



SALA DISCIPLINARIA

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Aprobado en acta de Sala n.º 24

Expediente n.º	(161-7821) IUS E-2020-296328, IUC D-2020-1535273
Disciplinados	HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO, JAQUELINE ZAPATA CANO y MEFI BOSET RAVE GÓMEZ
Cargo y entidad:	Alcalde, secretaria de gobierno y personero de Copacabana (Antioquia), respectivamente
Origen de la actuación	Informe director regional Antioquia y Chocó de la Unidad Administrativa Especial-Migración Colombia y personera de San Roque (Antioquia)
Fecha del informe	11 de junio de 2020
Fecha de los hechos	Por establecer
Asunto	Resuelve consulta suspensión provisional

P.D. Ponente: JUAN FERNANDO GÓMEZ GUTIÉRREZ

I. ASUNTO POR TRATAR

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), procede a revisar por vía de consulta el auto del 17 de junio de 2020, por medio del cual la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa ordenó la suspensión provisional de HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO y MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, por el término de tres meses sin derecho a remuneración.

II. HECHOS

Se investigan posibles irregularidades en el retorno voluntario de 321 venezolanos a su país porque, al parecer, no se cumplieron los protocolos fijados por la Unidad Administrativa Especial-Migración Colombia y la Directiva 017 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación para su debida movilización, lo cual ocasionó que los siete buses en los que se movilizaban fueran detenidos en el corregimiento de San José del Nus del municipio de San Roque (Antioquia), sin que los migrantes contaran con condiciones de hospedaje, alimentación y atención humanitaria.

III. ANTECEDENTES PROCESALES PERTINENTES A LA CONSULTA

Mediante proveído del 17 de junio de 2020, la Procuraduría Delegada de instancia abrió investigación disciplinaria, ordenó la suspensión provisional y la remisión de un cuaderno de copias para surtir la consulta de la decisión.

El 18 de junio de 2020, la secretaria de la Sala recibió el cuaderno de copias pertinente para resolver la consulta. El 23 de junio siguiente, la Presidencia de la Sala corrió traslado de las diligencias por el término de tres días para que los sujetos procesales presentaran sus alegaciones y pruebas. El mismo

4

23 de junio de 2020, el investigado HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO radicó memorial solicitando revocar la medida cautelar y allegó unos documentos.

El 26 de junio de 2020, los apoderados del personero MEFI BOSET RAVE GÓMEZ radicaron sus alegaciones, en las cuales no solamente se refirieron a la suspensión provisional, sino a los hechos investigados; por lo cual, esta colegiatura aclara que únicamente circunscribirá su examen a lo concerniente a la consulta de la medida cautelar.

IV. MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa ordenó suspender por el término de tres meses al alcalde de Copacabana (Antioquia), HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO, y al personero de ese municipio, MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, al calificar que se cumplen los requisitos que exige el artículo 157 de la Ley 734 de 2002, así:

1. **Oportunidad procesal.** La actuación se encuentra en etapa de investigación.
2. **Naturaleza de la falta.** De conformidad con las irregularidades objeto de la investigación y la naturaleza de los hechos, «podrían adecuarse en conductas que el legislador previó como faltas disciplinarias como mínimo graves, cuando no gravísimas», dado que el alcalde HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO habría faltado a sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios de cumplir y hacer cumplir la normatividad, procedimientos y protocolos relativos al traslado y atención de migrantes venezolanos a través de corredores humanitarios coordinados con las autoridades nacionales, departamentales y municipales, así como con el Ministerio Público. Por su parte, el personero MEFI BOSET RAVE GÓMEZ presuntamente omitió su obligación de velar y garantizar la debida gestión pública y los derechos fundamentales de los migrantes cuando, al parecer, tuvo conocimiento de las actividades desplegadas por la administración municipal y no adelantó las gestiones pertinentes para que se realizaran respetando la normatividad, protocolos y parámetros reglados para el debido traslado de ciudadanos venezolanos que decidieron retornar a su país.
3. **Motivación de la medida.** La permanencia en el cargo posibilita «la continuación y reiteración» de las presuntas faltas, toda vez que mientras el alcalde HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO mantenga el ejercicio de su cargo como máxima autoridad política y administrativa de Copacabana y el personero MEFI BOSET RAVE GÓMEZ siga fungiendo como agente del Ministerio Público, seguirán viéndose abocados a manejar y/o atender la necesidad de migrantes venezolanos que deseen retornar a su país, pudiendo seguir desconociendo la normativa, los protocolos y procedimientos establecidos para el efecto y posiblemente afectando derechos superiores y principios de la función administrativa, pues lo que sucedió con los migrantes venezolanos en el corregimiento de San José del Nus también ocurrió el 31 de mayo de 2020, cuando, según se lo informó la Secretaría de Gobierno de Copacabana a la

ONG fundación «Social Crecer Colombia» mediante oficio del 9 de junio de 2020, migrantes trasladados por la administración municipal con destino a la frontera colombo-venezolana fueron devueltos a Copacabana por parte de las autoridades de Puerto Berrío (Antioquia).

V. ALEGATOS DE LOS INVESTIGADOS

5.1. Del alcalde HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO

Los argumentos se concretan de la siguiente manera:

1. Sostuvo que el juicio de tipicidad exigido para la suspensión provisional es insuficiente, pues señalar en términos generales que su comportamiento podría implicar una posible falta a sus deberes no necesariamente compromete una falta gravísima o grave, pues el incumpliendo de deberes también puede ser una falta leve.
2. Aseguró que el traslado de los migrantes venezolanos conllevó una temporalidad determinada que hace imposible que se continúe o reitere la conducta.
3. Indicó que como alcalde cumplió a cabalidad la Directiva 017 de 2020 y que la encargada del protocolo y acompañamiento fue la secretaria de Gobierno, quien siempre le informó que todo estaba en regla.
4. Aseveró que la administración municipal apoyó de manera humanitaria y con compromiso social a la fundación «Una mano solidaria» y a los extranjeros que se encontraban en Copacabana, atendiendo las directrices como se evidencia en el informe que presentó a la Procuraduría Provincial del Valle de Aburra, del cual refirió que obra en el proceso (pero no se encuentra en el cuaderno de copias de la consulta).
5. Recalcó que la Personería, como representante del Ministerio Público en el municipio, acompañó los protocolos humanitarios y apoyó las actividades desplegadas.
6. Puso de presente que ni la administración municipal ni la Personería fueron los encargados del transporte de los extranjeros, pues se limitaron al acompañamiento y a brindar la seguridad en el espacio donde los migrantes se encontraban, dado que la alimentación y el traslado lo suministró la fundación «Luchemos por la vida»; además, apoyaron con publicidad en las redes de la administración.
7. Insistió en que fueron juiciosos en el cumplimiento de protocolos apoyando a la fundación, de lo cual informaron a todas y cada una de las autoridades responsables en la materia.
8. Afirmó que la motivación no es clara en si la causal para sustentar la medida es la continuación de la conducta o la reincidencia en la misma, comoquiera

7

que al poderse tratar de nuevos migrantes y otras situaciones, resulta imposible continuar en la comisión de la misma conducta, a no ser que se trate de continuar el traslado de quienes están en San Roque (que en realidad es el municipio de Maceo, Antioquia). Y se pregunta: «¿cómo puede continuarse en la conducta si las personas ya están fuera del municipio? Y del país?», dado que ya se encuentran en Venezuela.

9. Manifestó que la medida carece de evidencia que determine el juicio de razonabilidad y exigencia legal que se requiere para su imposición, ya que es evidente la ausencia del elemento de posibilidad que concrete de manera inobjetable, que la permanencia en el cargo permitirá la continuación o reincidencia de la conducta, puesto que no existe una situación objetiva para demostrar que pueden volverse a presentar nuevos eventos de migrantes venezolanos dentro del municipio de Copacabana.
10. Agregó que, si es por reincidir en la conducta, es necesario que se presenten nuevos migrantes, pero, al tenor de lo señalado en los dos puntos anteriores, «sería totalmente ilógico, y cuanto menos doloso, realizar el traslado».

Por último, allegó constancia de la gerente de SAMATUR S.A.S. respecto a que el transporte de los migrantes desde Copacabana hacia Venezuela lo contrató la fundación «Una mano solidaria», sin que existiera relación contractual con la Administración municipal; igualmente, allegó los documentos relacionados con la representación legal de esa empresa.

5.2. Del personero MEFI BOSET RAVE GÓMEZ

Los apoderados sostuvieron:

1. Que el *a quo* sustentó la medida en que su poderdante podía reiterar la conducta de inobservancia de los protocolos para el retorno de migrantes y continuar en ella, basada en una primera gestión que se hizo que implicó que volvieran a Copacabana, «sin embargo ello no implica para el Personero una vulneración de sus deberes funcionales, sino por el contrario que continuara (sic) pendiente de la ejecución del programa de retorno, velando por los derechos y el interés público y así lo hizo».
2. Que la Alcaldía de Copacabana no tiene activo un programa igual, similar o parecido que pretenda el retorno de migrantes distintos de quienes se encontraron en el corregimiento de San José del Nus, municipio de Maceo (Antioquia), quienes el 20 de junio de 2020 llegaron a Venezuela, lo cual no permite insinuar la reiteración de la conducta investigada.
3. Que en el plenario obran pruebas que son serios elementos de juicio sobre la debida diligencia, innegable dedicación y empeño del personero en el cumplimiento de sus funciones y deberes frente a los hechos investigados, como también lo demuestra la bitácora de campo que remiten.



Expediente n.º 161-7821

4. Que la Procuraduría Delegada de instancia no tipificó de manera clara la conducta dentro de las faltas gravísimas del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y que al afirmar que podría ser grave no argumentó la configuración de los elementos formales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA DISCIPLINARIA

6.1. Competencia

En virtud de la atribución asignada para conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios que surten en primera los procuradores delegados,¹ esta Sala es competente para revisar, por vía de consulta, la providencia del 17 de junio de 2020, acorde con lo rituado en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002.

6.2. Presupuestos normativos de la suspensión provisional

Como lo dijo la primera instancia, el investigado y la defensa técnica, trayendo a colación el artículo 157 de la Ley 734 de 2002 y la sentencia C-450 de 2003 de la Corte Constitucional, la medida cautelar procede durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento I. frente a «faltas disciplinarias calificadas como gravísimas o graves» y II. cuando «se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere», siendo enfática la Corte en advertir que sólo existen tres causas que podrían justificar la suspensión provisional del servidor, a saber:

- (a). Que permanecer en el cargo, función o servicio posibilite la interferencia del servidor en el trámite de la investigación.
- (b) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita la continuación de la comisión de la falta por la que se le investiga o juzga.
- (c) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita que se reitere la falta por la que se le investiga o juzga.

Bajo este marco jurídico y la doctrina fijada por esta colegiatura,² la Sala Disciplinaria procede a verificar si la suspensión provisional del alcalde de Copacabana, HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO, y del personero de ese municipio, MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, cumple los supuestos de procedencia

¹ Artículo 22.1 del Decreto Ley 262 del 22 de febrero de 2000

² Ver, entre otras, providencias del 18 de abril de 2013, radicado 161-5649 (IUS 2011-253546, IUC D-2013-788-586204); del 17 de abril de 2017, radicado 161-7020 (IUS 2017-27712, IUC D-2017-929816), y del 22 de agosto de 2019, radicado 161-7627 (IUS E-2019-425848, IUC D-2019-1355041).

exigidos en la ley disciplinaria y si la decisión está fundada en serios elementos de juicio en consonancia con las pruebas allegadas.

6.3. Caso concreto

En cuanto a la oportunidad procesal que expuso el *a quo*, como requisito procesal para adoptar la medida cautelar, no hubo oposición por parte de los sujetos procesales; por consiguiente, la Sala encuentra que en la consulta de la suspensión provisional se deben resolver dos aspectos, a saber: la naturaleza de la falta y los serios elementos de juicio que motivan la medida.

6.3.1. Naturaleza de la falta

Sostiene la Procuraduría Delegada de instancia que «de la conducta activa presuntamente irregular del Alcalde de Copacabana y presuntamente irregular omisiva del Personero de la misma localidad, es evidente que nos encontramos ante hechos que se podrían adecuarse (sic) en conductas que el legislador³ previó como faltas disciplinarias como mínimo graves, cuando no gravísimas» (subrayado del original), toda vez que el alcalde HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO «habría podido faltar a sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios de cumplir y hacer cumplir la normatividad, procedimientos y protocolos relativos al traslado y atención de migrantes venezolanos», en tanto que el personero MEFI BOSET RAVE GÓMEZ «habría omitido sus obligaciones de velar y garantizar la debida gestión pública y los derechos fundamentales de los habitantes de la población».

Frente a este argumento, los sujetos procesales aseguraron que es insuficiente, dado que el *a quo* no tipificó de manera clara la conducta dentro de las faltas gravísimas del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y que los términos genéricos que esgrimió para afirmar que se configuraría una falta como mínimo grave, también podrían comportar una posible falta leve.

Para resolver la controversia basta con estudiar el artículo 50 de la Ley 734 de 2002, según el cual, constituye falta disciplinaria, grave o leve, entre otras, el incumplimiento de deberes, siendo necesario acudir a los criterios que enlista el artículo 43 *ídem* para dilucidar la gravedad o levedad de la eventual falta, lo cual no hizo la primera instancia.

La ausencia de análisis de criterios como el grado de culpabilidad (numeral 1.º), la naturaleza esencial del servicio (numeral 2.º), el grado de perturbación del servicio (numeral 3.º), la jerarquía y mando en la entidad (numeral 4.º), la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado (numeral 5.º), las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta (numeral 6.º), los

³ «El artículo 124 de la Constitución Política establece que la Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos. Y el numeral 2º del artículo 150 de la Ley Suprema facultó al legislativo para expedir códigos en virtud de la cláusula general de competencia»

motivos determinantes del comportamiento (numeral 7.º) y si varias personas intervinieron en la comisión de la falta (numeral 8.º), conlleva que la tipicidad de la falta no se haya determinado, ora como grave, ora como leve, de cara a la naturaleza del servicio que prestan los servidores públicos suspendidos provisionalmente.

Lo dicho hasta aquí avala el cuestionamiento de los sujetos procesales respecto a la insuficiente argumentación de la naturaleza de la falta, teniendo en cuenta que la calificación de la tipicidad «como mínimo graves, cuando no gravísimas», no tiene fundamento objetivo, pues, amén de que las faltas gravísimas están legalmente previstas, se obvió analizar -y contrastar en las circunstancias espacio temporales- los criterios consagrados en la ley disciplinaria para sustentar la posible gravedad del comportamiento; habida cuenta que también podría estimarse como leve, tal y como lo replicó el investigado HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO.

6.3.2. Continuación o reiteración de la falta

En relación con la motivación de la medida, es preciso preguntarse: ¿es posible que la permanencia en el cargo del alcalde y el personero de Copacabana posibilite «la continuación y reiteración» de las presuntas faltas, como lo argumentó el *a quo*, o resulta imposible continuar en la comisión de la misma conducta si los migrantes ya están fuera del municipio, como lo refiere el alcalde?

Observa la Sala que la Procuraduría Delegada de instancia de manera acertada trajo a colación el significado que de «continuar» y «reiterar» nos brinda el diccionario de la Real Academia Española en el siguiente sentido: continuar es «seguir haciendo lo comenzado»; por su parte, reiterar es «volver a decir o hacer algo». Con este fundamento, el *a quo* válidamente concluyó:

Entonces, cuando el legislador refirió que la permanencia del investigado posibilita la continuación de la falta hace referencia a la conducta dentro del mismo hecho investigado, y, por otro lado, al establecer la posibilidad de reiterar, está precaviendo la posibilidad que el mismo sujeto en un nuevo evento diferente al cual este siendo investigado proceda en similar o igual forma. (negrilla y subrayado del original)

Sin embargo, la adecuación que hizo al caso bajo estudio no se plegó a las circunstancias que rodean los hechos investigados, pues, como lo refirieron los sujetos procesales, no es factible que se pueda continuar el traslado de los migrantes venezolanos que dieron origen a la presente actuación disciplinaria, por cuanto ya salieron del país.

De donde resulta que nos podríamos encontrar ante una eventual reiteración del comportamiento cuestionado por un traslado contingente de «nuevos migrantes», como bien lo señaló el alcalde, quien, de paso, calificó esa posibilidad como «totalmente ilógico, y cuanto menos doloso». ↙

El siguiente punto para tratar son los serios elementos de juicio que sustenten la suspensión provisional, ya que no basta la mera sospecha de que la conducta puede llegar a reiterarse. Asevera el *a quo* que lo ocurrido con los migrantes venezolanos en San José del Nus no era la primera vez, pues, de acuerdo con lo que le informó la Secretaría de Gobierno de Copacabana a la ONG *Fundación Social Crecer Colombia* mediante oficio del 9 de junio de 2020, migrantes trasladados por la administración municipal el 31 de mayo de 2020, con destino a la frontera colombo-venezolana, fueron devueltos a Copacabana por parte de las autoridades de Puerto Berrío (Antioquia).

Por su parte, los sujetos procesales aseguraron que no se probó de manera incuestionable, que pueden presentarse nuevos casos de migrantes venezolanos en Copacabana, máxime cuando la administración municipal no tiene activo ningún programa en ese sentido.

A juicio de la Sala, la primera instancia no acreditó serios elementos de juicio que justifiquen la medida de suspensión, dado que a partir del hecho de que se intentó en una o dos oportunidades el traslado de migrantes desde Copacabana, no es dable inferir que la permanencia en el cargo del alcalde y el personero inexorablemente conllevará a que se organice una nueva caravana de migrantes venezolanos hasta la frontera, más aún cuando no existe un proyecto en el ente territorial con dicha finalidad.

Entonces, teniendo claro que la motivación exigida por la ley disciplinaria constituye el fundamento único de la suspensión provisional que permite en sede de consulta verificar su legalidad, este cuerpo colegiado evidencia que la razón esgrimida por la primera instancia si bien parte de elementos fácticos acreditados, deja otros aspectos trascendentales sin dichos basamentos y sujetos a un marco de incertidumbre que no llevan a un juicio valorativo contundente, que permitan inferir que los investigados, de continuar en sus cargos de alcalde y personero de Copacabana (Antioquia), reiterarán la conducta investigada, esto es, un nuevo traslado de migrantes venezolanos hacia su país.

Siendo así, esta colegiatura, limitada en sus reflexiones a los motivos invocados y a la fundamentación de estos para ordenar la medida cautelar, no encuentra que en el caso del alcalde y el personero de Copacabana sea legalmente viable mantener en firme la suspensión provisional, toda vez que no se cumplen los presupuestos sustanciales para ello, en la medida en que los fines que la justifican no fueron constatados, a sabiendas que la proporcionalidad de la medida depende de que se cumpla el pleno de los requisitos que el legislador de manera perentoria fijó y que la Corte Constitucional encontró ajustados a la Carta.

VII. DECISIÓN

Al verificar que no se cumplen en su integridad los presupuestos que establece el artículo 157 de la Ley 734 de 2002, la Sala revocará la medida cautelar de suspensión provisional impuesta por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa en auto del 17 de junio de 2020, en contra de HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO y MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, pues la decisión consultada no sustentó debidamente la naturaleza de la falta y la motivación de la medida cautelar, lo cual obliga a que esta colegiatura concluya que no están dadas las condiciones jurídicas para confirmar la decisión objeto de consulta.

Pese a lo anterior, es preciso argüir que, de cumplirse los requisitos legales y jurisprudenciales ampliamente analizados en el presente trámite, la primera instancia podría ordenar nuevamente la suspensión provisional, pues tal como lo indicó la Corte Constitucional, la revocatoria de esta medida no implica que la autoridad disciplinaria pierda competencia para hacer uso de la figura con posterioridad, como garantía de la transparencia que orienta la función pública.⁴

En mérito de lo expuesto, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias,

RESUELVE

PRIMERO: RECONOCER PERSONERÍA JURÍDICA a la doctora GLORIA YANETH VÉLEZ PÉREZ, identificada con la cédula de ciudadanía 43.557.376 y tarjeta profesional 91.114, como apoderada principal del disciplinado MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, así como al doctor SERGIO LUIS MONDRAGÓN DUARTE, identificado con la cédula de ciudadanía 1.110.509.175 y tarjeta profesional 217.485 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado suplente para actuar dentro del presente grado de consulta de la suspensión provisional.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral tercero del auto del 17 de junio de 2020 que profirió la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, **dejando sin efecto la suspensión provisional** impuesta a HÉCTOR AUGUSTO MONSALVE RESTREPO, en su condición de alcalde de Copacabana (Antioquia), y a MEFI BOSET RAVE GÓMEZ, en su calidad de personero de ese municipio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva del presente proveído.

⁴ Sentencia T-1012 del 7 de diciembre de 2010. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA



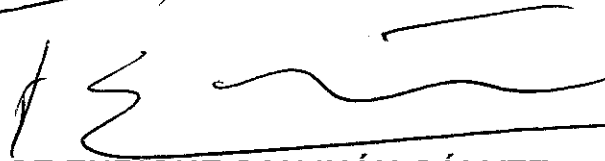
Expediente n.º 161-7821

TERCERO: Por la Secretaría de la Sala Disciplinaria, **COMUNICAR** esta decisión a los sujetos procesales, dándoles a conocer que no procede recurso alguno; para ello, remitirá copia del presente proveído a los correos electrónicos referidos a folios 78 y 99 del cuaderno de copias n.º 1.

CUARTO: Por la Secretaría de la Sala Disciplinaria, **COMUNICAR** la presente decisión a la Gobernación de Antioquia y al Concejo de Copacabana (Antioquia) para los efectos que correspondan.

QUINTO: Por la Secretaría de la Sala Disciplinaria, previas las anotaciones y constancias de rigor, **DEVOLVER** el cuaderno de copias a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa para que continúe con el trámite de la actuación disciplinaria.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE ENRIQUE SANJUÁN GÁLVEZ
Procurador Primero Delegado
Presidente


JUAN FERNANDO GÓMEZ GUTIÉRREZ
Procurador Segundo Delegado

Expediente: 161-7821, IUS E-2020-296328, IUC D-2020-1535273
JFGG/coo