

República de Colombia  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

Ibagué, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Radicación: No. 73001-33-33-009-**2016-00179-01**  
Interno: No. 2020-00241  
Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA  
Demandantes: LUZ DARY CHACON ARJONA y OTROS  
Demandado: NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN,  
MUNICIPIO DE IBAGUÉ, y PERSONERÍA MUNICIPAL DE  
IBAGUÉ.  
Referencia: Apelación de sentencia – daño derivado de la acción  
disciplinaria.

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Se encuentran las presentes diligencias para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandas en contra de la sentencia proferida el día veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Noveno Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, mediante la cual decidió acceder parcialmente las súplicas de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

Los señores LUZ DARY CHACÓN, GUSTAVO LIZCANO BOCANEGRA, MELISSA LYNETTE LIZCANO CHACÓN, LESLY STEPHANIE LIZCANO CHACÓN, JOSGUA GUSTAVO LIZCANO CHACÓN, actuando por conducto apoderado judicial y en uso del medio de reparación directa, demandan a la NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - MUNICIPIO DE IBAGUÉ - PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ, con el fin que se hagan las siguientes...

**1.1. DECLARACIONES Y CONDENAS<sup>1</sup>**

**1.1.1.** *“Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a la **NACIÓN PERSONERÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y MUNICIPIO DE IBAGUÉ- PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ** por los daños antijurídicos y perjuicios materiales, morales y daño en la vida de relación causados a los demandantes, con ocasión a la falla en el ejercicio de la función pública, al imponer a la demandante **LUZ DARY CHACÓN ARJONA** una sanción disciplinaria de un (1) mes de suspensión en el ejercicio del cargo, por medio de los fallos de primera y segunda instancia proferidos respectivamente, el 5 de diciembre de 2013 por la Personería*

---

<sup>1</sup> Vista en folios 76-77 del Tomo I.

Sentencia de Segunda Instancia

*Municipal de Ibagué y el 26 de diciembre de 2014 por la Procuraduría Regional del Tolima, dentro del proceso disciplinario adelantado bajo los números de registro 1001-09 y IUS 2013-81904 sanción que fue objeto de revocatoria directa por parte del Despacho del **PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**, por medio de la providencia de fecha 27 de Agosto de 2015 en relación con la existencia de irregularidades sustanciales que afectaron el debido proceso.*

Como consecuencia de lo anterior:

**1.1.2. CONDENAR a la NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, MUNICIPIO DE IBAGUÉ - PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUE**, a pagar a favor de cada uno de los demandantes o a quien represente sus derechos, como reparación o indemnización del daño antijurídico causado y **PERJUICIOS MORALES DE LA VÍCTIMA Y SU FAMILIA**, así:

**1.1.2.1.** A favor de la señora **LUZ DARY CHACÓN ARJONA**, en su calidad de víctima, la suma de 100 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$68.945.400.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte probado en el proceso.

**1.1.2.2.** A favor del señor **GUSTAVO LIZCANO BOCANEGRA**, en su calidad de cónyuge de la víctima, la suma de 50 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$34.472.700.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte probado en el proceso.

**1.1.2.3.** A favor de la señora **MELISSA LYNETTE LIZCANO CHACÓN**, en su calidad de Hija de la víctima, la suma de 50 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$34.472.700.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte probado en el proceso.

**1.1.2.4.** A favor de la señora **LESLY STEPHANIE LIZCANO CHACON**, en su calidad de Hija de la víctima, la suma de 50 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$34.472.700.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte probado en el proceso.

**1.1.2.5.** A favor del señor **JOSHUA GUSTAVO LIZCANO CHACON**, en su calidad MENSUALES VIGENTES (\$34.472.700.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte de Hijo de la víctima, la suma de 50 SALARIOS MINIMOS LEGALES en el proceso.

**1.1.3. CONDENAR a la NACIÓN-PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, MUNICIPIO DE IBAGUE-PERSONERIA MUNICIPAL DE IBAGUE**, a pagar a favor de cada uno de los demandantes o a quien represente sus derechos, como reparación o indemnización del daño antijurídico causado y **DAÑO EN LA VIDA DE RELACION DE LA VICTIMA**, así:

**1.1.3.1.** A favor de la señora **LUZ DARY CHACON ARJONA**, en su calidad de víctima, la suma de 100 SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$68.945.400.00 a la fecha), o conforme a lo que resulte probado en el proceso.

**1.1.4. CONDENAR a la NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, MUNICIPIO DE IBAGUÉ – PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, a pagar a favor de la demandante **LUZ DARY CHACÓN ARJONA** o a quien represente sus derechos, como reparación o indemnización del daño antijurídico causado y **PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE DE LA VÍCTIMA**, así:

Sentencia de Segunda Instancia

**1.1.4.1.** *A favor de la señora **LUZ DARY CHACON ARJONA**, en su calidad de víctima, el valor equivalente a un (1) mes de salario que dejó de percibir para la fecha en que se hizo efectiva la suspensión del cargo.*

**1.1.4.2.** *A favor de la señora **LUZ DARY CHACON ARJONA**, en su calidad de víctima, el valor de todas las prestaciones sociales, bonificaciones, primas y en general todo emolumento dejado de percibir con motivo de la sanción disciplinaria de un (1) mes de suspensión en el ejercicio del cargo.*

**1.1.5.** *Que la **NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y MUNICIPIO DE IBAGUÉ - PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, deben dar cumplimiento a la Sentencia en los términos del Art. 192 y 195 del C.P.A.C.A. y pagarán todas las sumas a los demandantes por intermedio de su apoderado conforme a lo estipulado en el poder anexo.”*

## 1.2. HECHOS<sup>2</sup>

Como sustento fáctico, la parte accionante relaciona:

**1.2.1.** Que el 12 de mayo de 2009, el señor GUILLERMO CALLEJAS POZON, interpuso queja en contra del señor HERMOGENES RUIZ MONTIEL-, Rector de la Escuela Superior de Ibagué, por la retención de 2 obras literarias, y la negativa de cancelación de la factura No. 0420 por 3 colecciones de libros que habían sido solicitados por la anterior rectora - LUZ DARY CHACÓN ARJONA, y que fueron entregadas en el mes de abril de 2008, negativa que se originó en la desaparición de dos de las obras facturadas.

**1.2.2.** Que mediante auto del 1º de junio de 2009, se dio apertura a indagación preliminar en contra del señor Hermógenes Ruiz Montiel; y posteriormente, el 29 de marzo de 2010 se abrió investigación disciplinaria contra la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA dentro del expediente No. 1001-09, el cual fue notificado a la demandante el día 26 de mayo de 2010.

**1.2.3.** Que en auto del 20 de mayo de 2011, la Personería Municipal de Ibagué resolvió abstenerse de abrir investigación disciplinaria a los disciplinados, y el consecuencia, ordenó el archivo definitivo de las diligencias, decisión que fue recurrida por el quejoso.

**1.2.4.** Que mediante Resolución No. 0036 fecha 15 de septiembre de 2011, la Procuraduría Regional del Tolima emitió fallo de segunda instancia, conforme a la cual resolvió revocar la decisión de fecha 20 de mayo de 2011, que había ordenado la terminación y archivo de las diligencias.

**1.2.5.** Que por medio del auto adiado el 09 de julio de 2012, se resolvió formular cargo único a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA en su condición de Rectora de la I.E. Escuela Normal Superior de Ibagué para la época de los hechos, y que mediante resolución No. 30 del 5 de febrero de 2013, la Personería Municipal de Ibagué resolvió sancionar a la disciplinada con suspensión de un mes en el ejercicio del cargo, decisión que le fue notificada el 13 de febrero de 2013, y que fue recurrida por Chacón Arjona.

---

<sup>2</sup> Visto en folios 77-81 Tomo 1.0.

Sentencia de Segunda Instancia

**1.2.6.** Que el 22 de marzo de 2013, la Procuraduría regional del Tolima dispuso el reparto del expediente disciplinario, y posteriormente a ello, en auto del 06 de junio de 2013, avocó conocimiento y resolvió de oficio tener como pruebas los documentos aportados por la disciplinada el 23 de mayo de 2013, ordenando a su vez la práctica de declaración juramentada del señor German Alexander Molina Soler, en calidad de Rector de la Escuela Normal Superior de Ibagué.

**1.2.7.** Que el día 2 de julio de 2013, se adelantó la diligencia de declaración juramentada del señor Germán Alexander Molina Soler, quien en momento manifestó que las dos enciclopedias (*Cómo estimular el desarrollo de los niños y El despertar sus capacidades*) y, (*Cómo construir competencias en los niños y desarrollar su talento*) por los cuales se sancionó a la señora Luz Dary Chacón se encontraban en la Institución Educativa, obras que fueron halladas con ocasión a la búsqueda requerida por la Personería Municipal de Ibagué, y tendiente a determinar si las mismas se encontraban en la instalaciones de la institución.

**1.2.8.** Que la procuraduría Regional del Tolima expidió la Resolución No. 016 del 26 de diciembre de 2014, conforme a la cual resolvió confirmar la decisión adoptada por la Personería Municipal de Ibagué, y que sancionó a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, con suspensión en el ejercicio del cargo por un (1) mes.

**1.2.9.** Que la demandante radicó solicitud de conciliación extrajudicial previa al ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de obtener la declaratoria de nulidad de los fallos sancionatorios de primera y segunda instancia.

**1.2.10.** Que en trámite y diligencia de la conciliación extrajudicial adelantada el día 16 de septiembre de 2015, la apoderada de la Procuraduría General de la Nación, le notificó a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA el acto administrativo adiado el 27 de agosto de 2015, por medio del cual el procurador General de la Nación revocó los fallos de primera y segunda instancia, y en consecuencia declaró la prescripción de la acción disciplinaria, así como, la cancelación de la anotación de la sanción en la División de Registro y Control.

**1.2.11.** Que la anterior situación fue expuesta ante los medios masivos de comunicación, causando con ello, un daño moral a la señora Luz Dary Chacón Arjona, y su núcleo familiar – esposo e hijos; así como, un perjuicio a la honra y buen nombre de la disciplinada.

**1.2.12.** Que a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, a la fecha de la presentación de la demanda no se le había restituido el valor de las sumas de dinero que dejó de percibir como rectora de la Institución Educativa San Luis Gonzaga de Ibagué durante el tiempo que duró suspendida, y además perdió el pago de prestaciones sociales, primas, bonificaciones, factores salariales y emolumentos que devengaba normalmente hasta antes de la suspensión.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>3</sup>

Dentro del término de traslado que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, las entidades accionadas Municipio de Ibagué, y Procuraduría General de la Nación contestaron la demanda de la referencia, oponiéndose a la prosperidad de todas las pretensiones formuladas, para lo cual esgrimió los siguientes argumentos defensivos:

### 2.1. *Municipio de Ibagué* (folios 129-141, 148-165, 222-229 del expediente – tomo I.)

La apoderada judicial del municipio de Ibagué, luego de oponerse a las pretensiones deprecadas y aceptar parcialmente los hechos expuesto en el escrito de demanda, de conformidad con la documental aportada por el extremo actor, señaló que, la cláusula de responsabilidad de estado consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, impone tres requisitos que las partes deberán acreditar, tales como: i) la existencia del daño antijurídico, ii) la acción u omisión de la autoridad pública en la acusación del daño, y iii) que el mismo sea imputable al Estado.

En orden de lo anterior precisa que, como quiera que el daño antijurídico alegado por los demandantes se materializa en las decisiones emitidas por la Personería Municipal de Ibagué y la Procuraduría Regional del Tolima, respectivamente, y mediante las cuales declaró responsable a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA de la comisión de una falta grave a título de culpa al haber ocasionado la pérdida de dos obras literarias, cuando esta se desempeñaba como rectora de la Escuela Normal Superior de Ibagué; resultaba evidente que las actuaciones que eran objeto de reproche claramente obedecieron al ejercicio de una atribución constitucional y legal conferida directamente a la Personería Municipal, actividad que está despliega de forma autónoma e independiente.

Así las cosas advirtió que, como quiera que la Administración Central del Municipio de Ibagué no realizó conducta alguna que la vincule en las circunstancias de tiempo, modo y lugar invocadas en la demanda, a excepción, claro está, del acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación Municipal que únicamente se circunscribió a adoptar el fallo disciplinario y que garantizaba su ejecución, lo que resultaba apenas lógico, por estar la señora LUZ DARY adscrita al ente territorial como docente, el daño antijurídico argüido no les resultaba atribuible.

Aunado a lo anterior precisa que, si bien es cierto, la Personería Municipal carece de personería jurídica, tal presupuesto no puede dar lugar a entender que, en el evento en que se reúnan los elementos de la responsabilidad extracontractual en el caso particular, le corresponda al ente territorial resarcir los perjuicios irrogados.

Finalmente, propuso como excepciones las siguientes: “*Inexistencia de nexo causal entre el daño antijurídico alegado y la conducta de la entidad territorial municipio de Ibagué*”, “*falta de legitimación en la causa por pasiva material*” y “*reconocimiento oficioso de excepciones*”.

---

<sup>3</sup> Visto en folios 129-141, 148-165, 222-229 del Expediente

Sentencia de Segunda Instancia

**2.2. Procuraduría General de la Nación** (Folios 148-165 Tomo I.)

A través de apoderado judicial, la entidad accionada indicó que, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, esto, en consideración a que las actuaciones que generan inconformidad a los demandantes corresponden al resultado de las actuaciones desplegadas por la Procuraduría General de la Nación en atención a las facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley.

Que, de los documentos aportados con el escrito de demanda no se advierte la existencia de la afectación alegada, y aunque se habla de presuntos perjuicios morales, daño en la vida de relación y perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, no se evidencia prueba fehaciente de la falla en el ejercicio de la función pública por parte de la Procuraduría General de la Nación a la demandante y su núcleo familiar.

Luego considera que no hay indicio, prueba o siquiera un argumento del cual se infiera con plena certeza, que la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona -acto administrativo legal-, le causó daño alguno a los demandantes, y que esta no puede limitarse a cuestionar únicamente la legalidad de la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría en contra de la demandante, sin siquiera explicar cuáles fueron los presuntos daños que se le ocasionaron con la actuación disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Regional del Tolima, pues, no se puede obviar, que dentro del caso se requiere su acreditación.

De acuerdo a lo anterior, solicitó que las pretensiones, declaraciones y condenas propuestas por la parte actora sean despachadas de forma desfavorable, y en consecuencia, se absuelva a la Procuraduría General de la Nación de cualquier tipo de responsabilidad.

Por último, formuló como las excepciones de: “Inexistencia de prueba”, y “Excepción genérica”.

**2.3. Personería Municipal de Ibagué – Tolima**

La Personería Municipal de Ibagué – Tolima, contestó la demanda de la referencia de forma extemporánea, esto conforme a lo señalado en constancia secretarial visible a folio 239 reverso del expediente.

**SENTENCIA APELADA<sup>4</sup>**

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué mediante sentencia fechada el 21 de enero de 2020, resolvió:

*“PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de Inexistencia de prueba, enervada por la Procuraduría General de la Nación y las de inexistencia de nexos causal entre el daño antijurídico alegado y la conducta de la entidad territorial municipio de Ibagué y*

<sup>4</sup> Visto en folios 340-351 cara y vto. del expediente Tomo III.

**Sentencia de Segunda Instancia**

*falta de legitimación en la causa por pasiva material, alegadas por el Municipio de Ibagué, de conformidad con los considerandos expuestos en esta sentencia.*

**SEGUNDO: DECLARAR** administrativamente responsables al Municipio de Ibagué - Personería Municipal de Ibagué - y a la Procuraduría General de la Nación, por los daños ocasionados, consecuencia de la sanción de suspensión de 1 mes en el ejercicio del cargo, impuesta a la demandante Luz Dary Chacón Arjona, con ocasión al proferimiento de fallos de instancias disciplinarias que fueron posteriormente revocados por vicios de nulidad, e irregularidades que afectaron el debido proceso.

**TERCERO: CONDENAR** al Municipio de Ibagué - Personería Municipal de Ibagué - y a la Procuraduría General de la Nación, a pagar a la demandante, en partes iguales, las siguientes sumas de dinero discriminadas:

**-Perjuicios Morales:**

<b>Demandante</b>		<b>Perjuicio Moral</b>
Luz Dary Chacón Arjona	Afectada	8 S.M.L.M.V.

**-Perjuicios Materiales- Lucro Cesante:** Únicamente a favor de la afectada Luz Dary Chacón Arjona, el valor del salario dejado de percibir por la demandante durante el periodo de suspensión en el ejercicio del cargo para el año 2015 (12/06/2015 al 11/07/2015)-, siempre que se acredite y corrobore por el ente encargado, que efectivamente no fue pagado salario durante dicho lapso, a la Sra. Luz Dary Chacón Arjona, y que además, con posterioridad a la ejecución de tal sanción tampoco se realizó pago de salario por el periodo de aplicación de la sanción.

Suma que deberá ser actualizada de consuno con la formula aplicable al efecto

$$\frac{\text{Capital} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Conforme a lo que, deberá tomarse como IPC inicial aquel que corresponde a la fecha en que debía percibirse la, tanto que el IPC final, será el correspondiente a la fecha de ejecutoria de la presente decisión.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, en atención a lo considerado en esta providencia.

**QUINTO: DAR** cumplimiento a la sentencia en los términos dispuestos en el art. 192 del C.P.A.C.A.

**SEXTO:NO CONDENAR EN COSTAS** a la vencida, de conformidad con lo expuesto en este proveído.

**SEPTIMO:** Una vez ejecutoriada esta sentencia, comuníquese a la entidad condenada en los términos del art. 192 del C.P.A.C.A. en concordancia con lo dispuesto en el art. 203 ibidem.

Sentencia de Segunda Instancia

**OCTAVO:** *Reconocer personería adjetiva a la Doctora María Margarita Rocha Guzmán, identificada con T.P No. 75.049 del C.S de la J para obrar como apoderada judicial de la parte demandada Procuraduría General de la Nación en los términos del memorial visto a folio 334 del expediente*

**NOVENO:** *De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente correspondiente al medio de control, previo anotaciones de rigor por secretaria.”*

Para llegar a la anterior decisión, el *a quo* consideró lo siguiente:

“(…)”

*“Para el Despacho las pretensiones incoadas en la demanda encuentran mérito de prosperidad parcial, previniendo que para el sub judice están dados y concurren los elementos que configuran la responsabilidad Estatal, el cual deriva precisamente el obrar irregular – falla del servicio – en la actuación disciplinaria de la administración a través de la cual fueron proferidos fallos de instancia que impusieron sanción de suspensión en el ejercicio del cargo a la disciplinada; decisiones que posteriormente fueron objeto de revocatoria directa oficiosa por parte del máximo agente del Ministerio Público - Procurador General de la Nación - y que hicieron visibles yerros y falencias en la actuación disciplinaria que demeritaron tal actuación y viciaron de nulidad tales sanciones dictadas; pese a que ya había sido ejecutada la sanción impuesta.*

*Así pues, para el sub judice, se dispondrá impartir condena en el resarcimiento de los perjuicios irrogados de manera parcial, y tasados de acuerdo con la gravedad, la extensión, la entidad y el grado de afectación de los derechos afectados a la demandante; precisando teniendo en cuenta que las aquí demandadas serán compelidas en partes iguales a pagar los perjuicios irrogados a la demandante; para lo cual estará indefectiblemente citado el Municipio de Ibagué, como ente territorial que ejerce la personería jurídica de la Personería Municipal de Ibagué.”*

## VI. LA APELACIÓN

Oportunamente, las parte actora y entidades demandas – Procuraduría General de la Nación y municipio de Ibagué – Tolima, interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia proferida el 21 de enero de 2020 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, mediante la cual accedió parcialmente las pretensiones de la demanda, para lo cual expusieron lo siguiente:

### **4.1. Procuraduría General de la Nación** (folios 357-366 del expediente - Tomo III)

Luego de establecer la decisión adoptada por la operadora jurídico de instancia, determinó que la responsabilidad patrimonial del estado se configura en aquellos casos en los cuales se acredite un daño antijurídico, una acción u omisión imputable a la administración, y el nexo de causalidad.

En tal orden señaló que la actuación desplegada por la Procuraduría General de la Nación, no genera por si sola el daño antijurídico por parte del Estado que amerite

Sentencia de Segunda Instancia

una responsabilidad patrimonial y administrativa, y que por el contrario, lo que se pretendió fue brindar la protección al derecho al debido proceso de la señora Luz Dary Chacón Arjona; máxime cuando la decisión de revocar los fallos disciplinarios que sancionaron a la convocante con suspensión del cargo por el término de un (1) mes, no fue adoptada porque se hubiere absuelto a la disciplinada o archivado la diligencia, sino porque se dio la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria.

Resalta además que, la revocatoria directa se dio de oficio al observar que definitivamente existían algunas irregularidades en los fallos disciplinarios que vulneraban los derechos de la convocante.

Con relación al daño antijurídico indica que, el mismo no se ha concretado en la medida en que al declararse la nulidad de los fallos de primera y segunda instancia, el despacho del Procurador General de la Nación ordenó a su vez la cancelación de la anotación de la sanción disciplinaria que le fue imputada en su momento a la Señora Chacón Arjona, es decir, que la actora no tiene ninguna anotación en el certificado de antecedentes disciplinarios, y al no acreditarse la configuración del daño antijurídico, no podría hablarse de un nexo de causalidad que haga procedente el medio de reparación directa en contra de la entidad.

Por lo puntualizado, solicita ante este Tribunal se revoque el fallo apelado, y en consecuencia, se denieguen la totalidad de las pretensiones elevadas por el extremo actor, pues, no hay lugar a declarar responsabilidad alguna en contra de la Procuraduría General de la Nación.

**4.2. Parte Actora** (Folios 367-371 del expediente - Tomo III)

En su oportunidad, el vocero judicial del extremo actor señaló que no comparte la sentencia proferida por el *a quo*, en cuanto a que denegó la pretensión de reconocimiento de perjuicios morales causados a los familiares de la señora Luz Dary Chacón Arjona, y en tal orden precisa que la juez de instancia desconoció el precedente judicial y el derecho a la igualdad en esta tipología de perjuicios que se presumen en los grados de parentescos cercanos, que para el presente caso corresponde al cónyuge y los hijos de la víctima directa, parentesco que quedó debidamente probado con los registros civiles de nacimiento y registro civil de matrimonio, por lo que solicita que, el fallo de instancia sea revocado en tal aspecto.

**4.3. Municipio de Ibagué** (Folios 372-377 del expediente - Tomo III)

Como fundamento de la alzada y con el objeto de que se revoquen las condenas impuestas a su cargo, el apoderado judicial del municipio de Ibagué reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación a la demanda e indicó que, si bien era cierto y la Personería Municipal carece de personería jurídica, tal presupuesto no puede dar lugar a entender que en el evento en que se reúnan los elementos de la responsabilidad extracontractual en el caso particular, le corresponda al ente territorial resarcir los perjuicios irrogados, pues, la Personería Municipal actuó de forma autónoma e independiente.

## V. TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandadas fueron admitidos mediante auto fechado el 03 de marzo de 2020 (fol. 410 del expediente - tomo III), posteriormente en providencia de fecha 10 de julio de 2020, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público con miras a que éste emitiera su concepto de fondo (fol. 413 del expediente - tomo III), derecho del cual hicieron uso la Personería Municipal de Ibagué<sup>5</sup> y Procuraduría General de la Nación<sup>6</sup>.

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

### 6.1. *Competencia del Tribunal.*

En primer lugar, es menester indicar que de conformidad a la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., esta jurisdicción puede aprehender el conocimiento del presente asunto, pues se trata de una controversia originada en un (01) hecho sujeto al derecho administrativo en el que al parecer están involucradas unas entidades públicas.

Como corolario de lo anterior, según las voces del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para resolver el recurso de alzada en contra de las sentencias proferidas por los Jueces Administrativos en primera instancia y como quiera que según la regla general consagrada en el inciso 1º del artículo 243 *ibídem*, los fallos emitidos por los Jueces y Tribunales Administrativos son pasibles de ser apelados, es claro que esta Colegiatura es competente para dirimir el presente asunto en Sala de Decisión tal como lo prevé el artículo 125 *ejusdem*.

### 6.2. *Definición del recurso.*

Si bien es cierto, conforme a lo dispuesto en los artículos 320 y 328, inciso 1º del Código General del Proceso, normativa aplicable al caso de autos por remisión expresa del canon 306 de la Ley 1437 de 2011, y en armonía con lo establecido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación emitida el 06 de abril de 2018<sup>7</sup>, el marco de competencia del superior se limita a los puntos de inconformidad esgrimidos por las partes en su respectiva alzada; también lo es que, el inciso 2º del artículo 328 *ibídem*, dispone que cuando ambas partes hubieren apelado, el superior resolverá sin limitaciones, lo cual no obsta para reseñar los reparos formulados por los sujetos procesales en contra de la decisión de primer grado, por lo que esta Sala de decisión efectuara el estudio que el derecho corresponde, teniendo en cuenta cada una de los cargos esbozados por las partes.

<sup>5</sup> Visto en folios 430-433 del Tomo III

<sup>6</sup> Visto en folios 438-442 del Tomo III.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 06 de abril de 2018, C.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH; referencia- acción de reparación directa- sentencia de unificación, radicado 05001-23-31-000-2001-03068-01-(46005).

### **6.3. Problema jurídico a resolver.**

Se advierte que el problema jurídico a resolver, consiste en determinar si, la decisión conforme a la cual se declaró administrativa responsable al Municipio de Ibagué – Personería Municipal de Ibagué y la Procuraduría General de la Nación, por los perjuicios presuntamente causados a la señora Luz Dary Chacón Arjona con ocasión a la acción disciplinaria seguida en su contra, se encuentra ajustada a derecho, o si por el contrario, y atendiendo los cargos expuestos por los extremos apelantes, la misma se ha de revocar, modificar y/o confirmar.

### **6.4. Análisis sustancial**

Los accionantes en uso del medio de control de Reparación Directa, interpusieron demanda en contra del Municipio de Ibagué – Personería Municipal de Ibagué y la Procuraduría General de la Nación, el cual se encuentra definido en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, que literalmente señala:

*“...En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma...”*

Ahora bien, deberá emprenderse el estudio respectivo conforme a lo indicado en el artículo 90 de la Constitución Política, a efecto de establecer la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico, norma que textualmente señala:

*“...El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...” (Resalta la Sala).*

En este orden de ideas, esta Colegiatura abordará el estudio de las presentes diligencias a partir de la valoración íntegra de las piezas probatorias que reposan en el cartulario, las cuales revelarán la situación jurídica y fáctica materia de la *litis*, para que con posterioridad a esto, se esboce el estudio acerca del régimen aplicable al caso en concreto, de conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales que correspondan.

#### **6.4.1. Medios de pruebas y hechos de carácter relevantes.**

La Sala observa que al expediente fueron aportados oportunamente y en forma legal, los elementos de convicción que ponen de presente los siguientes aspectos de carácter relevante:

Sentencia de Segunda Instancia

**Documentales:**

- a) Que según copia de registro civiles obrantes a folios 11-13, se logra establecer que Melissa Lynette Lizcano Chacón, Lesly Stephanie Lizcano Chacón, Josgua Gustavo Lizcano Chacón, son hijos de los señores Luz Dary Chacón Arjona y el señor Gustavo Lizcano Bocanegra.
- b) Que de acuerdo a la copia de registro civil de matrimonio visible a folio 10 del expediente, se tiene que, la señora Luz Dary Chacón Arjona contrajo matrimonio con el señor Gustavo Lizcano Bocanegra.
- c) Que según Auto adiado el 9 de julio de 2012, se formuló el cargo único dentro de la acción disciplinaria – expediente No. 1001-09, contra la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, quien para la época de los hechos fungía como Rectora de la Institución Educativa Normal Superior de Ibagué, proveído dentro del cual se estableció: “**CARGO ÚNICO:** *Se le reprocha a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA en su condición de rector de la I. E. Escuela Normal Superior, para la época de los hechos, él haber ocasionado la perdida de las dos (2) obras literarias, por un valor aproximado de \$500.000; que la Institución Educativa había adquirido al señor GUILLERMO E. CALLEJAS POZON, ya que al parecer prestó las obras literarias a unos docentes. Lo anterior presuntamente vulnerando con su actuar la prohibición establecida el artículo 35 Numeral 13 de la Ley 734 de 2002*”. (fol. 14-22 Tomo I del expediente).
- d) Que la Personería Municipal de Ibagué<sup>8</sup>, mediante Resolución 0030 del 5 de febrero de 2013, emitió fallo de primera instancia dentro de la acción disciplinaria adelantada en contra de la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, adoptando la siguiente decisión: “...**TERCERO: DECLARAR PROBADO EL CARGO IMPUTADO a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA** quien se identifica con la Cedula de Ciudadanía N° 38.232.277 expedida en Ibagué (Tolima), en su condición de Rectora de la Institución Educativa Institución Educativa (sic) Escuela Normal Superior de Ibagué Grado 14, para la época de los hechos, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. **CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior **SANCIONAR a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, con SUSPENSIÓN DE UN MES en el ejercicio del cargo**”; para lo cual expuso:

*“...En lo que concierne a la Sra. LUZ DARY CHACON su conducta se adecua en el Art.35 Numeral 13 de la Ley 734 de 2002, que preceptúa “Artículo35 “De las Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: 13: Ocasionar daño o dar lugar a le perdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.” (...).*

*Dicha transgresión normativa se adecua a la conducta que debió haber desarrollado la Sra. LUZ DARY CHACON, en el cuidado y custodia de los bienes públicos puestos en administración en razón a su cargo como también la negativa a realizar claramente la entrega de estos bienes, que en su momento debieron haber sido registrados, esto es, haciendo los respectivos registros en el inventario de la Institución Educativa o entregárselos a la persona encargada de los bienes de la I. E., pues las obras fueron entregadas de manera personal a la disciplinada y fue ella misma que en el transcurso del proceso no pudo dar respuesta de su paradero.(...).*

*Igualmente considérese que de existir duda frente a los bienes de la Institución lo pertinente era pedirle esclarecimientos o explicaciones a la Ex Rectora, previa verificación de los inventarios físicos recibidos, hecho que se evidencia fue*

<sup>8</sup> Ver en folios 23-40 Tomo I del expediente.

Sentencia de Segunda Instancia

*delegado para surtirse por intermedio del pagados como quedase en el informe que rindiera de su administración de la institución la señora LUZ DARY CHACON. (...)*

*Con relación a la señora LUZ DARY CHACON, se le imputo la falta como GRAVE a título de CULPA. Es GRAVE la falta por la cual se acusa a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA teniendo adecuación TIPICA en el artículo 35 numeral 13 de la Ley 734 de 2002 "Ocasionar daño o dar lugar a pérdida de bienes, elementos, expedientes, o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones" Fue ANTIJUTIRIDICA porque con su conducta la disciplinada desconoce las prohibiciones constitucionales y legales que rigen la función pública y el actuar de sus trabajadores. (...)"*

- e) Que mediante escrito adiado el 18 de marzo de 2013, la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA solicitó ante el señor GERMAN ALEXANDER MOLINA SOLER rector de la I.E. NORMAL SUPERIOR la búsqueda exhaustiva en la Institución Educativa de las dos (2) enciclopedias de nombre "*Como estimular el Desarrollo de los niños y el despertar sus capacidades y Como construir competencias en los niños y desarrollar su talento*", a fin de dar con su paradero y/o ubicación. (fol.172 Tomo I del expediente).
- f) Que mediante oficio del 11 de abril de 2013 el rector de la I.E. NORMAL SUPERIOR, manifiesta que las enciclopedias "*Como estimular el Desarrollo de los niños y el despertar sus capacidades y Como construir competencias en los niños y desarrollar su talento*" se encuentran en los anaqueles de la Rectoría. (fol. 173 Tomo I del expediente).
- g) Que el 23 de mayo de 2013, y en sede de segunda instancia de la acción disciplinaria, la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA solicitó ante la Procuradora Regional del Tolima, el archivo de las diligencias, en razón a que aportó dos oficios en los que demostraba que las enciclopedias que dieron lugar al proceso en su contra estarían en la I.E., situación que debía ser valorada probatoriamente, para proceder con su posterior archivo. (fol. 170-171 Tomo I del expediente).
- h) Que mediante Auto calendado el 6 de junio de 2013, la Procuraduría Regional del Tolima, en respuesta a la solicitud anterior, decidió de oficio admitir los oficios allegados por la entonces disciplinada y decretó ordenar la práctica de declaración juramentada del señor GERMAN MOLINA SOLER, en calidad de Rector de la Escuela Normal Superior de Ibagué. (fol. 174-175 Tomo I del expediente).
- i) Que el día 2 de Julio de 2013, se llevó a cabo la diligencia de declaración rendida por el señor GERMAN MOLINA SOLER rector de la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE IBAGUÉ, dentro de la cual manifestó que, los libros "*Como estimular el Desarrollo de los niños y el despertar sus capacidades y, Como construir competencias en los niños y desarrollar su talento*", fueron hallados, esto, luego de que él hubiere solicitado al personal de aseo que realizara una limpieza general de su oficina. Aunado a la petición elevada por la Personería de Ibagué y la señora Chacón Arjona para que se hiciera la búsqueda de tales elementos, y se determinó que efectivamente los libros están en su poder. (fol. 191-192 Tomo II del expediente).
- j) Que mediante Resolución No. 016 del 26 de diciembre de 2014 la Procuraduría Regional del Tolima emitió fallo de segunda instancia así: "*SEGUNDO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Personería Municipal de Ibagué, de fecha 05 de febrero de 2013, por medio de la cual sancionó a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, identificado con la C.C. 38.323.277 de Ibagué, en su*

Sentencia de Segunda Instancia

*condición de Rectora de la Institución Educativa Normal Superior, con suspensión en el ejercicio del cargo por un (1) mes, al encontrarla responsable disciplinariamente del cargo formulado, que en caso la disciplinada hubiese cesado en sus funciones, la sanción se convertirá en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído”*

Dicha decisión, contó con los siguientes fundamentos:

*“... En el presente caso, como se precisó se tiene que la conducta desplegada por la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, implicó la incursión en la prohibición prevista en el numeral 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, pues teniendo la obligación de cuidar y no perder los bienes de la Institución, no lo hizo, situación que contribuyó a que se extraviaran dos obras literarias que le fueron entregadas personalmente. Con lo anterior, se incurrió en vulneración de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, sin que aparezca acreditada causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria que ampare a la recurrente. (...)*

*En ese orden de ideas, es claro que la recurrente estaba en la obligación de responder por la conservación de los bienes y elementos confiados a su guarda, y que por ende le estaba prohibido ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de de (sic) los mismos, es decir que el cumplimiento de su obligación era perfectamente conocido por la disciplinada. De ahí que no amerite reparo alguno, la calificación de la falta y el análisis de culpabilidad efectuado por el a-quo en la providencia recurrida.” (fol. 195-207 cara y vto. del Tomo II del expediente).*

**k)** Que mediante Resolución No. 71001709 del 5 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, se resolvió:

*“... ARTICULO PRIMERO. - Informar de lo resuelto por la Resolución No. 1000-0144 de 13 de mayo de 2015 de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la cual se da cumplimiento Adoptando lo dispuesto por la Procuraduría Regional del Tolima, a través de la Resolución 016 de 26 de diciembre de 2014, dentro del proceso disciplinario número IUS2013-8194, contra Luz Dary Chacón Arjona, identificada con cédula de ciudadanía número 38.232.277 de Ibagué, en su condición de rectora de la Institución Educativa Normal Superior (para la fecha de los hechos), consistente en suspensión en el ejercicio del cargo de un mes.*

*ARTICULO SEGUNDO: Realizar por esta Secretaría la Comunicación de que da cuenta la Resolución No. 016 de 26 de diciembre de 2014 a la Rectora sancionada LUZ DARY CAHACON ARJONA, en su condición de Rectora (para los hechos) de la Institución Educativa Normal Superior de Ibagué.*

*PARAGRAFO: Del presente Acto Administrativo y para efectos de cumplir en debida forma lo previsto, se anexarán copias del Acto Administrativo 016 de 26 de diciembre de 2014, dentro del proceso disciplinario número IUS2013-8194 así como del Acto Administrativo No. 1000-0144 de 13 de mayo de 2015 de la Alcaldía Municipal de Ibagué, los cuales harán parte integral del presente Acto Administrativo.*

*ARTICULO TERCERO: Ejecutar por esta Secretaría mediante el ordenamiento respectivo de lo resuelto por la Resolución No. 016 de 26 de diciembre de 201, a las oficinas de Nómina y Hoja de Vida, así como a la Rectoría de la Institución Educativa San Luis Gonzaga de Ibagué, en la cual se encuentra actualmente desarrollando sus labores como Rectora.*

Sentencia de Segunda Instancia

*ARTICULO CUARTO: Por Acto Administrativo separado se impartirán los ordenamientos respectivos en relación con la persona que debe reemplazar a la sancionada durante el término de la SUSPENSION.*

*ARTICULO QUINTO: El presente Acto Administrativo no es susceptible de Recurso de Vía Administrativo alguno, ya que se trata de un Acto Ejecutivo.*

*ARTICULO SEXTO: El presente Acto rige a partir de 4 (sic) su expedición.” (Fol. 56-58 Tomo I del expediente).*

- l) Que de acuerdo a la impresión de la página - Ecos del Combeima – RubenDaríoCorrea.com, se tiene que la decisión de la sanción disciplinaria adoptada en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona fue expuesta en medio masivo de comunicación como noticia ante la ciudadanía. (fol. 62-67 Tomo I del expediente).
- m) Que según oficio No. 1754 del 9 de abril de 2015, se advierte que la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA solicitó ante la Procuraduría Regional la revocatoria del fallo de segunda instancia emitido dentro del expediente identificado con radicado No. IUS-2013-81904, y en orden de ello se dispuso la remisión de las diligencias a la Procuraduría General de la Nación. (fol. 213 del Tomo II del expediente).
- n) Que mediante proveído adiado el 27 de agosto de 2015, el Procurador General de la Nación, adoptó decisión oficiosa de revocatoria directa de los fallos de primera y segunda instancia proferidos respectivamente el 5 de febrero de 2013 por la Personería Municipal de Ibagué y el 26 de diciembre de 2014 por la Procuraduría Regional del Tolima, dentro del proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona, bajo los números de registro 1001-09 y IUS 2013-81904. (fol. 67-73 tomo I y 216-219 cara y vto. del tomo II del expediente).
- o) Copia de la Certificación suscrita por el Profesional Universitario de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, el 14 de abril de 2016, y a través de la cual señaló que, una vez revisada la base de datos del Software de nómina de la Secretaría denominado Humano, se advierte que a la señora Luz Dary Chacón Arjona se aplica en el módulo de vinculación SANCIÓN por un (1) mes, correspondiente a la Resolución 7100109 del 06/05/2015 de la SEM de Ibagué en atención a lo resuelto en segunda instancia por parte de la Procuraduría Regional del Tolima a través de la Resolución 016 del 12/26/2014. (fls. 551 del cuaderno -expediente administrativo tomo II).

**Testimoniales:**

Testimonios recepcionados a la señora Luz Marina Carvajal de Bravo y el señor Oscar William Bravo Monroy, en el desarrollo de la audiencia de pruebas llevada a cabo el 30 de enero de 2019, y adelantada por la autoridad judicial de instancia. (fls. 287-288 del tomo II del expediente – acta No. 11 de 2019 – audiencia de pruebas).

**- Luz Marina Carvajal de Bravo.**

Luego de establecer los generales de ley, la testigo manifestó ser docente adscrita al municipio de Ibagué, y conocer a la señora Luz Dary de toda la vida.

Precisó que, se enteró de la sanción aplicada a la señora Luz Dary vía medio de comunicación masivo - radio, por lo que luego de eso procedió a comunicarse con

Sentencia de Segunda Instancia

ella y posterior a visitarle, momento en el cual pudo notar que la demandante estaba muy consternada por la situación.

Asimismo señala que, un día se encontró a la señora Chacón Arjona en una Banco y, allí advirtió que esta seguía muy triste y afectada, ya que le comentó que las diligencias que estaba realizando estaban relacionadas con el proceso disciplinario que se llevaba en su contra, pero que no le contó detalles.

Afirma que la salud de la señora Luz Dary se vio afectada, pues sufre de diabetes y la noticia le generó un descontrol, pero no puede afirmar si asistió al médico a causa de una depresión por la sanción; luego refirió que, su núcleo familiar sufrió mucho, y que Chacón Arjona estuvo hospitalizada varias veces a raíz de su diabetes.

Finalmente aclara que, sabe que fue sancionada pero no la razón exacta de la sanción, y que el mes de la suspensión la demandante no salía de su casa, pues su estado de ánimo no estaba bien.

- **Oscar William Bravo Monroy.**

Inicialmente indicó sus datos personales, y adujo conocer a la señora Luz Dary desde el año 1973, cuando era estudiante de la NORMAL SUPERIOR y, posteriormente se reencontraron laborando en la misma profesión; que luego el esposo de la accionante creó un grupo musical del cual el testigo hizo parte, por lo que a partir de ello inició una amistad con la demandante y su núcleo familiar.

Que se enteró de la sanción por la radio, y que en razón de ello, se comunicó con la actora, notándole cierto cambio en su estado de ánimo, que ella se aisló y no quería participar en las integraciones del grupo musical.

Igualmente refiere que, la salud de la accionante se vio afectada por el estrés que vivió a raíz de la situación, tanto así que tuvo que ir a Bogotá a realizarse unos exámenes y que, posteriormente le hicieron una operación detrás de la oreja, operación que inquieto mucho a su núcleo familiar e inclusive a él como amigo, pues creían que la señora CHACÓN perdería el habla.

Establece el testigo que, como consecuencia de la operación, la señora CHACÓN quedó con la cara torcida, y que, a la fecha de la diligencia no se habría recuperado totalmente.

**6.4.2. De la procedibilidad de la acción de reparación directa en el sub lite.**

El legislador estableció diferentes medios de control para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, la determinación del medio idóneo se efectúa con base en el origen o fuente del daño causado. Así las cosas, cuando este proviene de un hecho, acción u omisión del Estado o particulares en ejercicio de funciones públicas, el medio de control pertinente será el de reparación directa, en cambio, cuando el daño tenga origen en la expedición de un acto administrativo será el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, se ha establecido que a pesar de las diferencias antes enunciadas, existen eventos excepcionales en los cuales el Consejo de Estado ha aceptado la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos generadores de daño, dichas excepciones son las siguientes: “i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto

Sentencia de Segunda Instancia

*administrativo frente al cual no se pide nulidad -daño especial-, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica, y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo”<sup>9</sup>.*

Asimismo, la Sección Tercera del órgano de cierre jurisdiccional, en providencia del 16 de agosto de 2018<sup>10</sup>, reiterada y ampliada en pronunciamiento del 23 agosto de 2019<sup>11</sup>, explicó las excepciones en las que procede la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, señalando: “... la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>12</sup>; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial<sup>13</sup>, lo que quiere decir que “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”<sup>14</sup>.

Entonces, es claro que la referida Sección ha señalado que este medio de control -reparación directa- es el mecanismo procesal idóneo para pedir el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria de un acto particular o la nulidad de un acto administrativo de carácter general<sup>15</sup>.

#### **6.4.3. Régimen de responsabilidad extracontractual del Estado aplicable en el sub examine.**

Como se estableció en precedencia, se tiene que el artículo 90 de la Carta Política, dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. En

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B - Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO - Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto del año dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 23001-23-33-000-2017-00336-01 (61672).

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B - Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO - Bogotá, D.C., 16 de agosto de 2018 - Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00266-01 (59693).

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B - Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO - Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto del año dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 23001-23-33-000-2017-00336-01(61672).

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2003, rad. 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Sentencia de Segunda Instancia

desarrollo de este precepto, la jurisprudencia del Consejo de Estado en consonancia con los precedentes de la Corte Constitucional ha precisado que para que exista responsabilidad del Estado deben darse tres elementos así: el hecho dañoso, el daño antijurídico y el nexo causal entre el primero y el segundo.

El Honorable Consejo de Estado - Sección Tercera, en sentencia de 19 de abril 2012<sup>16</sup>, unificó su posición en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.

Por lo expuesto, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos títulos de imputación para la solución de los casos sometidos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar, frente a determinadas situaciones fácticas, un específico título de imputación.

Sobre el particular, la misma alta corporación ha señalado:

*“...Así las cosas, es claro que se presentó un daño como **consecuencia de la falla en el servicio de la entidad**, el que se puso en evidencia al proferir la revocatoria de los fallos sancionatorios, y si bien allí cesaron los efectos de dichos actos, durante el tiempo en que fueron ejecutados, causaron perjuicios al actor, razón por la cual procede endilgar responsabilidad a la entidad.”<sup>17</sup>.*

Entonces, resulta claro que en casos donde se pretende el resarcimiento de perjuicios imputados a irregularidades acaecidas en juicios de la acción disciplinaria, el título de responsabilidad a partir del cual ha de desplegarse el estudio de responsabilidad extracontractual del Estado, es el de la falla probada del servicio.

Una vez establecido que el estudio del caso de ciernes habrá de abordarse bajo la óptica del régimen subjetivo de responsabilidad -falla del servicio-, le corresponderá a la parte demandante demostrar la concurrencia de los elementos que estructuran dicho título de imputación con las consecuencias probatorias que ello implica. Con respecto a la configuración y alcance del mentado título de imputación, el Consejo de Estado ha expuesto:

*“En cuanto tiene que ver con los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el expediente para que proceda declarar la responsabilidad del Estado con base en el título jurídico —subjetivo— de imputación consistente en la falla en el servicio, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada y uniforme en el sentido de señalar que se precisa de la concurrencia de (i) un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado —o determinable—, que se inflige a uno o varios individuos; (ii) una conducta activa u omisiva, jurídicamente imputable a una autoridad pública, con la cual se incumplen o desconocen las obligaciones a cargo de la autoridad*

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012. Expediente: 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 1º de julio de 2015, radicación N°. 25000-23-26-000-2003-02438-01(32915). C.P. Dra. OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ.

Sentencia de Segunda Instancia

*respectiva, por haberle sido atribuidas las correspondientes funciones en las normas constitucionales, legales y/o reglamentarias en las cuales se especifique el contenido obligacional que a la mencionada autoridad se le encomienda y (iii) una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la circunstancia consistente en que el servicio o la función pública de la cual se trate, no funcionó o lo hizo de manera irregular, ineficiente o tardía”<sup>18</sup>.*

Así las cosas, en el presente asunto de cara a los hechos probados, tal como lo delimitó el juzgado de primera instancia, se deberá analizar bajo el tamiz del régimen de la falla probada, lo que impone no sólo la obligación de probar el daño del demandante, sino, adicional e inexcusablemente, la falla en el servicio y el nexo causal entre esta y el daño.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que tres (3) han sido tradicionalmente los elementos que la jurisprudencia ha estimado necesarios para concluir la responsabilidad de la administración frente a la falla del servicio probada; donde le corresponde al actor para salir adelante en sus pretensiones, tener que demostrar la ocurrencia de todos los elementos integradores de éste tipo de responsabilidades, así:

- Un **daño antijurídico** que configure lesión o perturbación de un bien jurídicamente tutelado
- Una **falla en la prestación del servicio** por retraso, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia del mismo, y
- Un **nexo de causalidad** entre la falla o falta de prestación del servicio a que la Administración está obligada y el daño.

Entendido los anteriores como:

- a. El menoscabo, detrimento, alteración o afectación negativo, de un bien o interés jurídico protegido con características de ser injusto en la medida que la víctima o lesionado no se encuentra obligado a soportarlo.
- b. La actividad del Estado en un caso concreto consistente en una conducta activa o pasiva materializada por la omisión en la prestación de un servicio o por una prestación tardía, irregular, deficiente o anormal del servicio, suponiendo el incumplimiento de una obligación a su cargo.
- c. Relación o vínculo que debe existir entre la falla o hecho y el daño; nexo según el cual el daño es la consecuencia del hecho o falla. Entre el hecho y el daño debe existir una relación de causa a efecto.

Bajo este panorama, esta Corporación efectuará el correspondiente análisis a fin de determinar si en el *sub lite* existen hechos demostrativos de que se produjo un

---

<sup>18</sup> Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 16.739.

Sentencia de Segunda Instancia

daño<sup>19</sup>, como consecuencia directa de la acción u omisión que pudiere ser atribuible a la Procuraduría General de la Nación y al municipio de Ibagué – Personería Municipal.

#### 6.4.3.1. El daño

Este elemento ha sido definido como el menoscabo, detrimento, alteración o afectación negativa, de un bien o interés jurídico protegido con características de ser injusto en la medida que la víctima o lesionado no se encuentra obligado a soportarlo.

El daño, este comporta unas características especiales como lo son: ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable<sup>20</sup>, anormal<sup>21</sup> y debe tratarse de una situación jurídicamente protegida<sup>22</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que *“la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable<sup>23</sup>”*.

En este punto, resulta claro que, el extremo actor promovió el presente medio de control, en aras de que se declare responsables a las entidades accionada por los perjuicios morales, materiales y daño a la vida en relación presuntamente causados a los demandantes con ocasión de la sanción disciplinaria de que fue objeto la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA consistente en la suspensión del cargo por un mes, y que fuere adoptada por la Personería Municipal en fallo de primera instancia adiado el 5 de febrero de 2013 y, confirmada el 26 de diciembre de 2014 por la Procuraduría Regional del Tolima; así como, en la consecuente revocatoria directa de las anteriores decisión, por parte del Procurador General de la Nación el 27 de agosto de 2015, súplicas que fueron acogidas parcialmente por la autoridad judicial de instancia, esto, en la medida que advirtió que dentro del *sub judice* están dados y concurren los elementos de configuración de responsabilidad Estatal, el cual se deriva precisamente del obrar irregular – falla del servicio-, yerros y falencias que demeritaron la actuación disciplinaria y conllevaron a la nulidad de las sanciones dictas.

Los voceros judiciales de las entidades accionadas recurrieron la sentencia de instancia, y no sólo controvirtieron la existencia del daño sino la responsabilidad administrativa atribuida por el *a quo*, y de cara al recurso de alzada, se centraron en

---

<sup>19</sup> Sentencia del Consejo de Estado, del 29 de mayo de 2014, Exp. 29882, CP. Ramiro Pazos Guerrero; Sentencia del Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017), Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, Radicación número: 13001-23-31-000-2002-00945-01(35818), Actor: TISSOT S.A, Demandado: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS – ECOPETROL.

<sup>20</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>21</sup> “(...) por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente: 12166.

<sup>22</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente: 1999-02382 AG.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996.

Sentencia de Segunda Instancia

señalar que las actuaciones desplegadas en el trámite del proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona no generan por si sola la responsabilidad de la administración, y que por el contrario, actuaron conforme a los parámetros legales, brindando la protección al derecho al debido proceso de la disciplinada. Y que la revocatoria de las resoluciones que sancionaron a la convocante con suspensión del cargo por el término de un (1) mes, no fue adoptada por que se hubiere absuelto o archivado la diligencia, sino porque se dio la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria. Aunado a que, con tal decisión se ordenó la cancelación de la anotación sancionatoria, es decir, que la accionante no registra sanción alguna que acredite el daño o nexo de causalidad que haga procedente el medio de reparación directa en contra de las demandadas, es decir, que no se reúnen los elementos necesarios de la responsabilidad extracontractual en el caso en particular.

Así las cosas, y teniendo de presente los cargos expuestos en el recurso de alzada, esta instancia judicial considera que se hace necesario abordar como primera medida la configuración y/o existencia del daño antijurídico alegado por el extremo actos dentro de la presente controversia, para lo cual se abordará el siguiente análisis:

*Prima facie*, se tiene que, el daño alegado por los demandantes consistente en los efectos generados por el cumplimiento de las sanción impuesta mediante los fallos adoptados dentro de la actuación disciplinaria que se adelantó en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona y que, posteriormente fueron revocados por la Procuraduría General de la Nación al advertir yerros procedimentales, y que si bien desaparecieron del mundo jurídico, ocasionaron efectos negativos, tales como: la suspensión por un (1) mes en el ejercicio de cargo y la repercusión prestacional; así como, la afectación al buen nombre y honra según las publicaciones y/o noticias de la sanción impuesta emitidas a través de los medios de comunicación y paginas oficiales de los entes de control.

Ahora, en el *sub lite*, se encuentra acreditado que en efecto en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona se adelantó un proceso disciplinario bajo los números de registro 1001-19 y IUS 2013-81904, de los cuales se advierte lo siguiente:

1. Auto de cargos adiado el 9 de julio de 2012, conforme al cual se formuló el cargo único dentro de la acción disciplinaria – expediente No. 1001-09, contra la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, quien para la época de los hechos fungía como Rectora de la Institución Educativa Normal Superior de Ibagué, proveído dentro del cual se estableció: “*CARGO ÚNICO: Se le reprocha a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA en su condición de rector de la I. E. Escuela Normal Superior, para la época de los hechos, el haber ocasionado la pérdida de las dos (2) obras literarias, por un valor aproximado de \$500.000; que la Institución Educativa había adquirido al señor GUILLERMO E. CALLEJAS POZON, ya que al parecer prestó las obras literarias a unos docentes. Lo anterior presuntamente vulnerando con su actuar la prohibición establecida el artículo 35 Numeral 13 de la Ley 734 de 2002*”.
2. Fallo de primera instancia: Resolución No. 0030 del 5 de febrero de 2013, emitió por la Personería Municipal de Ibagué, y conforme al cual resolvió:

Sentencia de Segunda Instancia

**“...TERCERO: DECLARAR PROBADO EL CARGO IMPUTADO a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA** quien se identifica con la Cedula de Ciudadanía No. 38.232.277 expedida en Ibagué (Tolima), en su condición de Rectora de la Institución Educativa Institución Educativa Escuela Normal Superior de Ibagué Grado 14, para la época de los hechos, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. **CUARTO: Como consecuencia de lo anterior SANCIONAR a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, con SUSPENSIÓN DE UN MES en el ejercicio del cargo”.**

3. Fallo de segunda instancia: Resolución No. 016 el 26 de diciembre de 2014, proferido por la Procuraduría Regional del Tolima, y mediante el cual confirmó la anterior decisión, bajo los siguientes términos: *“SEGUNDO: CONFIRMAR la decisión adoptada por la Personería Municipal de Ibagué, de fecha 05 de febrero de 2013, por medio de la cual sancionó a la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, identificado con la C.C. 38.323.277 de Ibagué, en su condición de Rectora de la Institución Educativa Normal Superior, con suspensión en el ejercicio del cargo por un (1) mes, al encontrarla responsable disciplinariamente del cargo formulado, que en caso la disciplinada hubiese cesado en sus funciones, la sanción se convertirá en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído”*
4. Decisión conforme al cual se ejecutó la anterior sanción disciplinaria: Resolución No. 71001709 del 5 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, dentro de la cual se resolvió ejecutar la sanción impuesta a la Señora Luz Dary Chacón.
5. Acto de revocatoria directa adiado el 27 de agosto de 2015, expedido por el Procurador General de la Nación, y conforme al cual de oficio decidió la revocatoria directa de los fallos de primera y segunda instancia proferidos el 5 de febrero de 2013 por la Personería Municipal de Ibagué y el 26 de diciembre de 2014 por la Procuraduría Regional del Tolima, dentro del proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona, bajo los números de registro 1001-09 y IUS 2013-81904, esto, al considerar que el auto de cargos en que se fundamentaron la decisión de primera y segunda instancia estaba viciado por irregularidades sustanciales que afectaron el debido proceso, lo cual implicaba su nulidad procesal, y al advertir que los hechos objetos de investigación era del 2008, precisó que era necesario decretar la prescripción de la acción disciplinaria; y,
6. Certificación expedida por el Profesional Universitario de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, el 14 de abril de 2016, y conforme a la cual tiene que, una vez revisada la base de datos del Software de nómina de la Secretaría denominado Humano, se advierte que a la señora Luz Dary Chacón Arjona se aplica en el módulo de vinculación SANCIÓN por un (1) mes, correspondiente a la Resolución 7100109 del 06/05/2015 de la SEM de Ibagué en atención a lo resuelto en segunda instancia por parte de la Procuraduría Regional del Tolima a través de la Resolución 016 del 12/26/2014.

Así las cosas, se encuentra demostrado el daño, consistente en la suspensión del ejercicio del cargo por un mes, que según Resolución No. 71001709 del 5 de junio de 2015, y constancia expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, fue debidamente ejecutada, y a partir del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita en el presente medio de control.

Ahora, y en cuanto a la afectación al buen nombre y honra de la señora Luz Dary Chacón Arjona-, sujeta al proceso disciplinario, se logra advertir que la parte accionante arrimó a la presente diligencia los siguientes documentos: i) publicaciones de los portales oficiales de los entes de control – Personería Municipal del 1º de mayo de 2015 y Procuraduría General de la Nación – antecedentes disciplinario del 26 de febrero de 2016; ii) noticias de medios masivos de comunicación – página oficial web – Ecos de Combeima y RD – Las noticias de Ibagué y el Tolima del 4 de mayo de 2015, y iii) Oficio del 27 de abril de 2015, emitido por la Personería Municipal de Ibagué con destino a la Procuraduría General de la Nación – Dirección de Registro y Control – Coordinadora Grupo SIRI, y a través del cual se remitió el formato diligenciado de registro de sanciones disciplinarias; documento que dan cuenta de la información emitida y relacionada con el proceso disciplinario, la sanción de suspensión que fue impuesta a la disciplinada.

Sin embargo, tal y como ha sostenido la jurisprudencia del Máximo Tribunal Contencioso Administrativo, resulta insuficiente la constatación de la existencia del daño para configurar la responsabilidad extracontractual del Estado; situación que impone a la Sala desplegar el respectivo análisis de imputación, que permita atribuir tal menoscabo desde el punto de vista fáctico y jurídico a las accionadas municipio de Ibagué – Personerías Municipal y Procuraduría General de la Nación.

#### **6.4.3.2. La imputación de la responsabilidad y nexos causales:**

La imputación, se concibe como la “atribución”<sup>24</sup>; en consecuencia, “La denominada imputación jurídica (*imputatio iure o subjetiva*) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”<sup>25</sup>.

Para resolver el juicio de imputación, la Sala procederá a determinar si existió una falla en el servicio en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y el municipio de Ibagué – Personería Municipal, es decir, si el daño les resulta imputable.

Al respecto se ha de precisar que, el artículo 118 de la Constitución Política establece en forma genérica la estructura y composición del Ministerio Público de la siguiente forma:

*“Artículo 118: El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los*

<sup>24</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 30 de agosto de 2007; Exp. 15932

<sup>25</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 12 de julio de 1993; Exp. 7622

Sentencia de Segunda Instancia

*agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”*

Por su parte, el artículo 275 de la Carta Política atribuye al Procurador General de la Nación la suprema dirección del Ministerio Público; asimismo la Constitución atribuyó al Procurador General diversas facultades y funciones, las cuales pueden clasificarse en aquellas que deben ser asumidas directamente por él (artículo 278 C.P.) y aquellas que pueden ser ejercidas a través de sus delegados o agentes de acuerdo con las necesidades del servicio y con lo establecido en la ley (artículo 277 *eiusdem*).

Ahora, de entrada, conviene iterar que, en varias oportunidades, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido a la posibilidad de que un acto legal cause un daño que la persona no tiene el deber de soportar y por ello, procede entonces la declaratoria de responsabilidad del Estado, caso en el cual, el medio de control pertinente es el de reparación directa, teniendo en cuenta, que la última decisión contenida en el acto administrativo que ordena la revocatoria de ese acto, le es favorable al interesado<sup>26</sup>.

En el *sub – judice*, la Personería Municipal de Ibagué el 9 de julio de 2012, formuló cargo único en contra de la señora LUZ DARY CHACON ARJONA, por haber ocasionado la pérdida de 2 obras literarias en su condición de Rectora de la I. E. Escuela Norma Superior de Ibagué, incurriendo así en la prohibición establecida en el artículo 35, numeral 13 de la Ley 734 de 2002, que no es otra que, “*Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.*”; y que en orden de ello emitió fallo de primera instancia según Resolución No. 0030 del 5 de febrero de 2013 conforme al cual sancionó a la disciplinada con suspensión por un mes en el ejercicio del cargo; decisión que en el marco de segunda instancia fue confirmada por la Procuraduría Regional del Tolima según Resolución No. 016 el 26 de diciembre de 2014, tal cual y como se señaló en el acápite precedente.

Que a su turno, y según acto de revocatoria directa del 27 de agosto de 2015, la Procuraduría General de la Nación revocó de oficio los fallos de primera y segunda instancia proferidos respectivamente el 5 de febrero de 2013 por la Personería Municipal de Ibagué y el 26 de diciembre de 2014 por la Procuraduría Regional del Tolima, dentro del proceso disciplinario adelantado en contra de la señora Luz Dary Chacón Arjona, bajo los números de registro 1001-09 y IUS 2013-81904, esto, al advertir que el auto de cargos en que se basaron las decisiones de primera y segunda instancia estaba viciado por irregularidades sustanciales que afectaron el debido proceso, lo cual implicaba su nulidad procesal. Al respecto se traslitera lo siguiente:

**“... Se afirma lo anterior, porque en *el caso que nos ocupa evidentemente la imputación formulada en el auto de cargos, no satisface las exigencias mínimas que***

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1º de julio de 2015, radicación N°. 25000-23-26-000-2003-02438-01(32915). C.P. Dra. OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ.

Sentencia de Segunda Instancia

**permitan, no solo una adecuada defensa (lo cual no ha sido puesto en duda por quien, como destinataria de la acusación, pudiera hacerlo) sino especialmente, una decisión final fundada en la certeza de que el silogismo jurídico ha quedado perfectamente estructurado:** Premisa A: Conducta contraria a la exigencia normativa, Premisa B: Norma prescriptiva de una conducta distinta a la observada  
Conclusión: Necesidad de reproche y, eventualmente, sanción.

Ciertamente, si la acusación formulada a investigada fue el “haber ocasionado la pérdida de dos (2) obras literarias”, (...) “ya que al parecer” las prestó, ha debido precisarse (i) cuáles fueron dichas obras, (ii) a quién le fueron prestadas, (iii) cuándo se hizo el préstamo y (iv) en qué lugar se llevó a cabo.

**Sólo de ésta manera, la segunda instancia hubiera podido valorar la prueba documental y testimonial según la cual en los anaqueles de la Rectoría se encontraban las obras “Cómo estimular el desarrollo de los niños y el despertar de sus capacidades” y “Cómo construir competencias en los niños y desarrollar su talento”. Sin embargo, como en los cargos no se dijo concretamente cuáles eran las obras extraviadas, mal pudo la segunda instancia determinar el alcance de las pruebas en mención.**

Como tampoco se precisó a quién o a quiénes se le prestaron los libros, se llegó a proferir un fallo sancionatorio fundado en la conjetura de que los libros habían sido dados en préstamo, de lo que se infiere que faltó la prueba de un hecho fundamental para el propósito de certeza.

Del mismo modo, al no delimitarse temporalmente la conducta objeto de cuestionamiento, es también especulativa la argumentación que debe hacerse frente al argumento de la prescripción que ahora esgrime la defensa, en sede judicial.

Las circunstancias espaciales de ocurrencia de los hechos, son también de capital importancia para el esclarecimiento de la verdad real, pues de ellas depende la posibilidad de orientar la prueba en busca de la certeza: Nunca se supo si los libros prestados y supuestamente extraviados, eran de la Rectoría o de la Biblioteca de la Institución Educativa y dónde se llevó a cabo el presunto préstamo del que devino el extravío.

Extrañamente, aquello de lo que menos duda arrojaba la investigación, es decir, que los libros adquiridos por la investigada no fueron Ingresados al inventario de la Institución, como era su deber, no fue objeto de señalamiento.

De otra parte, exige el legislador en el numeral 2° del citado artículo 163, que al investigado se le señalen no solo las normas que con su proceder hubiere quebrantado, sino que se le explique el entendimiento que a dichas normas les da el investigador para estimar que la conducta del investigado les es contrario.

Pues bien, nótese a este respecto que a la señora CHACON ARJONA se le imputó la violación del numeral 1° del artículo 34 del Código Disciplinario, puntualizando (porque la transcripción de la norma se hizo parcialmente), que había incumplido la ley y los acuerdos (folio 18, vuelto). Sin embargo, al explicar el concepto de la violación de la norma se le señaló el hecho de no haber ingresado los libros a los inventarios de la Institución y el haberlos prestado a unos docentes, pero sin señalar concretamente cuál fue la ley y cuáles los (sic) acuerdos que le imponían un proceder contrario.

Continuando con la ambigüedad de la acusación, se le dijo a la investigada que con la conducta atribuida nos encontramos frente al desconocimiento del deber funcional anotado en el numeral 2° del artículo 34 de la ley 734 de 2002, pero no se le precisó si el reproche se le formulaba por no cumplir con diligencia o con eficiencia o con imparcialidad el servicio encomendado; no se dijo cuál era concretamente dicho deber; no se puntualizó si lo que se le reprochaba era haber incurrido en una actuación

Sentencia de Segunda Instancia

o en una omisión; tampoco se concretó si el resultado de la conducta era la suspensión o la perturbación de un servicio esencial o implicaba abuso o ejercicio indebido del cargo.

En cuanto hace a los criterios tenidos en consideración para calificar la falta como grave, simplemente se le dijo que con su conducta la investigada pudo perturbar el servicio, desconociendo que lo que determina la gravedad o levedad de la falta, no es el simple hecho de que se perturbe el servicio, pues ello es lo propio de la ilicitud sustancial, sino el mayor o menor nivel de afectación de dicho servicio (numeral 3 del artículo 43 de la ley 734 de 2002).

En el mismo acápite de la calificación de la falta, se concluyó afirmando que la perturbación del servicio derivaba de no haber atendido “de manera diligente dichas actividades conferidas”, concepto extremadamente ambiguo que no precisa a qué actividades se refiere y dónde le fueron conferidas a la empleada cuestionada.

Para rematar la calificación de la falta, se concluyó afirmando que la calificación provisional de la falta era “GRAVE, al tenor del artículo 42 numeral 2º, ibidem”, señalamiento que es impreciso pues el artículo 42 hubo un error de digitación, alude a la naturaleza esencial del servicio, del Código Disciplinario no tiene numerales y el del artículo 43, si es que concepto que requiere una definición legal en tal sentido.

En este orden de ideas, si el auto de cargos es la piedra angular del proceso disciplinario, debe decirse entonces que son deleznable las bases sobre las que se edificaron los fallos de primera y segunda instancia y que como los vicios que se advierten en el auto de imputaciones han debido señalarse oficiosamente en dichas piezas procesales, por ser generadores de la nulidad de la actuación (por la existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso), al no hacerse oportunamente es menester ahora revocar los fallos objeto de análisis.

De otra parte, éste despacho tiene claro que a diferencia de la norma que originalmente regía el instituto jurídico procesal de la revocatoria, que imponía la expedición del fallo sustitutivo, la que ahora rige la figura en comento (el artículo 48 de la ley 1474 de 2011), permite proferir “la decisión correspondiente”, redacción que con mayor amplitud permite decidir, como en éste caso, lo que corresponda una vez advertido el vicio del que adolece el auto de cargos, tomado como insumo necesario para los dos fallos de instancia.

Así las cosas, al desaparecer del escenario jurídico el fallo de primera instancia, cuya notificación impidió que se materializara la prescripción de la acción disciplinaria, pues los hechos datan del año 2008, la necesaria conclusión de la revocatoria de dicha providencia es el consecuente decreto de la prescripción de la acción, pues han transcurrido más de cinco años desde la ocurrencia de aquello que motivó la actuación objeto de éste pronunciamiento. (...)

Las razones que anteceden son suficientes para concluir que los fallos disciplinarios objeto de revisión deben ser revocados, pues el auto de cargos en que se fundaron, está viciado por irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, lo cual implica su nulidad procesal. En consecuencia, dado que los hechos objeto de investigación datan del año 2008, es necesario decretar la prescripción de la acción disciplinaria.” (Destacado fuera del texto Original). (fol. 67-73 tomo I y 216-219 cara y vto. del tomo II del expediente).

Así las cosas, resulta claro para esta Tribunal que, los argumentos abordados por la autoridad judicial de instancia en el *sub examine*, en cierta medida resultan acertados, pues, fue la misma administración – Procuraduría General de la Nación la que en ejercicio de sus facultades y deberes de auto – regulación y auto- control, decide anular los fallo de instancia disciplinaria, al verificar la existencia de yerros sustanciales que viciaban el trámite procesal disciplinario y le restaban legitimidad

Sentencia de Segunda Instancia

a las decisiones proferidas, y de manera consecuente la inoponibilidad de las mismas a la disciplinada. Sumado a que, aunque la señora Chacón Arjona allegó pruebas tendientes a demostrar que las obras literarias se encontraban en la I. E. Escuela Superior de Ibagué, ello no fue valorado por la autoridad de conocimiento de segunda instancia, es decir que, la Procuraduría Regional del Tolima en últimas omitió efectuar un análisis más ajustado y tendiente a verificar la legalidad de las actuaciones de primera instancia, y con lo cual hubiere determinado si las mismas se encontraban o no ajustadas a derecho, y advertido en tal etapa procesal los yerros que afectaban o le restaban legitimidad a la acción disciplinaria.

Entonces, y sin mayor asumo de duda resulta valido predicar la existencia de la falla, por una prestación irregular y/o deficiente servicio en el *sub examine*, que conllevó finalmente a una sanción que fue ejecutada y generó un menoscabo a los accionantes.

Ya en lo que respecta al **nexo de causalidad**, es preciso señalar que, el mismo se encuentra directamente relacionado no sólo con cada uno de los actos, tales como: auto de formulación de cargos, Resolución No. 0030 del 5 de febrero de 2013 conforme a la cual se sancionó a la disciplinada con suspensión por un mes en el ejercicio del cargo, Resolución No. 016 el 26 de diciembre de 2014, y auto de revocatoria directa; sino con la Resolución No. 71001709 del 5 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, y con la cual se dispuso ejecutar la sanción impuesta a la Señora Luz Dary Chacón, y finalmente, con la Certificación expedida por el Profesional Universitario de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, el 14 de abril de 2016, en virtud de la cual informó que, una vez revisada la base de datos del Software de nómina de la Secretaría denominado Humano, se advierte que actora se le aplicó en el módulo de vinculación SANCIÓN por un (1) mes, correspondiente a la Resolución 7100109 del 06/05/2015 de la SEM de Ibagué en atención a lo resuelto en segunda instancia por parte de la Procuraduría Regional del Tolima a través de la Resolución 016 del 12/26/2014.

Ahora conviene recordar que, el Honorable Consejo de Estado precisó que: “...*Así las cosas, es claro que se presentó un daño como consecuencia de la falla en el servicio de la entidad, el que se puso en evidencia al proferir la revocatoria de los fallos sancionatorios, y si bien allí cesaron los efectos de dichos actos, durante el tiempo en que fueron ejecutados, causaron perjuicios al actor, razón por la cual procede endilgar responsabilidad a la entidad.*”<sup>27</sup>. (Negrilla de Sala).

Entonces, las irregularidades advertidas en el acto de revocatoria no admiten duda alguna de la responsabilidad de la administración, máxime, cuando la sanción impuesta fue ejecutada, es decir, que mientras estuvieron vigentes los actos que declararon probado el cargo imputado y, que dispuso sancionar a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, generaron afectaciones particulares y concretas, pero se precisa, que tales decisiones fueron expedidas con violación de principios y reglas constitucionales y legales que amparaban a la disciplinada, y el hecho que posteriormente se hubiere decretado la revocatoria, y declarado la prescripción de

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 1º de julio de 2015, radicación N°. 25000-23-26-000-2003-02438-01(32915). C.P. Dra. OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ.

Sentencia de Segunda Instancia

la acción disciplinaria, ello no impide predicar la existencia del hecho dañoso, y su consecuente responsabilidad.

En este punto, se ha de establecer que, aunque si bien la Personería Municipal de Ibagué intervino dentro de la situación concreta que dio lugar a la presente causa judicial, pues, fue quien inicialmente profirió el acto de formulación de cargos y la decisión de primera instancia conforme a la cual se sancionó a la disciplinada, este Tribunal no puede pasar por alto que es a la Procuraduría Regional del Tolima, a quien le correspondía efectuar un control de legalidad tendiente a verificar que toda las actuaciones adelantadas en trámite de instancia estuvieran ajustadas a los parámetros legales, sin embargo no lo hizo, por lo que en definitiva esta Superioridad considera que la responsabilidad del daño causado a los demandantes recae en esta última entidad – Procuraduría General de la Nación, y en tal orden, el fallo de instancia será modificado en estos términos, esto, partiendo de la omisión de la Procuraduría Regional del Tolima, que en conocimiento de segunda instancia no efectuó el análisis propio del caso, y por el contrario avaló yerros sustanciales que viciaban el trámite procesal disciplinario

En consecuencia, esta Corporación **CONFIRMARÁ** parcialmente la decisión adoptada por el *a quo*, y tal orden, modificará los numerales primero y segundo del fallo, en el sentido de declarar la responsabilidad extracontractual en el *sub examine*, pero respecto de la Procuraduría General de la Nación, esto, de conformidad con lo expuesto en parte precedente.

Así las cosas, esta superioridad procede a abordar el estudio de la indemnización de perjuicios, objeto del recurso de alzada promovido por el extremo actor y entidad accionada.

#### **6.4.4. Indemnización de perjuicios**

Expone el apoderado judicial de extremo demandante su inconformidad con relación a la decisión adoptada por el *a quo*, al denegar el reconocimiento de perjuicios morales del núcleo familiar de la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, esto es, GUSTAVO LIZCANO BOCANEGRA, MELISSA LYNETTE LIZCANO CHACÓN, LESLY STEPHANIE LIZCANO CHACÓN, JOSGUA GUSTAVO LIZCANO CHACÓN, quienes concurrieron en calidad de esposo e hijos (as).

Por su parte, el extremo accionado arguye que no resulta factible el reconocimiento de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, por cuanto dentro del cartulario no se acreditó que a la disciplinada y sancionada se le hubiere efectuado descuento salarial alguno.

Bajo tal derrotero, esta instancia judicial abordará el análisis de los perjuicios morales y materiales – lucro cesante, de cara a lo argüido por cada uno de los extremos procesales, así:

##### **6.4.4.1. Perjuicios morales**

La parte actora arguye que el daño ocasionado por las actuaciones disciplinarias adelantada en contra de la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, generó angustia

Sentencia de Segunda Instancia

y desesperación de su núcleo familiar, perjuicio que se presumen en los grados de parentescos cercanos, que y para el caso en concreto se encuentra debidamente acreditado con cada uno de los registros civiles de nacimiento y registro civil de matrimonio.

El daño moral se ha entendido como la aflicción, dolor, angustia y los otros padecimientos que sufre la persona con ocasión del evento dañoso y que deben ser indemnizados en aplicación del principio general de reparación integral del daño.

En este punto, advierte la Sala que el principio del *arbitrio juris* se erige desde la sentencia hito proferida en el año 2001<sup>28</sup>, en el principal criterio de la tasación del daño moral, y dependerá de las condiciones de cada caso concreto la ponderación de dicho menoscabo por parte del juzgador; por lo que el análisis de unas específicas circunstancias fácticas le indicarán el grado de lesión que a su juicio razonable pudo haber padecido la víctima del hecho dañoso, examen que emerge, por supuesto, de las pruebas que militan en el expediente.

En un caso de contornos similares al que es objeto de estudio, el Consejo de Estado en sentencia del 24 de enero de 2019<sup>29</sup>, consideró lo siguiente en relación con el reconocimiento de perjuicios morales, y que se hubieren originado como consecuencia de una sanción disciplinaria:

*“Dado que la parte actora señala en el recurso de apelación que se le vulneró el debido proceso cuando la autoridad disciplinaria no le reconoció la totalidad de los daños morales y a la salud solicitados en la demanda, la Sala considera necesario únicamente por razones pedagógicas, exponer sucintamente el marco jurídico y jurisprudencial del daño moral y a la salud.*

*Dado que la parte actora señala en el recurso de apelación que se le vulneró el debido proceso cuando la autoridad disciplinaria no le reconoció la totalidad de los daños morales y a la salud solicitados en la demanda, la Sala considera necesario únicamente por razones pedagógicas, exponer sucintamente el marco jurídico y jurisprudencial del daño moral y a la salud.*

*En relación con el daño moral, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que: “(...) comporta aflicción, dolor, angustia y en general, padecimientos varios, o como ha solido decirse, dichas consecuencias "son estados del espíritu de algún modo contingentes y variables en cada caso y cada cual siente o experimenta a su modo. (...)”<sup>48</sup> con lo cual ha concluido que es posible su reparación y que al tratarse de sentimientos que permanecen en el interior del ser no es posible su cuantificación exacta.*

*Del mismo modo la doctrina ha considerado que los daños morales son “esos dolores, padecimientos, etc., que pueden presentarse solamente como secuela de los daños*

<sup>28</sup> Ver entre otras sentencias, la emitida el 18 de julio de 2012, por la Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P Dr. Enrique Gil Botero. Radicación No. : 05001-23-26-000-1996-00373-01 (21.142).

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 24 de enero de 2019. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 190012333000201400372-01 (0103-2017), demandante: Gabriel Eduardo Pillimie Potosi., Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación.

Sentencia de Segunda Instancia

*infligidos a la persona. Que no son entonces daños propiamente dichos, y que por otra parte, constituyen un sacrificio de intereses puramente morales, que justifican una extensión del resarcimiento, esta vez con función principalmente satisfactoria”<sup>30</sup>.*

*En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Plena de la Sección Tercera de la mencionada Corporación, indicando la necesidad de acreditación de la prueba del perjuicio moral que se pretenda reclamar a través del proceso, de esta manera:*

*“...La reciente sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera de 23 de agosto de 2012 señaló que en “cuanto se refiere a la forma de probar los perjuicios morales, debe advertirse que, en principio, su reconocimiento por parte del juez se encuentra condicionado –al igual que (sic) demás perjuicios- a la prueba de su causación, la cual debe obrar dentro del proceso”. (...) el juez reconoce la existencia de los perjuicios morales teniendo en cuenta que con base en las reglas de la experiencia, se presume que, en las circunstancias en que ocurrió, para sus parientes inmediatos debió implicar un profundo dolor, angustia y aflicción, teniendo en cuenta que dentro del desarrollo de la personalidad y del individuo está la de hacer parte de una familia como espacio básico de toda sociedad”<sup>31</sup>.*

*Ahora bien, con respecto a la tasación del perjuicio moral el Consejo de Estado ha indicado que estos pueden ser reconocidos a quienes sufran un daño, a manera de indemnización, por lo tanto le corresponde al juez establecer el valor que le corresponda, el cual deberá ser básicamente proporcional al daño que le fue acaecido.<sup>32</sup>*

*En este orden de ideas, se tiene que el referido perjuicio es aquel que violenta a la persona directa e indirectamente reflejado en dolor, aflicción y en general lleva sentimientos de desesperación y congoja, el cual podrá ser reconocido únicamente cuando la persona que crea haber sido perjudicada, demuestre a través de medios probatorios la ocurrencia de éstos. (...)*

*Por otra parte, la jurisprudencia y la doctrina autorizada sobre la materia en cuanto a la prueba del daño –en su expresión moral- establece dos elementos que deben ser acreditados por quien se dice perjudicado y pretende la indemnización, esto es la existencia y la extensión.<sup>33</sup>*

A la luz de los extractos jurisprudenciales en cita, y conforme a los elementos de prueba aportados al plenario, es posible colegir que contrario a lo considerado por el a quo, en el *sub examine* si hay lugar al reconocimiento de los perjuicios morales reclamados por los señores (as) Gustavo Lizcano Bocanegra, Melissa Lynette Lizcano Chacón, Lesly Stephanie Lizcano Chacón, Josgua Gustavo Lizcano

<sup>30</sup> SCOGNAMIGLIO Renato. El daño moral. Contribución a la teoría del daño extracontractual. Tratado de Fernando Hiestrosa, Bogotá, Edit. Antares, 1962. pág. 46.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Fecha 6 de marzo de 2013. Radicado. No. 66001-23-31-000-2001-00098-01 (24884).

<sup>32</sup> “Sobre el particular, resulta claro que la tasación de este perjuicio de carácter extrapatrimonial, dada su especialidad, no puede ser sino de naturaleza compensatoria, razón por la cual, corresponde al juzgador, con fundamento en su prudente juicio, en eventos como el *sub examine* –cuando carezca pruebas que acrediten la incapacidad médico legal o el porcentaje de pérdida de capacidad laboral-, establecer el valor que corresponda, para cuyo propósito debe tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de la aflicción y sus secuelas, de conformidad con lo que se encuentre demostrado en el proceso”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección “A”. C.P.: Hernán Andrade Rincón. Bogotá. 10 de agosto de 2016. Rad No. 230012331000200500380 01 (37.040).

<sup>33</sup> HENAO, Juan Carlos. “El daño”. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN DERECHO COLOMBIANO Y FRANCÉS.

Sentencia de Segunda Instancia

Chacón, esposo e hijos (as) de la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA, por cuanto si bien se tiene que la actuación disciplinaria se adelantó en contra de esta última, dentro del proceso se advierte que tal situación fue sometida a conocimiento público, esto, según las publicaciones de los portales oficiales de los entes de control – Personería Municipal del 1º de mayo de 2015 y Procuraduría General de la Nación – antecedentes disciplinario del 26 de febrero de 2016; y las noticias de medios masivos de comunicación – página oficial web – Ecos de Combeima y RD – Las noticias de Ibagué y el Tolima del 4 de mayo de 2015; y que dan cuenta de la información emitida y relacionada con el proceso disciplinario, y la sanción de suspensión que fue impuesta a Chacón Arjona, generándose así una afectación moral no sólo de la disciplinada, sino de su núcleo familiar.

En tal orden de ideas, considera la Sala que es prudente reconocer por este concepto al esposo - Gustavo Lizcano Bocanegra – e hijos (as) Melissa Lynette Lizcano Chacón, Lesly Stephanie Lizcano Chacón, Josgua Gustavo Lizcano Chacón, la suma de ocho (8) salarios mínimos mensuales legales vigentes, valor que guarda equivalencia con el reconocido a la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA en el fallo de primera instancia, y que no fue objeto de cargo y/o discrepancias algunas por el extremo actor.

De esta manera, esta Tribunal **MODIFICARÁ** el numeral tercero del fallo recurrido, y accederá al reconocimiento de los perjuicios morales a los demandantes que concurrieron en calidad de esposo e hijos (as) de la señora LUZ DARY CHACÓN ARJONA.

#### **6.4.4.2. De los perjuicios materiales**

##### **6.4.4.2.1. Lucro cesante**

En este aspecto, ha de considerarse lo dejado de percibir por el afectado a causa del daño irrogado.

Expuso el actor que se vio afectado en su derecho al trabajo, por los dineros dejados de percibir, con ocasión a la suspensión del ejercicio del cargo como Rectora adscrita a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué.

Frente a esta modalidad de perjuicios, la juez de instancia ordenó el reconocimiento del valor del salario dejado de percibir por la demandante durante el periodo de suspensión del ejercicio del cargo, siempre que se acredite y corrobore por el ente encargado, que efectivamente no fue pagado salario durante dicho lapso, y que además con posterioridad a la ejecución de la sanción no se hubiere realizado su cancelación.

Por su parte, las entidades accionadas recurrentes arguyen que, dentro del *sub examine* no se logró acreditar que en efecto a la actora se le hubiere suspendido el pago del salario con ocasión a las actuaciones disciplinarias adelantadas en su contra, y que dicha situación era advertida con el análisis de la orden impartida por la autoridad judicial de instancia, quien remite a que esto sea corroborado por el ente encargado, por lo que no queda más que revocar el reconocimiento de instancia.

Sentencia de Segunda Instancia

De cara a lo anterior, se ha establecido que, en el caso de autos el objeto de la sanción consistió en la suspensión en el ejercicio del cargo por un mes, sanción que conforme a lo consignado en la Resolución No. 71001709 del 5 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, fue debidamente ejecutada, y que, según lo señalado en la Certificación expedida por el Profesional Universitario de tal entidad, se tiene que revisada la base de datos del Software de nómina de la Secretaría denominado Humano, se advierte que a la señora Luz Dary Chacón Arjona se aplicó en el módulo de vinculación SANCIÓN por un (1) mes, correspondiente a la Resolución 7100109 del 06/05/2015 de la SEM de Ibagué en atención a lo resuelto en segunda instancia por parte de la Procuraduría Regional del Tolima a través de la Resolución 016 del 12/26/2014, es decir que, tal situación fue debidamente informada al área de nómina.

Entonces, pese a que no se tiene documento que consigne de manera concreta que no se generó el pago del salario por la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo en los términos en que lo arguye la parte recurrente, se ha precisado que, y como en efecto lo abordó el *a quo*, no cabe duda que la materialización de la sanción de suspensión a la demandante implicaba a su vez efectos negativos en su reconocimiento salarial, por el periodo a ejecutar.

En este orden de ideas, esta Sala comparte la decisión adoptada por la juez de instancia, conforme a la cual se ordenó el reconocimiento del valor del salario dejado de percibir por la demandante durante el periodo de suspensión del ejercicio del cargo, **siempre que se acredite y corrobore por el ente encargado** que, efectivamente no fue pagado salario durante por el periodo de la ejecución de la sanción; razón por la cual, este Tribunal igualmente confirmará la sentencia en tal aspecto.

Por todo lo analizado, es fuerza para la Sala, **CONFIRMAR parcialmente** la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, el 21 de enero de 2020, y conforme a la cual accedió parcialmente las pretensiones de la demanda, esto, en consideración a los argumentos expuestos en parte motiva de la presente decisión.

### **7. Condena en costas**

En primer lugar, vale precisar que las costas procesales constituyen una carga económica que comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es al juez a quien corresponde fijarlos de acuerdo a las tablas que para el efecto expide el Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. señala:

Sentencia de Segunda Instancia

*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

La lectura del texto normativo permite establecer que el legislador eliminó la condición subjetiva de malicia o temeridad que debía observar el juez administrativo en la parte vencida para imponer la condena en costas con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), ubicándose ahora en el plano puramente objetivo, en donde se deberá condenar en costas al vencido en el proceso, independientemente de las causas del vencimiento, es decir, sin entrar a examinar si hubo o no mala fe o culpa de quien lo promovió o se opuso a él y resultó vencido.

En el *sub lite*, como quiera que se ha resuelto favorablemente la alzada interpuesta por la parte demandante (Art. 365-4 C.G.P.), y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público (Art. 188 C.P.A.C.A), es menester de la Sala hacer la correspondiente condena en costas de segunda instancia a favor de la parte demandante y a cargo de la Procuraduría General de la Nación – entidad demandada, siempre que en el expediente se demuestre que se causaron y en la medida de su comprobación, se fija el 50% del valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente como agencias en derecho, y se ordena que por Secretaria del Juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En consecuencia, se proferirá la siguiente:

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **CONFÍRMASE parcialmente** la sentencia apelada proferida el veintiuno (21) de enero de 2020 por el Juzgado Noveno Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, conforme a los razonamientos expuestos en parte motiva de esta sentencia,

**SEGUNDO:** **MODIFÍCASE** los numerales primero, segundo y tercero de la sentencia apelada, en los siguientes términos:

*“PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de Inexistencia de prueba, enervada por la Procuraduría General de la Nación y las de falta de legitimación en la causa por pasiva material, alegadas por el Municipio de Ibagué, de conformidad con los considerandos expuestos en esta sentencia.*

*SEGUNDO: DECLARAR administrativamente responsables a la Procuraduría General de la Nación, por los daños ocasionados a los demandantes, como*

Sentencia de Segunda Instancia

consecuencia de la sanción de suspensión de 1 mes en el ejercicio del cargo, impuesta a la señora Luz Dary Chacón Arjona, con ocasión al proferimiento de fallos de instancias disciplinarias que fueron posteriormente revocados por vicios de nulidad, e irregularidades que afectaron el debido proceso, esto, de conformidad con lo argumentos expuesto en parte motiva.

**TERCERO: CONDENAR** a la Procuraduría General de la Nación, a pagar a los demandantes, las siguientes sumas de dinero discriminadas, así:

**-Perjuicios Morales:**

<b>Demandantes</b>		<b>Perjuicio Moral</b>
Luz Dary Chacón Arjona	Afectada	8 S.M.L.M.V.
Gustavo Lizcano Bocanegra	Esposo	8 S.M.L.M.V.
Melissa Lynette Lizcano Chacón	Hija	8 S.M.L.M.V.
Lesly Stephanie Lizcano Chacón	Hija	8 S.M.L.M.V.
Josgua Gustavo Lizcano Chacón	Hijo	8 S.M.L.M.V.

**-Perjuicios Materiales- Lucro Cesante:** Únicamente a favor de la afectada Luz Dary Chacón Arjona, el valor del salario dejado de percibir por la demandante durante el periodo de suspensión en el ejercicio del cargo para el año 2015 (12/06/2015 al 11/07/2015)-, siempre que se acredite y corrobore por el ente encargado, que efectivamente no fue pagado salario durante dicho lapso, a la Sra. Luz Dary Chacón Arjona, y que además, con posterioridad a la ejecución de tal sanción tampoco se realizó pago de salario por el periodo de aplicación de la sanción.

Suma que deberá ser actualizada de consuno con la formula aplicable al efecto

$$\frac{\text{Capital} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Conforme a lo que, deberá tomarse como IPC inicial aquel que corresponde a la fecha en que debía percibirse la, tanto que el IPC final, será el correspondiente a la fecha de ejecutoria de la presente decisión.

**TERCERO: CONDENASE** en costas de la segunda instancia a la parte demandada – Procuraduría General de la Nación, siempre que en el expediente se demuestre que se causaron y en la medida de su comprobación, se fija el valor del 50% de un (1) salario mínimo legal mensual vigente que corresponde a las agencias en derecho, y se ordena que por Secretaría del Juzgado de origen se realice la correspondiente liquidación en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

Sentencia de Segunda Instancia

**CUARTO:** Una vez en firme ésta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones de rigor.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSE ANDRES ROJAS VILLA**  
Magistrado  
(Salva Voto)



**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**

**Magistrado**

**Oral 4**

**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0d153880f9b2682138b45c66813048576628e7b4e2e4717e3355596007e3745e**

Documento generado en 18/02/2022 03:01:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>