional, previo el descuento de los aportes de seguridad social y, además, descontar lo devengado por la actora en el sector público y privado; cuarto, negó las demás pretensiones; y, quinto, no condenó en costas.

1.4. El recurso de apelación

La Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó,



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación³ y lo sustentó así:

i) El *a quo* no tuvo en cuenta que en el Auto admisorio de la demanda, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó declaró la caducidad de todos los actos administrativos demandados, excepto del Decreto N.º 1498 de 14 de septiembre de 2012, a través del cual se ejecutó la sanción disciplinaria.

ii) En consideración a lo anterior, el Tribunal Administrativo del Chocó al avocar el conocimiento y asumir la competencia, solo podía suscribir su decisión respecto del Decreto 1498 de 14 de septiembre de 2012, mediante el cual se ordenó el retiro del servicio como consecuencia de la sanción de destitución e inhabilidad general.

iii) Finalmente, de asistirle razón al *a quo*, de anular el acto administrativo emitido el 14 de septiembre de 2012, no podría ordenarse el reintegro y menos el pago de salarios y prestaciones sociales, por cuando las decisiones disciplinarias siguen vigentes, ya que frente a éstas el juzgado referido declaró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.5.1. El demandante⁴

Insistió en los argumentos planteados en el escrito de la demanda.

1.5.2. La demandada

Pese a que el Despacho corrió traslado para la alegar de conclusión, la entidad demandada no expuso argumento alguno.

1.6. Concepto del ministerio público.

³ Índice 9 de Samai.

⁴ Índice 16 de Samai.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Guardó silencio.

La Sala decide, bajo las siguientes

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

Previo a estudiar el fondo del asunto procede la Sala a resolver lo expuesto por la entidad demandada en el recurso de apelación, pues, señaló que el Tribunal incurrió en un error al analizar la totalidad de los actos administrativos demandados (5), en la medida en que al momento de admitirse la demanda, frente a 4 de ellos se declaró la caducidad de la acción y se decidió continuar, solamente, para estudiar la legalidad del Decreto N.º 001498 de 14 de septiembre de 2012, a través de la cual se ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.

2.1.1. De la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Uno de los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el referente a que la demanda se interponga dentro del término fijado por el legislador, pues de lo contrario se configura la caducidad de la acción.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha establecido la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia, la cual conlleva el deber de un ejercicio oportuno del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser discutidas en vía judicial⁵. Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido⁶:

El legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del

⁵ Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sala Plena Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

(...)

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

En este orden de ideas, el fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia⁷.

Ahora bien, el artículo 136 del CCA estableció los términos para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de los cuales es pertinente resaltar los que a continuación se transcriben, por estar directamente relacionados con el asunto objeto de la controversia, así:

Artículo 136. Caducidad de las acciones.

(...)

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución

⁷ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, “este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse *en cualquier tiempo* por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

De acuerdo con el anterior enunciado normativo, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, que por ninguna circunstancia se puede revivir.

Por su parte, la expresión «según el caso» implica que el conteo del término de caducidad depende de la clase de acto administrativo que se cuestiona. A modo de ejemplo, puede afirmarse que si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir de su notificación; cuando se trata de actos demandables que solo requieren su ejecución, a partir de este último momento, incluida la notificación de la ejecución; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. A su turno, estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente⁸.

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que de conformidad con el artículo 136 del CCA, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas.

A su turno, al tenor de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la solicitud de conciliación suspende por una sola vez el término de caducidad del medio de control «hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de

⁸ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero»⁹.

2.1.2. Del conteo de la caducidad en procesos disciplinarios

La Sección Segunda de esta Corporación¹⁰, mediante auto de unificación, precisó que, en materia disciplinaria, cuando se discutan sanciones que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio, la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se cuenta a partir de la ejecución de la sanción impuesta, siempre y cuando exista la necesidad de proferir un acto de esa naturaleza. En tal sentido precisó:

En definitiva, es claro que en aquellos casos en los que haya sido emitido un acto ejecutando una sanción disciplinaria de retiro temporal o definitivo del servicio, y éste materialice la situación laboral del servidor público, debe preferirse la interpretación según la cual el término de caducidad de la acción contenciosa debe computarse a partir del acto de ejecución, en la medida en que ésta constituye una garantía para el administrado y una forma de facilitar el control de los actos de la administración.

Distinto ocurre cuando no se presenta el escenario antes descrito, esto es, cuando o bien no existe un acto que ejecute la sanción disciplinaria de retiro del servicio, o cuando dicho acto no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, situaciones que impiden aplicar el criterio expuesto en esta providencia y frente a las cuales debe contarse el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario.

[...]

La anterior consideración se justifica por cuanto, como se afirmó en los acápites precedentes, solamente en aquellos casos en los que el acto de ejecución tiene incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral administrativa, puede

⁹ Al respecto puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Enrique Gil Botero Bogotá d.c., veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) radicación número: 05000-12-31-000-2009-00858-01(37555) actor: Alfonso Manuel Gutiérrez Ricardo y otros demandado: Nación-Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía general de la Nación referencia: Acción de reparación directa

¹⁰ Expediente No.: 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-2012). Actor: Rafael Eberto Rivas Demandado: Procuraduría General de la Nación. Magistrado ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sala de Sección Segunda 25 de febrero de 2016.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

afirmarse que dicho acto tiene relevancia frente al conteo del término de caducidad de las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con el anterior criterio, en materia disciplinaria, el acto de ejecución es relevante para computar la caducidad del medio de control cuando i) se controvierten sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio; ii) se haya emitido un acto de ejecución; y iii) el acto de ejecución materialice la suspensión o terminación de la relación laboral.

A su turno, esta Corporación ha precisado que el conteo de la caducidad puede comenzar a computarse a partir del día siguiente a la notificación del acto de ejecución «siempre que éste tenga incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral»¹¹. Esta tesis es razonable en la medida en que hace efectivos los principios *pro homine* y *pro actione*; igualmente, es consonante con la naturaleza de los actos de ejecución en tanto plasman en el «mundo material o jurídico»¹² el contenido del acto que ejecutan, «dándole efectividad real y cierta»¹³.

Lo anterior, fue corroborado por esta Subsección, así: ¹⁴

Hasta aquí no cabe la menor duda de que el auto de unificación no solo se inclinó por la tesis consistente en que para contabilizar el término de la caducidad de la acción —medio de control, en vigencia del CPACA— debía tenerse en cuenta el acto de ejecución, sino de forma adicional que era necesario su notificación, por ser este «el hito» inicial para efectuar dicho cómputo.

Empero, al resolverse el caso en concreto, la Sala Plena hizo la siguiente aseveración:

En los términos del literal a), numeral 2º, del artículo 136 del C.C.A.23 (Decreto 01 de 1984), subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo particular es de 4 meses contados, como se señaló en los acápites que anteceden, **a partir del día siguiente al del acto de ejecución de la sanción disciplinaria.** [Negrillas fuera de texto].

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejero ponente: Dr. César Palomino Cortés, Sentencia de 19 de febrero de 2018, Radicado No. 11001-03-25-000-2012-00067-00(0285-12), Actor: Oscar Orlando Parra Matiz.

¹² Manual del Acto Administrativo. Sexta edición. Autor: Luis Enrique Berrocal Guerrero, página 330.

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A del 16 de julio de 2020, No. Interno: 3357-2016, consejero ponente: William Hernández Gómez.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Como puede verse, un asunto es que la contabilización del término de caducidad empiece a partir del día siguiente del acto de ejecución y otro muy diferente es que dicho cómputo se efectuó a partir del día siguiente de la **notificación** de este acto de ejecución, a menos que el día de la firma de este acto coincida con aquel en que se haga la aludida notificación.

Sobre este particular, la Subsección, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, considera que la tesis adoptada en el auto de unificación, consistente en que el término de caducidad comienza a partir del acto de ejecución, debe entenderse necesariamente con la notificación de dicho acto. Incluso, podrá considerarse la efectiva comunicación, ya que los actos de ejecución no tienen propiamente contenido decisorio. Para la Sala, lo determinante es la garantía del principio de publicidad, eficacia y debido proceso, con el fin de materializar la oponibilidad frente a los efectos jurídicos que de este se derivan. En síntesis, ello se cumple con la notificación o la comunicación de dichos actos.

Las razones de esta postura son las siguientes:

- El auto de unificación del 25 de febrero de 2016 unificó su jurisprudencia para resolver la tensión entre dos tesis contrapuestas. La primera, en cuanto a si el cómputo para la caducidad comenzaba desde la notificación del acto que resolvía el fondo del asunto, o la segunda, si dicho término debía contabilizarse a partir de la notificación — o comunicación, se agrega— del acto de ejecución. En otras palabras, en el asunto a definir no se planteó como problema la hipótesis de que solo bastaba la expedición del acto de ejecución sin que este fuera notificado.
- En los considerandos del auto de unificación del 25 de febrero de 2016, se hizo alusión, de forma inequívoca, al acto de ejecución, pero sin que se desligara de su respectiva notificación, al punto que este crucial aspecto fue denominado «el hito inicial» para contabilizar dicho término.
- El auto de unificación del 25 de febrero de 2016 unificó su jurisprudencia a partir de un caso en vigencia del Decreto 01 de 1984. En ese sentido, lo allí dicho debe interpretarse ahora conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, el cual refiere que «**Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel**». [Negritas fuera de texto].
- La única forma en que el administrado tenga conocimiento de la existencia del acto de ejecución de la sanción disciplinaria es precisamente a partir de su notificación. Por ello, el artículo 66 del CPACA preceptúa lo siguiente: «ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes».
- La mayoría de las autoridades disciplinarias están notificando los actos de ejecución de la sanción y es a partir de esa fecha en que los efectos del correctivo disciplinario



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

tienen lugar¹⁵. En el presente asunto, se podrá advertir, por ejemplo, que el acto de ejecución fue notificado el 6 de diciembre de 2013¹⁶.

- Si la teleología del auto de unificación del 25 de febrero de 2016 es la interpretación *pro homine*, no resulta adecuado con dicha postura considerar que el cómputo de la caducidad comienza desde la sola firma del acto de ejecución de la sanción disciplinaria, sin que este sea notificado o comunicado. Por el contrario, para rituar de mejor manera dicho postulado, el acto de ejecución debe serle enterado al administrado, tal y como lo pregonan las anteriores normas citadas del CPACA, por lo que es desde ese momento en que debe contabilizarse dicho término, tal y como se advirtió en el auto de unificación, al menos de forma más precisa y contundente en la parte considerativa de dicha providencia.

Ahora bien, con el fin de analizar el argumento expuesto en el recurso de apelación, resulta pertinente hacer un recuento de las etapas procesales que se surtieron en el medio de control:

- El 13 de marzo de 2012, mediante Resolución N.º 1788, el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ordenó trasladar, por necesidad del servicio, a la docente Dolores Rentería Córdoba a la Institución Educativa Agrio Julio Mejía Vélez sede Escol Mix de Cocalito Nivel Básica Primaria, Área Primaria, municipio de Alto Baudó, concediéndole un término de 5 días a partir de la expedición del acto». ¹⁷ Dicha decisión se notificó, personalmente, a la interesada, el **22 de marzo de 2012**.

- Contra lo anterior, el 22 de marzo de 2012, la señora Dolores Rentería Córdoba interpuso recurso de reposición, ¹⁸ el cual fue resuelto el 3 de mayo de 2012, por Resolución N.º 2451, por la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, confirmando la decisión inicial, ¹⁹ la cual fue notificada el **7 de mayo de 2012**.²⁰

¹⁵ Otras entidades los comunican. Lo importante, para la Sala, es que los actos de ejecución sean conocidos por el administrado.

¹⁶ Folio 749 del expediente.

¹⁷ Folio 16 del cuaderno N.º 1.

¹⁸ Folios 9 a 12 del cuaderno N.º 1.

¹⁹ Folios 21 y 22 del cuaderno N.º 2.

²⁰ Folio 286 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

- El **31 de julio de 2012**, el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal, en primera instancia, mediante Acto N.º 26, declaró responsable disciplinariamente a la docente Dolores Rentería Córdoba, por haber incurrido en la falta gravísima establecida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo; sancionándola con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años. Finalmente, levantó la medida de suspensión provisional.²¹
- La disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el **22 de agosto de 2012**, a través de fallo N.º 6, por la Administración Temporal de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, confirmando la decisión inicial.²²
- El **14 de septiembre de 2012**, a través de Decreto N.º 001498, el administrador temporal para el Sector Educativo en el Departamento del Chocó, retiró del servicio a la docente Dolores Rentería Córdoba, como consecuencia de las decisiones disciplinarias antes mencionadas.²³
- El **6 de noviembre de 2012**, se notificó, personalmente, del acto de ejecución.²⁴
- El **19 de diciembre de 2012**, la señora Dolores Rentería Córdoba, a través de su apoderado, presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación extrajudicial.²⁵
- El **7 de marzo de 2013**, la Procuraduría General de la Nación declaró fallida la diligencia, por falta de ánimo conciliatorio.²⁶
- El **22 de mayo de 2013**, la señora Dolores Rentería Córdoba interpuso acción de

²¹ Folios 387 a 395 del cuaderno N.º 2.

²² Folios 406 a 417 del cuaderno N.º 2.

²³ Folio 53 del cuaderno N.º 1.

²⁴ Folio 52 del cuaderno N.º 1.

²⁵ Folio 114 del cuaderno N.º 1.

²⁶ Folios 114 y 115 del cuaderno N.º 1.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anularan los siguientes actos administrativos:²⁷ i) Resolución N.º 1788 de 13 de marzo de 2012, emitida por la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, por medio de la cual se ordenó su traslado, de la Institución Educativa Miguel Vicente Garrido de la ciudad de Quibdó a la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vélez, sede Escuela Mixta de Cocalito Nivel Básica Primaria del Municipio de Alto Baudó; ii) Resolución N.º 2451 de 3 de mayo de 2012, mediante la cual la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó resolvió una solicitud de revocatoria directa del acto administrativo antes mencionado; iii) decisión disciplinaria N.º 26 de 31 de julio de 2012, proferida, en primera instancia, por el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal para el Sector Educativo, por medio de la cual se declaró responsable disciplinariamente y se le impuso sanción de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término 10 años; iv) fallo N.º 6 de 22 de agosto de 2012, emitido por el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó, que confirmó la decisión inicial; y v) Decreto N.º 001498 de 14 de septiembre de 2012, a través de la cual el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.

- El 13 de agosto de 2013, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, Chocó admitió la demanda. No obstante, en el acápite de la caducidad de la acción, señaló, lo siguiente:²⁸

Con la demanda se aportó copia del decreto número 1498 del 14 de diciembre de 2012, el cual fue notificado el día 6 de noviembre de 2012, teniendo en cuenta la fecha de radicación y celebración de la conciliación prejudicial, el actor tenía hasta el 27 de mayo de 2013 para presentar la demanda so pena que caducar a la acción, pero como lo hizo el 22 de mayo de 2013, faltándoles cinco días, dicho fenómeno no ha operado; en cuanto a la resolución número 1788 de 13 de marzo de 2012, la resolución número 2451 de 3 de mayo de 2012, la sentencia 26 del 31 de julio de 2012 y la sentencia seis del 22 de agosto de 2012, el actor no impetró la acción dentro

²⁷ Folios 1 a 13 del cuaderno 1.º

²⁸ Folios 119 a 221 del cuaderno N.º 1.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

del lapso perentorio correspondiente, como ha transcurrido más de cuatro meses, ha operado al fenómeno de caducidad respecto a estas pretensiones.

- Frente a lo anterior, las partes no interpusieron recurso alguno.

- Con posterioridad a ello, la entidad demandada contestó la demanda, refiriéndose a la legalidad de todos los actos administrativos demandados.²⁹

- El 18 de julio de 2014, se llevó a cabo la audiencia inicial, dentro de la cual el juez Primero Administrativo Oral de Quibdó, fijó el litigio, así: «La controversia jurídica se centra en la configuración o inexistencia de la violación de las normas superiores relacionadas con el debido proceso, el trabajo, el mínimo vital, la dignidad humana, y el derecho de petición por parte de los actos de sanción disciplinaria y traslado docente, incluidos los que resolvieron los recursos y/o solicitud de revocatoria directa expedidos por la Secretaría de educación departamental del Chocó – Administración temporal para el Sector Educativo en el Chocó (...)».³⁰

- Luego de que se surtiera la audiencia de alegatos, el 19 de enero de 2016, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Quibdó, declaró la nulidad de todo lo actuado por incompetencia funcional, a partir del Auto de 13 de agosto de 2013, por medio del cual se admitió la demanda y, remitió el asunto al Tribunal Administrativo del Chocó.³¹

- El 8 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo del Chocó dejó sin efectos el Auto de 19 de enero de 2016, emitido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Quibdó, que declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del Auto admisorio de la demanda y, avocó el conocimiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.³²

²⁹ Folios 177 a 224 del cuaderno N.º 1.

³⁰ Folios 223 a 227 del cuaderno N.º 2.

³¹ Folio 527 del cuaderno N.º 2.

³² Folios 536 y



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

- El 16 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante sentencia de primera instancia, analizó la legalidad de todos los actos administrativos. Frente a las Resoluciones Nos. 1788 de 13 de marzo y 2451 de 3 de mayo de 2012, consideró que no se desvirtuó la presunción de legalidad, en tanto el empleador estaba facultado para alterar las condiciones de trabajo de los empleados en cuanto a modo, lugar, cantidad y tiempo de labor, por lo que, en consecuencia, la decisión de traslado estaba acorde con la Constitución y la ley. Finalmente, respecto a las decisiones disciplinarias, señaló que no se había configurado la falta gravísima endilgada, toda vez que en el lapso por el cual se consideró la inasistencia injustificada, el acto que decidió su traslado no había cobrado firmeza.³³

- **Respecto de los actos administrativos que ordenaron el traslado:**

Teniendo en cuenta que las Resoluciones Nos. 1788 de 13 de marzo y 3 de mayo de 2012, a través de las cuales el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ordenó trasladar, por necesidad del servicio, a la docente Dolores Rentería Córdoba, se notificaron, personalmente, el **22 de marzo y 7 de mayo de 2012**, respectivamente, y que hasta el **19 de diciembre de 2012**, la parte interesada presentó solicitud de conciliación extrajudicial con el fin de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, considera la Sala que, como lo sostuvo en su momento el Juzgado Primero Administrativo Oral de Quibdó, frente a éstas operó el fenómeno de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuando transcurrieron más de 4 meses desde que los actos administrativos se notificaron y se acudió al requisito de conciliación extrajudicial.

- **Respecto a las decisiones disciplinarias cuestionadas**

Ahora, si bien como lo sostuvo el apelante, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Quibdó consideró que frente a las decisiones disciplinarias operó el fenómeno

³³ Folios 540 a 557.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dejando incólume, solamente, el decreto a través del cual se ejecutó la sanción disciplinaria, situación que, en principio, haría que la Sala se encontrara inhibida para decidir el fondo de la controversia porque los actos mediante los cuales se ejecuta una sanción disciplinaria por parte de la autoridad competente, a pesar de ser conexos, no son actos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe tenerse en cuenta que dicho acto no es independiente de las decisiones disciplinarias, en tanto que se tiene en cuenta para efectos de analizar el conteo de la caducidad de los procesos disciplinarios, como se señala en el acápite precedente.

En consideración a ello, al observar que, **primero**, el 31 de julio de 2012, el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal, en primera instancia, mediante Acto N.º 26, declaró responsable disciplinariamente a la docente Dolores Rentería Córdoba, por haber incurrido en la falta gravísima establecida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo; **segundo**, dicha decisión fue confirmada el **22 de agosto de 2012**, a través de fallo N.º 6, por la Administración Temporal de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó; **tercero**, el **14 de septiembre de 2012**, a través de Decreto N.º 001498, el administrador temporal para el Sector Educativo en el Departamento del Chocó, al ejecutar la sanción disciplinaria impuesta, retiró del servicio a la docente Dolores Rentería; **cuarto**, dicho acto se notificó el **6 de noviembre de 2012**; **quinto**, la conciliación extrajudicial se presentó el **19 de diciembre de 2012**; **sexto**, el **7 de marzo de 2013**, la Procuraduría General de la Nación declaró fallida la diligencia, por falta de ánimo conciliatorio; **séptimo**, el **22 de mayo de 2013**, la señora Dolores Rentería Córdoba interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anularan, entre otros, las decisiones disciplinarias referidas; y, **octavo**, en materia disciplinaria, cuando el retiro del servicio es como consecuencia de la sanción de destitución, el término de caducidad empieza a correr desde el día siguiente a la notificación del acto de ejecución, lo cual ocurrió el 7 de noviembre de 2012; a partir de allí, la parte actora tenía 4 meses para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

No obstante, este término se interrumpió con la solicitud de la conciliación extrajudicial que se realizó, se insiste, el 19 de diciembre de 2012, y se reanudó con la entrega de la constancia, lo cual sucedió el 7 de mayo de 2013, término a partir del cual la demandante contaba con 3 meses y 13 días para interponer la demanda, la cual, como se observa, fue radicada dentro del plazo legalmente establecido (22 de mayo de 2013) , motivo por el cual es dable concluir que su presentación es oportuna y no se encuentra afectada por el fenómeno de la caducidad.

Ahora, si bien el juzgado al momento de admitir la demanda señaló que frente a las decisiones disciplinarias operó el fenómeno de la caducidad y que ello, como se señala, fue un error, también lo es que al fijarse el litigio se estableció que se realizaría el estudio de legalidad respecto a todos los actos demandados, esto es, los de traslado y los sancionatorios, frente a lo cual ninguna de las partes presentó reparo alguno, aunado al hecho de que la entidad demandada tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión, se pronunció respecto a la totalidad de dichos actos, lo que demuestra que siempre se defendió y argumentó cuáles eran las razones para que éstos se declararan legales.

Al respecto, en situaciones similares a la ahora planteada, esta Corporación ha señalado, que «(...) solo las irregularidades que afecten realmente los derechos de defensa y contradicción del investigado, y que además hayan sido puestas de presente por él o su defensor en el trámite sancionatorio, a través de los medios de defensa otorgados por el ordenamiento jurídico, tienen la vocación de llevar a la declaración de nulidad de los actos administrativos demandados»³⁴.

Así las cosas, resulta procedente analizar si las decisiones disciplinarias acusadas están o no revestidas de legalidad.

³⁴ Sentencia de la Sección Segunda, Subsección A de 10 de octubre de 2019, expediente N.º 0226 de 2017, consejero ponente: William Hernández Gómez.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

2.2. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos administrativos acusados, se incurrió en **falsa motivación** y, de conformidad con lo expuesto por el tribunal de primera instancia, el operador disciplinario profirió los fallos sin tener en cuenta que el acto administrativo de traslado no había cobrado firmeza y, por lo tanto, no se incurrió en la falta gravísima que le fue endilgada por abandono injustificado del cargo.

2.3. Marco normativo

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

En su artículo 6 se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 consagra en cuanto al principio de legalidad, que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley vigente al momento de su realización».

A su vez, respecto a la presunción de inocencia, el artículo 9 *ibidem*, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa señala en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto a las pruebas, el Código Disciplinario Único señaló en su artículo 128, que toda decisión proferida dentro de la actuación disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa, correspondiéndole la carga de la prueba al Estado.

Finalmente, los artículos 141 y 142 *ibidem*, consagran que los medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.

2.4. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

2.4.1. En relación con su vinculación laboral



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

El 23 de enero de 1995, la señora Dolores Rentería Córdoba se vinculó laboralmente en la Escuela Rural Mixta San José del Corregimiento de Quibdó, como docente en propiedad.³⁵

De acuerdo con certificación emitida el 3 de mayo de 2012, por el director del Área de Talento Humano de la Administración Temporal, la señora Dolores Rentería Córdoba estaba vinculada como docente en propiedad en la plata global de cargos de la Secretaría de Educación del Departamento del Chocó y para la fecha, se encontraba ubicada en la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vélez, del Municipio del Alto Baudó-Pie de Pato.³⁶

2.4.2. En relación con la actuación disciplinaria

El 13 de marzo de 2012, mediante Resolución N.º 1788, el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ordenó trasladar, por necesidad del servicio, a la docente Dolores Rentería Córdoba a la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vélez sede Escol Mix de Cocalito Nivel Básica Primaria, Área Primaria, municipio de Alto Baudó, concediéndole un término de 5 días a partir de la expedición del acto. Finalmente, se sostuvo que «contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno».³⁷

Contra dicha decisión, el 22 de marzo de 2012, la señora Dolores Rentería Córdoba interpuso recurso de reposición, bajo los siguientes argumentos:³⁸

Solicito a su despacho revocar o modificar la resolución número 1788 del 13 de marzo de 2012 mediante la cual se ordena mi traslado, por considerar que es contrario a la Constitución y la ley, disponiendo de manera arbitraria e injusta mi traslado, sin tener en cuenta mi entorno familiar, ya que soy madre cabeza de familia y tengo a cargo mis hijas de 14 y 20 años de edad, las cuales se encuentran estudiando y necesitan de mi presencia en el seno de mi hogar.

³⁵ Folio 15 del cuaderno N.º 1.

³⁶ Folio 244 del cuaderno N.º 2.

³⁷ Folio 16 del cuaderno N.º 1.

³⁸ Folios 9 a 12 del cuaderno N.º 1.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

El 19 de abril de 2012, el director rural del Establecimiento Educativo Agrícola Julio Mejía Vélez, del Municipio del Alto Baudó-Pie de Pato certificó, que: «la docente Rentería Córdoba Dolores a la fecha no se ha presentado a laborar, motivo por el cual no se le ha entregado su asignación académica reglamentaria; por tal razón, no se encuentra prestando el servicio en el establecimiento educativo».³⁹

El 3 de mayo de 2012, por Resolución N.º 2451, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó al dar respuesta al recurso antes mencionado, cuyo encabezado clasificó como «solicitud de revocatoria directa», confirmó la decisión de traslado de la señora Dolores Rentería Córdoba.⁴⁰

En la misma fecha, el director de Talento Humano de la Secretaría de Educación Administración Temporal presentó una queja en contra de Dolores Rentería Córdoba «quien fue trasladada mediante resolución número 1788 del 13 de marzo de 2012 a la institución educativa agrícola Julio Mejía Vélez, sede escuela mixta de Cocalito, nivel básica primaria, municipio de Alto Baudó (Pie de Pato-Chocó, debiendo asumir funciones dentro de los cinco días siguientes a la expedición del acto administrativo tal como consta en acta de notificación personal de fecha 7 de mayo de 2012».⁴¹

El 7 de mayo de 2012, el Grupo de Trabajo de la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Educación del Departamento del Chocó – Administración Temporal decidió, primero, citar a audiencia pública a la señora Dolores Rentería Córdoba, en su condición de docente, segundo, suspender, provisionalmente, a la

³⁹ Folio 245 del cuaderno N.º 2.

⁴⁰ Folios 21 y 22 del cuaderno N.º 2.

⁴¹ Folio 242 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

antes mencionada, por el término de 3 meses;⁴² y, tercero, formular pliego de cargos en su contra, así:⁴³

Corolario de lo anterior y analizado las anteriores circunstancias el despacho colige que la citada docente presuntamente se encuentra inmersa en presunta falta disciplinaria consistente en supuesto abandono del cargo al parecer por no presentarse a laborar en la institución educativa agrícola Julio Mejía Vélez Municipio de Alto Baudó Pie de Pato desde el día 29 de marzo de 2012 hasta el 19 de abril del mismo año, fecha en la que fue reportada por el rector de la institución reuniéndose para el caso las exige el artículo 177 del Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002. Resulta claro para el despacho que con base en las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 27 de la ley 734 de 2002, que indica que las faltas disciplinarias se realizarán por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, el disciplinado responderá por la falta presunta de abandono del cargo descrito en el código disciplinario único en su artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002.

El 9 de mayo de 2012, la señora Dolores Rentería Córdoba rindió su versión libre, dentro de la cual sostuvo:⁴⁴

(...) primero que todo considero que al momento de hacer los traslados no se revisó mi carpeta ni mi hoja de vida, consta que soy madre cabeza de familia y tengo tres niñas que se encuentran estudiando y dependen de mi moral y económicamente al ciento por ciento, nadie responde por mí. Sólo yo, una vez de 24 años, estudia en la Universidad tecnológica del chocó y está haciendo trabajo de grado en ingeniería civil, la otra de 20 años cursa sexto semestre en ingeniería civil y la niña de 14 años en noveno en IFEM. También en el momento del traslado tengo carga académica en la institución educativa Miguel Vicente Garrido Ortiz, certificado por el señor rector Rafael Peña, no se tuvo en cuenta todo esto y que estoy laborando en la ciudad de Quito desde el 2008, con el convenio pero en realidad laboro en la ciudad de Quito desde el 1 de marzo de 1995, por una permuta de mutuo acuerdo del decreto (...) PREGUNTADO. Dice la tutela que usted debía demandar dentro de los cuatro meses siguientes al fallo ante el contencioso, usted demandó. contestó. no señora. Preguntado. puede decirle al despacho al momento de llegar a la administración temporal se convocó a todos los docentes que estaban en diferentes condiciones prestando o no el servicio educativo, para ello se realizó una convocatoria en el colegio y fue usted asistió a esa convocatoria en el año 2009. Contestó. Sí, yo estuve usted

⁴² «el despacho considera que es imperioso suspender provisionalmente a la docente porque los niños y niñas de la institución educativa agrícola Julio Mejía Vélez municipio de Alto Baudó Pie de Pato han permanecido sin la prestación del servicio durante el periodo comprendido entre el 29 de marzo y 19 de abril de 2012, teniendo conocimiento que hasta el momento de la citación a audiencia no se había hecho presente, tampoco es justo que mientras los niños y niñas están huérfanos en la institución educativa la docente permanezca en la planta activa del departamento, sin que la Secretaría de educación departamental del chocó pueda tomar acciones tendientes a regularizar el servicio».

⁴³ Folios 280 a 283 del cuaderno N.º 2.

⁴⁴ Folios 280 a 291 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

mismo me atendió en el salón general y luego en la gobernación, me pidieron que llevara copia de la tutela y nos dijeron que esperaríamos los resultados (...) se le da el uso de la palabra a la apoderado para que se sirva preguntar referente al caso que nos ocupa en esta instancia invito a mi representada manifieste ante este despacho según su apreciación de manera libre y espontánea como ella cataloga esta situación. Contestó. Yo creo que se me está vulnerando mis derechos cuando señala que yo estoy poniendo en riesgo a los estudiantes de la zona escolar de Cocalito, pero pregunto no se le están violando los derechos a mis hijas, porque ellos tienen derecho a una familia y a no ser separados de ella y tienen derecho a vivir en condiciones indignas y la zona en la que me mandaron no se las brinda, porque allá no hay universidad en que puedan estudiar, el medio la situación que está viviendo allá no es la mejor para ellas, el orden público pone en riesgo la vida de mis hijas y la misma mía y además ellos tienen derecho a no ser separadas de su madre y a vivir donde yo crea que es el mejor sitio donde deben estar (...) Preguntado. Manifiéstale al despacho si aparte de sus hijas tiene otra persona cargo y si la tiene que grado de familiaridad tiene con usted. Contestó: sí, actualmente y siempre he vivido con mi mamá que tiene 78 años de edad y sufre hipertensión alta, colesterol, diabetes, asfixia por tener un poco de agua en los pulmones, recientemente sufrió siete fracturas en un brazo y siempre vive en control permanente y tampoco puedo dejarla con mis hijas ni mis hijas con ella.

El 24 de mayo de 2012, el señor Manuel Arnulfo Copete Marmolejo presentó su declaración, dentro de la cual adujo:⁴⁵

Preguntado. La señora Dolores Rentería Córdoba fue trasladada mediante resolución 1788 del 13 de marzo de 2012 a la institución educativa agrícola julio Mejía Vélez sede escuela rural mixta de Cocalito sede número tres y notificada el 22 de marzo de 2012, la cual debía presentarse a dicha institución el día 29 de marzo de 2012, se presentó la señora Dolores Rentería a prestar el servicio a la institución que usted dirige. Contestó. No. Preguntado. Puede decirle al Despacho quien está atendiendo los niños que al parecer la señora Dolores Rentería dejó sin prestar el servicio. Contestó. En este momento nadie.

El 25 de mayo de 2012, la Administración Temporal de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, en el grado de consulta, confirmó la decisión de suspender, provisionalmente, a la docente Dolores Rentería Córdoba, bajo los siguientes argumentos:⁴⁶

Primero, de manera clara se encuentra demostrado dentro del expediente, la existencia de la resolución número 1788 del 13 de marzo de 2012, expedida por el administrador temporal para el sector educativo del departamento del chocó, por medio de la cual se dispone el traslado, por necesidad del servicio, de la señora Dolores Rentería Córdoba, a la institución educativa agrícola julio Mejía Vélez sede escuela

⁴⁵ Folios 364 y 365 del cuaderno N.º 2.

⁴⁶ Folios 369 a 374 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

mixta de Cocalito del municipio de Alto Baudó (Pie de Pato) Chocó. Segundo, se encuentra demostrado que la resolución 1788 del 13 de marzo de 2012, fue notificada personalmente a la señora Dolores Rentería Córdoba, según consta en acta de notificación personal el 22 de marzo de 2012, fecha desde la cual la docente tuvo pleno conocimiento de qué su nuevo lugar de trabajo era la institución educativa agrícola, era allí donde tenía que presentarse a prestar sus servicios; por último, se encuentra demostrado que a fecha 19 de abril de 2012, la señora Dolores no se había presentado a su lugar de trabajo (...).

El 31 de julio de 2012, el Grupo de Trabajo de la Oficina Disciplinaria de la Administración Temporal, en primera instancia, mediante Acto N.º 26, declaró responsable disciplinariamente a la docente Dolores Rentería Córdoba, por haber incurrido en la falta gravísima establecida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo; sancionándola con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años. Finalmente, levantó la medida de suspensión provisional.⁴⁷

La disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 22 de agosto de 2012, a través de fallo N.º 6, por la Administración Temporal de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, confirmando la decisión inicial.⁴⁸

El 14 de septiembre de 2012, a través de Decreto N.º 001498, el administrador temporal para el Sector Educativo en el Departamento del Chocó, retiró del servicio a la docente Dolores Rentería Córdoba, como consecuencia de las decisiones disciplinarias antes mencionadas.⁴⁹

El 21 de febrero de 2013, por Auto N.º 018-2013, el Equipo de trabajo de la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó – Administración Temporal, acatando una orden judicial⁵⁰, anuló el proceso disciplinario y citó a audiencia pública a la señora Dolores Rentería Córdoba. En cuanto a dicha orden, se sostuvo:⁵¹

⁴⁷ Folios 387 a 395 del cuaderno N.º 2.

⁴⁸ Folios 406 a 417 del cuaderno N.º 2.

⁴⁹ Folio 53 del cuaderno N.º 1.

⁵⁰ Fallo de tutela.

⁵¹ Folios 421 y 422 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

La docente a través de apoderado de confianza presente acción de tutela solicitando se le garanticen los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital, el derecho de petición, a la familia, a la salud, siendo esta emitida por el juzgado civil del circuito de Quibdó, quien mediante sentencia de 4 de febrero de 2013, resolvió en su artículo primero, negar los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital a la salud y la unidad familiar de la señora Dolores Rentería Córdoba y en su artículo segundo dispuso, tutelar el derecho al debido proceso administrativo de la señora Dolores Rentería Córdoba, como consecuencia de lo anterior, declarar nulidad de todo el procedimiento disciplinario, ordenando la administración temporal de educación del departamento del chocó, reiniciar el mismo respetando el derecho al debido proceso de la accionante.

El 21 de marzo de 2013, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, en segunda instancia, revocó la sentencia de tutela de 4 de febrero de 2013, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Quibdó y, en su lugar, negó la protección de los derechos fundamentales.⁵²

En atención a lo anterior, el 15 de abril de 2013, mediante Auto N.º 033-2013, el Equipo de trabajo de la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó – Administración Temporal dejó sin efectos el Auto N.º 018-2013 de 21 de febrero del mismo año.⁵³

2.5. Caso concreto – Análisis de la Sala

2.5.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como finalidad restaurar el ordenamiento jurídico transgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta las normas legales o constitucionales con la consecuente decisión de restablecer el derecho vulnerado. Esta competencia ha de estar en consonancia con la previsión contenida en el artículo 103 del Código de

⁵² Folio 430 del cuaderno N.º 2.

⁵³ Folios 432 y 433 del cuaderno N.º 2.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala como objeto de esta jurisdicción la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley y la preservación del orden jurídico e impone la observancia de los principios constitucionales y del derecho procesal.

La anterior previsión encuentra sustento constitucional en los artículos 1, 2, 4, 29, 228 y 230, normas contentivas de principios y valores que imponen su acatamiento como presupuesto de legitimidad institucional y legalidad de los actos jurídicos que sus representantes profieren. De modo que toda manifestación de voluntad estatal conecta indiscutiblemente con la nueva realidad del Estado que no sólo ha de ser percibido en su papel de represor y vigilante, sino en su sentido más significativo de garante y constructor de aquellas realidades que tienen como propósito el bienestar del individuo como fin en sí mismo.

Por ello, el papel del juzgador no puede quedar relegado al de simple verificador, condicionado por los formalismos que imponen restringir su ámbito de razonamiento a los términos de una demanda o de los mismos actos, frente a los cuales no es dable simplemente declarar su conformidad o disonancia con el ordenamiento jurídico, con la posibilidad de que la decisión de la controversia jurídica resulte insuficiente para los fines mismos de la justicia. El salto cualitativo que imprimió al juzgador la Constitución de 1991, permite anteponer el análisis pleno, integral del caso.

Sobre este tema, esta Subsección en sentencia de 26 de marzo de 2014, con ponencia del magistrado Gustavo Gómez Aranguren razonó en los siguientes términos:

3.4. Alcance del control judicial frente a procesos disciplinarios.

El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación **es un control pleno e integral**, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, por ende no serán de recibo las



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

interpretaciones restrictivas que limiten la función disciplinaria a simplemente garantizar el pleno apego con el orden jurídico como garantía de legitimidad de estas potestades públicas.

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, con su catálogo de derechos fundamentales y sus mandatos de prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228, C.P.) y de primacía normativa absoluta de la Constitución en tanto norma de normas (art. 4, C.P.), implicó un cambio cualitativo en cuanto al alcance, la dinámica y el enfoque del ejercicio de la función jurisdiccional, incluyendo la que ejercen los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa (incluyendo al Consejo de Estado). En efecto, según lo han precisado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, la plena vigencia de los derechos y garantías fundamentales establecidos por el constituyente exige, en tanto obligación, que los jueces sustituyan un enfoque limitado y restrictivo sobre el alcance de sus propias atribuciones de control sobre los actos de la administración pública, por un enfoque garantista de control integral, que permita a los jueces verificar en casos concretos si se ha dado pleno respeto a los derechos consagrados en la Carta Política.

Esta postura judicial supone evidentemente una rectificación a la posición doctrinal y jurisprudencial prevaleciente con anterioridad, en cuyo alero las atribuciones del juez contencioso-administrativo son formalmente limitadas y se restringen a la protección de aquellos derechos y normas expresamente invocados por quienes recurren a la justicia, que otorgaba un alcance excesivamente estricto al principio de jurisdicción rogada en lo contencioso-administrativo. Este cambio, constitucionalmente impuesto y de gran calado, se refleja nítidamente en un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, en el cual la Sección Segunda - Subsección B de esta Corporación, y dando aplicación directa a los mandatos de la Carta, rechazó expresamente una postura restrictiva que limitaba las facultades garantistas del juez contencioso-administrativo en materia de control de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con base en el principio de jurisdicción rogada, y adoptó en su reemplazo una postura jurisprudencial que exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, **un control sustantivo pleno que propenda por materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución.**⁵⁴

Lo que resulta aún más importante es que el control pleno por la jurisdicción contenciosa forma parte de las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene un derecho fundamental el sujeto disciplinado, según la Corte Constitucional, por lo cual este control judicial contencioso-administrativo no puede ser objeto de interpretaciones que restrinjan su alcance.

El planteamiento indicado resulta confirmado por la amplísima jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de procedencia de la acción de tutela, en la cual se ha explícitamente afirmado que las acciones ante la jurisdicción contenciosa - en nulidad o nulidad y restablecimiento- son, los medios judiciales idóneos para

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 76001-23-31-000-2000-02501-01(1146-05). Actor: Milton José Mora Lema. Demandado: Procuraduría General de la Nación. consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

proteger los derechos fundamentales de quienes estén sujetos a un proceso disciplinario. En efecto, la Corte Constitucional en jurisprudencia repetitiva ha explicado que los actos de la procuraduría son actos administrativos sujetos a control judicial por la jurisdicción contenciosa, regla que ha sido aplicada en incontables oportunidades para examinar la procedencia de la acción de tutela en casos concretos, en los que se ha concluido que ante la existencia de otros medios de defensa judicial, la tutela se hace improcedente salvo casos de perjuicio irremediable -que por regla general no se configuran con las decisiones sancionatorias de la procuraduría-. Se puede consultar a este respecto la sentencia T-1190 de 2004, en la cual la Corte afirmó que el juez de tutela no puede vaciar de competencias la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de verificar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la Procuraduría en ejercicio de sus potestades disciplinarias. La lógica jurídica aplicada por la Corte Constitucional al declarar improcedentes acciones de tutela por ser idóneos los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para ventilar las pretensiones de anulación de decisiones disciplinarias por violación de la Constitución, es la misma lógica jurídica que sustenta el ejercicio de un control más que meramente formal por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre estos actos administrativos.

(...)

Posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación, dejó sentado que el control de legalidad de actos de carácter sancionatorio como los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria, conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Dijo la Sala:

«b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria. Criterios de unificación. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva.»⁵⁵

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

2.5.2. De la falsa motivación

Uno de los elementos que determina la existencia y validez del acto administrativo, es el causal, el cual está constituido por los fundamentos de hecho y de derecho que llevan a declarar la voluntad de la administración. Se refiere, entonces, a las causas, motivos o circunstancias y antecedentes que determinan la decisión de aquélla. Al respecto, Julio A. Prat expresa.⁵⁶

El o los motivos son los presupuestos o los antecedentes de hecho o de derecho que provocan y fundan la decisión unilateral. Es un elemento objeto que precede al acto. Como son situaciones, fácticas o jurídicas, simplemente existen o no existen. Si no existen, el acto es nulo porque la administración dictó una decisión sin motivo. Si apreció mal el motivo existente por aplicar una norma jurídica en forma errónea, la decisión administrativa también es inválida fruto de una mala apreciación de antecedentes.

Finalmente, por motivación entendemos la explicitación o la denuncia de los motivos que provocan y determinan el acto. Generalmente se formulan, si son situaciones de hecho en los resultados del acto, y si son consideraciones de derecho, en los considerandos de la decisión. Algunos autores como Iaccarino distinguen motivación de justificación del acto. Para nosotros la distinción es innecesaria y artificial porque en la motivación se encontrará o no la justificación del acto unilateral dictado.

Ahora bien, cuando los antecedentes fácticos y legales que expone la administración al momento de dictar su decisión son contrarios a la realidad, se genera una afectación del elemento causal del acto administrativo y se incurre,

⁵⁵ Sentencia proferida el 9 de agosto de 2016 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez (E), referencia: 110010325000201 100316 00 Núm. interno: 1210-11, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

⁵⁶ Prat, Julio, *La motivación del acto administrativo*, en *El derecho administrativo en Latinoamérica*, Instituto Internacional de derecho Administrativo Latinoamericano (IIDAL), Rosaristas, 1978, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Tomo II, 1986



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

entonces, en una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del CPACA, denominada falsa motivación, que se configura cuando «el funcionario ha expedido el acto inspirado en motivos diferentes a los previstos legalmente».⁵⁷ En cuanto a este vicio, Luis Enrique Berrocal señala:⁵⁸

(...) se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctico y/o jurídica, de allí que se dé en las siguientes situaciones:

- Por falsedad en los hechos, esto es, cuando se invocan hechos que nunca ocurrieron, o se describen de forma distinta a como ocurrieron
- Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que se invocan.

Es claro, que para la configuración de la falsa motivación es preciso que se cumplan los presupuestos enunciados. Además, a quien alega la existencia de esta causal de nulidad, le corresponde demostrarla, en tanto que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, de conformidad con las nítidas voces del artículo 88 del CPACA.⁵⁹

Frente a lo anterior, la demandante sostiene que se incurrió en atipicidad de la conducta toda vez que el abandono injustificado del cargo no se configuró, porque el periodo de tiempo que se tuvo en cuenta para justificar dicha inasistencia, obedeció a que el acto administrativo de traslado no había quedado en firme, en tanto que contra éste interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto al momento de darse apertura a la investigación disciplinaria en su contra.

⁵⁷ Sánchez, Carlos Ariel. *Acto administrativo teoría general*, Bogotá, Legis, tercera edición, 2004 P. 13

⁵⁸ . Berrocal Guerrero, Luis Enrique. *Manual del acto administrativo*. 5ª. edición, Bogotá, Librería ediciones el profesional Ltda., 2009. P. 500

⁵⁹ Ver la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de octubre de 1999, Expediente: 3.443, consejero ponente Juan Alberto Polo Figueroa. En la providencia se indicó «tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos que explícita o implícitamente sustentan el acto administrativo respectivo, habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos».



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

2.5.2.1. De la tipicidad en materia disciplinaria

El artículo 4 de la Ley 734 de 2002, dispone que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización», siendo esta la consagración legal que impone la realización de un proceso de subsunción típica en cada proceso disciplinario, que implica que el operador determine expresamente en cada caso si el comportamiento investigado, según como haya sido demostrado, se adecua efectivamente a la descripción típica establecida en la ley que se va a aplicar.

Por su parte, el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha establecido en cuanto a este principio en materia disciplinaria, que⁶⁰:

En esa medida, el proceso de subsunción típica de la conducta de quien es sometido a un proceso administrativo disciplinario constituye uno de los componentes de la legalidad de las actuaciones de la autoridad disciplinante. Sólo luego de haber surtido de manera expresa y detallada dicho proceso de razonamiento lógico-jurídico en el texto mismo de la decisión disciplinaria, podrá llegarse a la conclusión de que la conducta investigada es *típica*. La subsunción típica se vincula así directamente, en tanto componente necesario, al principio de tipicidad en el derecho disciplinario. Es, más aún, un proceso de naturaleza técnica que los operadores disciplinarios han de desplegar con el mayor rigor jurídico, ya que en ello se juega el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales procesales y sustantivos del procesado; por lo mismo, presupone que la legislación sancionadora que se invoca haya sido debidamente interpretada en todos sus componentes de conformidad con los distintos métodos hermenéuticos que operan en el sistema colombiano, y que las pruebas que obran en el proceso demuestren en forma contundente la ocurrencia de los hechos y la culpabilidad individual del procesado.

En materia disciplinaria, el proceso de subsunción típica de la conducta del procesado tiene ciertas especificidades que le diferencian del proceso de subsunción típica que realizan los jueces penales. Según ha explicado la Corte Constitucional, en virtud de la admisibilidad del uso, en el ámbito disciplinario, de tipos abiertos y conceptos jurídicos indeterminados, el fallador disciplinario cuenta con un margen más amplio para realizar el proceso de subsunción típica – margen que se activa, se infiere necesariamente, cuando se está ante un tipo abierto o un concepto indeterminado, y que consiste esencialmente en que la autoridad disciplinaria puede –y debe– acudir a una interpretación sistemática de las normas invocadas para efectos de realizar la adecuación típica. En palabras de la Corte Constitucional, esta diferencia entre el

⁶⁰ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A de 26 de marzo de 2014, expediente No. 0263-13, consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

derecho penal y el derecho disciplinario «se deriva de la admisión de los tipos en blanco o abiertos y de los conceptos jurídicos indeterminados en materia disciplinaria, [y] hace referencia a la amplitud hermenéutica con que cuenta el operador disciplinario al momento de interpretar y aplicar la norma disciplinaria. // Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha admitido que el investigador disciplinario dispone de un campo más amplio para determinar si la conducta investigada se subsume o no en los supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes. En este mismo sentido, esta Corte ha señalado en múltiples oportunidades que en materia disciplinaria el fallador goza de una mayor amplitud para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas reprochables, pues por lo general la descripción de las faltas disciplinarias debe ser objeto de complementación o determinación a partir de la lectura sistemática de un conjunto de normas jurídicas que desarrollan deberes, mandatos y prohibiciones»⁶¹.

En el *sub examine* al momento de la formulación de los cargos a la señora Dolores Rentería Córdoba, en su condición de docente, el Grupo de Trabajo de la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría de Educación del Departamento del Chocó – Administración Temporal consideró que, del material probatorio obrante dentro del expediente, era dable imputarle la falta gravísima contenida en el artículo 48 numeral 55 de la Ley 734 de 2002, que prevé «el abandono injustificado del cargo, función o servicio».

Al respecto, se sostuvo que la investigada no se presentó a laborar a la Institución Educativa Agrícola Julio Mejía Vélez Municipio de Alto Baudó Pie de Pato, desde el 29 de marzo de 2012 hasta el 19 de abril del mismo año, fecha en que fue reportada por el rector de dicha institución.

Respecto al abandono del cargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado que esta figura implica la dejación voluntaria definitiva y no transitoria de los deberes y responsabilidades que exige el empleo del cual es titular el servidor público. «(...) 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. Tiene como

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

característica esencial que el abandono debe ser injustificado, vale decir, que no exista una razón suficiente para comprobar la inasistencia».⁶²

La doctrina, por su parte, señala que «para la Comisión de la Falta disciplinaria de abandono injustificado del cargo o servicio “no basta la sola ausencia de trabajo, que por sí solo no demuestra el propósito de obrar contra el derecho, sino que es menester además, como falta disciplinaria dolosa, demostrar la consciente y voluntaria intención del funcionario de abandonar el cargo sin razón valedera y de obrar a sabiendas de la ilicitud del acto».⁶³

Ahora bien, de conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente, se encuentra lo siguiente:

i) El 13 de marzo de 2012, mediante Resolución N.º 1788, el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ordenó trasladar, por necesidad del servicio, a la docente Dolores Rentería Córdoba a la Institución Educativa Agrio Julio Mejía Vélez sede Escol Mix de Cocalito Nivel Básica Primaria, Área Primaria, municipio de Alto Baudó, concediéndole un término de 5 días a partir de la expedición del acto. Finalmente, se sostuvo que «contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno».⁶⁴ Dicha decisión se notificó, personalmente, a la interesada, el **22 de marzo de 2012**.

ii) Contra dicha decisión, el 22 de marzo de 2012, la señora Dolores Rentería Córdoba interpuso recurso de reposición, en el que solicitó « revocar o modificar la resolución número 1788 del 13 de marzo de 2012 mediante la cual se ordena mi traslado, por considerar que es contrario a la Constitución y la ley, disponiendo de manera arbitraria e injusta mi traslado, sin tener en cuenta mi entorno familiar, ya que soy madre cabeza de familia y tengo a cargo mis hijas de 14 y 20 años de edad,

⁶² Sentencia de la Sección, Subsección A del Consejo de Estado, de 13 de febrero de 2014, radicación N.º 1929-2011, consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón.

⁶³ Derecho Disciplinario. Isaza Serrano. Página 143.

⁶⁴ Folio 16 del cuaderno N.º 1.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

las cuales se encuentran estudiando y necesitan de mi presencia en el seno de mi hogar». ⁶⁵

iii) El 3 de mayo de 2012, por Resolución N.º 2451, la Administración Temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó al dar respuesta al recurso antes mencionado, cuyo encabezado clasificó como «solicitud de revocatoria directa», confirmó la decisión de traslado de la señora Dolores Rentería Córdoba. ⁶⁶ Decisión que fue notificada el 7 de mayo de 2012. ⁶⁷

iv) Respecto a la figura del traslado, el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, ⁶⁸ prevé, que:

ARTÍCULO 22. TRASLADOS. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

La anterior disposición fue reglamentada por el Decreto 3222 de 10 de noviembre de 2003, ⁶⁹ que consagró:

Artículo 2º. Traslados por necesidades del servicio. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, la autoridad nominadora efectuará el traslado mediante acto administrativo

⁶⁵ Folios 9 a 12 del cuaderno N.º 1.

⁶⁶ Folios 21 y 22 del cuaderno N.º 2.

⁶⁷ Folio 286 del cuaderno N.º 2.

⁶⁸ «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»

⁶⁹ «Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, en relación con traslados de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales»



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

debidamente motivado. Para todo traslado la autoridad nominadora deberá tener en cuenta las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal.

Los traslados por necesidades del servicio son de carácter discrecional y pueden tener origen en:

- a) Disposición de la autoridad nominadora;
- b) Solicitud de los docentes o directivos docentes.

Para los traslados solicitados por los docentes o directivos docentes, la entidad territorial certificada hará pública la información sobre los cargos de docentes y directivos docentes disponibles en los establecimientos educativos de su jurisdicción, como mínimo dos (2) meses antes de la finalización del año lectivo, conforme al calendario académico adoptado. Estos traslados se harán efectivos en el primer mes del año lectivo siguiente.

Para decidir sobre los traslados solicitados por los docentes o directivos docentes, la autoridad nominadora tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) El docente o directivo docente debe haber prestado como mínimo tres (3) años de servicio en el establecimiento educativo;
- b) La evaluación de desempeño del año anterior debe ser satisfactoria de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio de Educación Nacional.

Las solicitudes de traslado que se sustenten en razones de salud, y estén verificadas por la entidad territorial teniendo en cuenta el concepto de la entidad prestadora de salud, podrán ser atendidas en cualquier época del año y no se sujetarán a las disposiciones establecidas en el inciso anterior.

La decisión sobre traslado por permutas solicitadas por docentes o directivos docentes se ejecutará discrecionalmente, procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio según lo establecido en el inciso 3º del artículo 22 de la Ley 715 de 2001, y requieren previa disponibilidad presupuestal cuando exista diferencia salarial. El traslado por permuta que implique un cambio de entidad territorial certificada, se tramitará de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del presente decreto.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que la autonomía que asiste a las instituciones educativas no es absoluta, ya que se encuentra limitada por los fines y propósitos constitucionales de la educación y, además está sujeta al control del Estado, con el fin de garantizar que dicha discrecionalidad conduzca a la realización efectiva de los cometidos que les son socialmente encomendados en



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

cada uno de los procesos educativos y pedagógicos que se dan al interior de éstos entes. En tal sentido, se ha señalado:⁷⁰

(...) la discrecionalidad no viola *per se* el Estado de derecho, pues no es sinónima de arbitrariedad y se encuentra sometida a controles judiciales. De otro lado, el deber de motivación es una garantía contra eventuales arbitrariedades, pues obliga a las autoridades a explicar las razones que justifican el traslado, lo cual además facilita el control judicial de esas actuaciones. Finalmente, y como bien lo destacan varios intervinientes, el actor yerra al afirmar que la Ley 715 de 2001 carece de criterios que orienten los traslados. Esa aseveración del demandante nace de una lectura fraccionada de la norma impugnada, e ignora lo dispuesto en los artículos 22 y 40 parágrafo 1, de la misma Ley 715 de 2001, en los cuales se indican las normas a las cuales han de atender los traslados de docentes. Dichas disposiciones prevén reglas de procedimiento y limitan el poder discrecional de la actuación administrativa, al disponer el traslado de docentes. Así, el artículo 22 establece que los traslados proceden "*para la debida prestación del servicio educativo*" y requieren de un convenio interadministrativo si se realiza entre distintas entidades territoriales. Además, la disposición señala que esos traslados proceden "*estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales*". Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 40 fortalece esas garantías, pues señala prioridades para los traslados entre departamentos, así: vacantes, plazas recién provistas por la incorporación de quienes tenían orden de prestación de servicios, docentes vinculados con una antigüedad no mayor de 5 años.

29- Todo esto muestra que la discrecionalidad para los traslados no es absoluta. Además, la Corte recuerda que el código Contencioso Administrativo dispone un principio que rige la actividad administrativa, en general y que funciona expresamente como mecanismo garante contra la eventualidad de una decisión administrativa discrecional absolutamente. En efecto, el artículo 36 de ese cuerpo normativo establece que, "*en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa*".

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que el traslado es una expresión de lo que se conoce como el *ius variandi*, el cual consiste en la facultad a cargo del empleador de alterar las condiciones de trabajo, en lo que respecta al modo, lugar, cantidad y tiempo de labor, en razón al poder subordinante que tiene sobre sus trabajadores. Ahora, dicho poder no es ilimitado, dado que debe ejercerse dentro del marco establecido en la Constitución Política, sobre el cual el trabajo deberá desarrollarse en condiciones dignas y justas, sin que implique condiciones menos favorables para el empleado. Así, «(...) no solamente son las condiciones objetivas referidas al cargo, nivel jerárquico y grado salarial, sino las subjetivas, como

⁷⁰ C-918 de 2002.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

aspectos de índole familiar y personal. En consecuencia, será procedente y adecuado el traslado de un empleado de carrera, siempre que sea por necesidades del servicio, se ajuste a las normas legales, y que no se desmejoren las condiciones laborales, salariales, personales y familiares del funcionario». ⁷¹

iv) Ahora, si bien en esta instancia no es dable analizar la legalidad del traslado de la actora ni los motivos señalados por la autoridad administrativa para esclarecer si fueron o no arbitrarios, en razón a que se configuró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a dichos actos, como se señaló en el acápite pertinente, resulta importante establecer si el acto que definió el traslado estaba o no en firme, con el fin de determinar, finalmente, si se configuró la falta disciplinaria endilgada.

Al observar la Resolución N.º 1788 de 13 de marzo de 2012, a través de la cual el administrador temporal para el Sector Educativo del Departamento del Chocó ordenó trasladar, por necesidad del servicio, a la docente Dolores Rentería Córdoba, encuentra la Sala que en dicho acto, además, se señaló que «contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno». ⁷²

Al respecto, si bien las autoridades administrativas actúan bajo un margen de discrecionalidad para emitir sus decisiones, considera la Sala que resulta violatorio del derecho fundamental al debido proceso negarle la posibilidad a la interesada de expresar las razones por las cuales no está de acuerdo con dicha orden, pues, como se mencionó, el traslado debe observar razones no solo objetivas, como las condiciones del cargo, grado salarial, nivel jerárquico, entre otras, sino también de carácter subjetivo, como son los aspectos de índole personal y familiar del trabajador, lo anterior, en atención a que la facultad legal de la cual dispone la administración para efectuar el traslado de un funcionario no es absoluta, por cuanto debe respetar derechos fundamentales.

⁷¹ Sentencia de 4 de abril de 2013, radicado interno N.º 0647-2010.

⁷² Folio 16 del cuaderno N.º 1.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Respecto al derecho al debido proceso, la Sala ha mencionado lo siguiente:

El derecho al debido proceso administrativo se encuentra recogido en el artículo 29 de la Constitución Política, donde se determina que su aplicación se extiende a «toda clase de actuaciones judiciales y administrativas». De igual manera, el artículo 209 *ejusdem* y el numeral 1 del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011 incluyen al debido proceso como principio fundamental de la función administrativa.

Por su parte, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el debido proceso administrativo debe entenderse como: «(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal». Así mismo, ha precisado que con dicha garantía se busca «(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados».⁷³

En esa lógica, en lo que respecta a la administración, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en toda actuación, desde su inicio hasta su finalización, las entidades públicas están obligadas a observar los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente de manera restrictiva, lo cual busca minimizar el criterio subjetivo dentro de los procesos y evitar conductas omisivas, negligentes o de descuido de los funcionarios relacionados con este.

Se tiene entonces, que el objetivo fundamental de este principio no es otro que la preservación del valor material de la justicia, situación que demanda de las autoridades públicas que sus actuaciones estén destinadas a preservar las

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. Magistrado ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la Constitución y en la ley.

En una situación similar a la acá planteada, la Corte Constitucional sostuvo que pese al carácter obligatorio del traslado respecto al personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, esto no impide al trabajador exponer las razones por las cuales el movimiento de personal podría llegar a afectar los derechos fundamentales. En tal sentido, dispuso:⁷⁴

(...) una característica esencial de todo acto de traslado que se lleve a cabo en el sector público cual es su obligatoriedad, fundada está en el mantenimiento de la disciplina y el orden al interior de la administración pública, y por supuesto, en atención a las necesidades del servicio, con las motivaciones específicas que llevaron al nominador a adoptar la decisión y las situaciones personales y familiares que pueden concurrir en el funcionario trasladado, las cuales son alegables ante la administración y los jueces por las diversas vías procesales reseñadas (...).

v) En consideración a lo anterior, encuentra la Sala que el Código Contencioso Administrativo, norma aplicable para el momento del traslado, disponía:

ARTÍCULO 50. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

Así, pese a que, se insiste, dicho acto le negó la posibilidad a la actora de interponer un recurso, ésta, bajo el imperio de la ley, una vez se surtió la notificación personal, decidió interponer recurso de reposición, exponiendo los motivos personales y familiares por los cuales el traslado debía ser revocado o modificado.

Cabe resaltar que la entidad demandada en momento alguno le rechazó dicho recurso, sino al contrario, se lo resolvió a través de la Resolución N.º 2451 de 3 de mayo de 2012, bajo el encabezado de «resuelve solicitud de revocatoria directa», confirmando las razones expuestas en el acto que ordenó el traslado.

⁷⁴ C-096 de 2007.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Es decir, la administración al dar respuesta al recurso interpuesto, convalidó la actuación de la parte actora, por lo que fue a partir de la notificación de dicho acto administrativo, esto es, el 7 de mayo de 2012, que la decisión de traslado quedó en firme. Esto, teniendo en cuenta que el artículo 62 del CCA, prevé, en cuanto a la firmeza de los actos administrativos, lo siguiente:

ARTÍCULO 62. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

Así las cosas, una vez en firme el acto administrativo de traslado, es decir, adquirida la fuerza ejecutoria, éste comenzó a producir efectos jurídicos y se convirtió en obligatorio para la administrada, a partir del 7 de mayo de 2012.⁷⁵

vi) En conclusión, el argumento expuesto en el pliego de cargos por parte de la entidad demandada, relacionado con un abandono injustificado del cargo desde el 29 de marzo al 19 de abril de 2012, no tiene vocación de prosperidad, por cuanto para dicho momento la conducta no se había configurado, pues, fue desde el 7 de mayo de ese año, que la Administración Temporal debía analizar si la señora Dolores Rentería Córdoba había incurrido en la falta gravísima referida, ya que fue a partir de esta fecha, se reitera, que el acto administrativo de traslado quedó en firme.

En ese orden de ideas, considera la Sala que la entidad demandada incurrió en falsa motivación y vulneró el derecho al debido proceso de la parte actora por atipicidad de la falta, en atención a que la conducta realizada por la señora Dolores Rentería Córdoba no se enmarca de manera alguna dentro de los supuestos típicos

⁷⁵ **ARTÍCULO 64.** Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

de la falta disciplinaria que le fue endilgada, toda vez que no se acreditó el abandono injustificado del cargo durante el lapso establecido por el operador disciplinario.

Aunado a ello, la Administración Temporal de la Educación del Departamento del Chocó vulneró el principio de presunción de inocencia, el cual además de estar regulado en el Código Único Disciplinario, encuentra pleno reconocimiento en el artículo 29 de la Constitución Política, según el cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. «En consonancia con esta garantía constitucional y en atención a que el debido proceso también se predica de las actuaciones adelantadas por autoridades administrativas, el legislador dispuso su aplicación en materia disciplinaria y así lo consagró en el artículo 9 del CDU⁷⁶, de manera que sólo es posible declarar la responsabilidad del sujeto disciplinable cuando se tenga certeza absoluta de que incurrió, a título de dolo o culpa, en una conducta tipificada como falta disciplinaria. Por esto el artículo 142⁷⁷ del mismo estatuto señala que no podrá dictarse fallo sancionatorio sin que exista la certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.»⁷⁸

Lo anterior, en tanto que para sancionar a una persona en materia disciplinaria no debe existir duda alguna, sino la certeza en su comisión, y la contundencia de la prueba que se pretende hacer valer en la configuración de los elementos típicos constitutivos de la falta, dadas las consecuencias que se desprenden de la imputación de esta norma y lo que implica en la vida laboral de un servidor.

La jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a este principio ha sostenido que «se trata de una presunción *iuris tantum* que ofrece la garantía al disciplinado de no

⁷⁶ **Artículo 9. Presunción de inocencia.**- A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado.

Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla.

⁷⁷ **Artículo 142. Prueba para sancionar.**- No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado.

⁷⁸ Sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado de 18 de febrero de 2014, radicación No. 25000234200020130687101, consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

ser objeto de sanción alguna hasta tanto no se den los presupuestos legales previstos para ello». Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷⁹, ha considerado que la presunción sólo puede ser desvirtuada cuando se establezca que la conducta que originó la investigación es disciplinable, que la ocurrencia de esta se encuentre debidamente acreditada y, finalmente, que el autor y responsable sea el investigado.

Así entonces, este principio, tanto constitucional como legal, se desconoce cuándo se impone una sanción y: i) la conducta no es considerada en la Ley como una falta disciplinaria; ii) no se encuentra acreditada probatoriamente; o iii) no fue cometida por el investigado.

En el asunto sometido a consideración, como se mencionó, no se acreditó por el juzgador disciplinario, siendo esta su obligación en consideración a lo consagrado en el artículo 128 de la Ley 734 de 2002⁸⁰, que la señora Rentería Córdoba hubiera incurrido en la falta gravísima imputada, circunstancia que hace que se haya incurrido en atipicidad de la conducta vulnerando con ello el derecho al debido proceso y el principio de presunción de inocencia.

Finalmente, pese a que es dable confirmar la sentencia de primera instancia, se hará por las razones expuestas, esto es, por la configuración de la atipicidad de la conducta endilgada. Aunado a ello, si bien el tribunal estudió de fondo los actos administrativos de traslado, a pesar de que el juzgado en su momento declaró la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no es dable emitir una orden adicional, por cuanto, frente a éstos se negaron las pretensiones.

3. De la condena en costas

⁷⁹ Sentencia T-696 de 2009.

⁸⁰ Necesidad y carga de la prueba: Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba le corresponde al Estado.



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016⁸¹, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso⁸², la Sala condenará en costas de segunda instancia a la entidad demandada, teniendo en cuenta que el recurso de apelación interpuesto no prosperó y el apoderado de la parte demandante presentó alegatos de conclusión.

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

⁸² «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicado: 27001-23-33-000-2016-00025-01 (1131-2019)
Demandante: Dolores Rentería Córdoba

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que, en consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia, bajo los argumentos señalados anteriormente, que accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda.

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

F A L L A:

Primero.- Confirmar, por las razones aquí expuestas, la sentencia proferida el dieciséis (16) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por el Tribunal Administrativo del Chocó, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por la señora Dolores Rentería Córdoba en contra de la Administración Temporal de la Educación del Departamento del Chocó.

Segundo.- Condenar en costas de segunda instancia a la entidad demandada.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA.

GMSM