



# IDPAC



## Expediente 07-2021

<b>DEPENDENCIA</b>	Oficina de Control Disciplinario Interno
<b>EXPEDIENTE No.</b>	07-2021
<b>INVESTIGADO</b>	Fabio Andrés Munévar Ruiz
<b>CARGO</b>	Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03
<b>ENTIDAD</b>	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
<b>QUEJOSO</b>	Informe de servidor público
<b>ASUNTO:</b>	Auto PLIEGO DE CARGOS 174-2023 "Por el cual se formula pliego de cargos" (artículos 222 y 223 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 72 de la Ley 2094 de 2021)

Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2023.

La jefe de la oficina de Control Disciplinario Interno del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, actuando en uso de sus facultades legales y en especial las señaladas en los Acuerdos No. 0004 y 005 del 29 de julio de 2022 expedidos por la Junta Directiva del IDPAC, la Resolución No. 264 del 25 de agosto de 2022 expedida por el Director General del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal; las disposiciones de la Ley 1952 de 2019 - Código General Disciplinario (CGD) modificado por la Ley 2094 de 2021; procede a decidir lo que en derecho corresponda dentro de la presente actuación, conforme las siguientes:

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El artículo 222 de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, establece dos requisitos para la procedencia del auto de formulación de cargos, así: es condición sine qua non la demostración objetiva de la falta y la existencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad del investigado.

Visto lo anterior y culminadas las fases del procedimiento disciplinario, esta instancia procesal considera que se encuentran reunidos a cabalidad los elementos estructurales del pliego de cargos.

Por otra parte, siendo el pliego de cargos una imputación formal y de carácter provisional que permite al investigado ejercer su derecho de defensa respecto de una o varias conductas en concreto, la acusación del presente proveído, por su misma naturaleza, se desarrollará en lenguaje asertivo, sin perjuicio de que se tengan como presuntos los hechos imputados, las normas violadas y ante todo la responsabilidad del investigado.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

Expediente 07-2021

## II. HECHOS Y ORIGEN DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA

La presente actuación tiene su origen en la comunicación interna 2021E3306 de fecha 08 de junio de 2021, proveniente del Secretario General del IDPAC en el que informa de presuntas circunstancias con posible relevancia disciplinaria respecto al servidor público Fabio Andrés Munévar Ruiz, en los siguientes términos:

*"(...) En mi calidad de Secretario General y con fundamento en las competencias establecidas en el artículo 9 del Acuerdo 006 de 2007, expedido por la Junta Directiva del IDPAC, me permito poner en su conocimiento las siguientes circunstancias con presunta relevancia en materia disciplinaria:*

1. El Señor Fabio Andrés Munévar Ruiz se encuentra vinculando (sic) mediante nombramiento provisional en el cargo de Auxiliar Administrativo 407 – Grado 03, asignado al Proceso de Gestión Documental – Correspondencia, de la Planta Global del Instituto.

2. Mediante correo del 11 de marzo se establecieron las directrices para la atención en la ventanilla de correspondencia especificando:

*(...) El horario de atención en la ventanilla de radicación será de 8 a.m. a 5:00 p.m.*

1. Se prestará el servicio en forma continua.
2. Se recibirá radicación de correspondencia externa de manera física y electrónica.

*Dada la necesidad expuesta, se hace necesaria su presencia para atención en la ventanilla de correspondencia de lunes a viernes en el horario de 8 a 1 pm, hasta el momento en que se normalice el servicio o se generen nuevas directrices frente al servicio ofrecido, se recomienda el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por la entidad"*

3. El día 29 de marzo, se requirió al funcionario en los siguientes términos: "Teniendo en cuenta que usted no se presentó a laborar los días 25 y 26 de marzo, le solicito comedidamente presente la justificación respectiva con sus correspondientes soportes".

4. Ante lo requerido en correo de la misma fecha, el señor Munévar expresó:

*"(...) informo que no me siento bien y presento síntomas relacionados al COVID solicite prueba COVID con número 1207617 en la nueva eps por protocolos me aislé los síntomas han sido muy fuertes estoy en espera de la prueba y de sus indicaciones"*

5. El día 10 de mayo de la anualidad, recibí correo electrónico del sr. Munévar, mediante el cual exponía "(...) el día de hoy no me presentar al trabajo amanecí algo indispuesto el día de mañana te paso un permiso remunerado por ir en cicla (...)"

**Expediente 07-2021**

6. Frente a la información recibida, en la fecha enunciada en el numeral anterior, se requirió a través del mismo medio al funcionario manifestando: "(...) presente la incapacidad médica de donde conste su estado de salud que le impidió asistir a laborar. De igual forma, seguimos esperando que aporte los soportes respectivos que sustenten y justifiquen su no presentación a laborar los días 25 y 26 de marzo de 2021". A la fecha y ante el requerimiento realizado, no hubo respuesta por parte del funcionario.

7. El día 12 de mayo mediante correo se envió requerimiento al funcionario SR. Munévar por su ausencia en el puesto de trabajo, manifestando: "(...) siendo las 10:00 am. del 12 de mayo de 2021, se evidencia que no se está prestando el servicio de radicación de documentos en la sede principal del Instituto, de acuerdo con lo cual se requiere comuniqué de manera inmediata las razones que justifican su ausencia, considerando que se está afectando significativamente la prestación del servicio de correspondencia y sus servicios asociados". A la fecha y ante este nuevo requerimiento, tampoco hubo respuesta por parte del funcionario.

8. El día 13 de mayo se remitió correo electrónico al empleado público en los siguientes términos: "(...) siendo las 9:00 am. del 13 de mayo de 2021, se evidencia que no se está presentando el servicio de radicación de documentos en la sede principal del Instituto, el cual debe prestarse a partir de las 8:00 a.m. De acuerdo con lo enunciado se requiere que informe de manera inmediata las razones que justifican su ausencia, considerando que se está afectando significativamente la prestación del servicio de correspondencia y sus servicios asociados". A la fecha y ante este nuevo requerimiento, no hubo respuesta.

9. Mediante correo electrónico del 01 de junio se requirió al servidor público expresando: "(...) siendo las 9:35 am del 01 de junio de 2021, se evidencia que no se está presentando el servicio de radicación de documentos en la sede principal del Instituto, el cual debe prestarse a partir de las 8:00 am. De acuerdo con lo enunciado se requiere que informe de manera inmediata las razones que justifican su ausencia, considerando que se está afectando gravemente la prestación del servicio de correspondencia y sus servicios asociados (...)"

Toda vez que las circunstancias aquí expuestas podrían presuntamente tener alguna relevancia en materia disciplinaria, remito para su conocimiento y fines pertinentes en 10 folios, las evidencias de lo aquí descrito (...)"

**III. TRÁMITE PROCESAL**

Mediante comunicación interna No. 2021IE3306 de fecha ocho (08) de junio de 2021, el Secretario General del IDPAC – doctor Pablo César Pacheco Rodríguez puso en conocimiento las presuntas circunstancias con posible relevancia disciplinaria del funcionario Fabio Andrés Munévar Ruiz, por su supuesta ausencia en el puesto de trabajo los días 25 y 26 de marzo, 12 y 13 de mayo y 1 de junio de 2021 (folios 1 al 11).

Por lo anterior, el dieciséis (16) de junio de 2021, mediante auto No. 033-2021 se ordenó apertura de investigación disciplinaria en contra del señor Fabio Andrés Munévar Ruiz, quien presuntamente durante los meses de marzo, mayo y junio de 2021 ha presentado ausencia en el trabajo sin justificación alguna, lo que al parecer

### Expediente 07-2021

ha ocasionado el incumplimiento de los deberes que le asiste como servidor público (folios 12 al 14), providencia que fue notificada personalmente el día doce (12) de junio de 2021 (folio 24).

Por otra parte, el veintiocho (28) de junio de 2021, a través de auto No. 038-2021 se ordenó auto de acumulación e incorporación del correo electrónico remitido el día veinticinco (25) de junio del 2021 junto con los anexos con asunto: "Alcance radicado 2021IE3306" para que continúe su trámite bajo una misma cuerda procesal, providencia notificada mediante edicto fijado el día ocho (08) de septiembre de 2021 y desfijado el día catorce (14) de septiembre de 2021 (folio 70).

Posteriormente, con auto de acumulación e incorporación del treinta y uno (31) de agosto de 2021 se ordenó acumular al expediente No. 07-2021 los informes radicados mediante correos electrónicos institucionales de fechas veintitrés (23) y treinta (30) de agosto de 2021 junto con sus respectivos anexos (folios 56 al 58), providencia notificada mediante edicto fijado el día cuatro (04) de octubre de 2021 y desfijado el día ocho (08) de octubre de 2021 (folio 104).

Mediante auto del treinta y uno (31) de agosto de 2021 se decretaron pruebas de oficio dentro de la actuación (folio 59).

Consecutivamente, el catorce (14) de octubre de 2021, se dictó auto de acumulación e incorporación de correo electrónico del diez (10) de septiembre de 2021, en relación con los presuntos hechos del día nueve (09) de septiembre de 2021 (folios 113 al 114), providencia notificada por edicto fijado el día once (11) de noviembre de 2021 y desfijado el dieciocho (18) de noviembre de 2021.

Con auto de fecha quince (15) de octubre de 2021 se decretaron pruebas de oficio dentro de la actuación. (folio 115).

El veintidós (22) de noviembre de 2021 se emitió auto por el cual el funcionario competente para la época declaró una causal de impedimento (folios 134 al 136).

A través de Resolución No. 418 del treinta (30) de noviembre de 2021, el Director General del IDPAC resolvió declarar fundado el impedimento y remitió con destino a la Subdirectora de Fortalecimiento de la Organización Social para que prosiguiera con las diligencias (folios 137 a 138).

Mediante Resolución No. 168 del 17 de junio de 2022, la Secretaria General (E) del IDPAC decretó la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias, del 21 de junio al 7 de julio de 2022 (folios 153 a 154)

Es pertinente señalar que el 29 de marzo de 2022 entró en vigor la Ley 1952 de 2029 "Por medio de la cual se expide en Código General Disciplinario, se derogan la Ley



# IDPAC



## Expediente 07-2021

734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, modificada parcialmente por la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Por lo anterior, la Junta Directiva del IDPAC expidió los Acuerdos No. 0004 y 005 del 29 de julio de 2022, con los cuales se creó la Oficina de Control Disciplinario Interno y se establecieron las funciones de instrucción de los procesos disciplinarios en primera instancia, de conformidad con los artículos 12 y 93 de la Ley 1952 de 2019.

Mediante comunicación interna con radicación 20224000042143 del 09 de septiembre de 2022, la Subdirectora de Fortalecimiento de la Organización Social remitió el expediente disciplinario de la referencia, que conoció por causa de la Resolución 418 del 30 de noviembre de 2021.

A través de auto No. 079-2022 del treinta (30) de septiembre de 2022, este Despacho decretó la prórroga del término de la investigación disciplinaria y decretó pruebas de manera oficiosa. (Folios 158 al 161).

Finalmente, el 25 de enero de 2023 se profirió auto de cierre de investigación disciplinaria mediante Auto No. 143-2023, (Fls. 190 al 192) providencia que fue comunicada mediante correo electrónico del 26 de enero de 2023 y notificada a través de estado fijado el 27 de febrero de 2023 a las 8:00 y desfijado el 27 de febrero de 2023 a las 5:30 p.m.

#### IV. INDIVIDUALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL PRESUNTO AUTOR DE LA CONDUCTA, CARGO Y FUNCION DESEMPEÑADA

Con base en las pruebas recaudadas, se logró individualizar e identificar como presunta responsable de la conducta investigada, al exservidor público que responde a los siguientes datos:

Nombre:	Fabio Andrés Munévar Ruíz.
Cedula de Ciudadanía:	79.977.181.
Cargo Desempeñado:	Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental
Vinculación:	Nombramiento en provisionalidad.
Resolución de Nombramiento:	Resolución No. 120 del 14 de mayo de 2013.
Fecha de posesión:	Acta de posesión No. 030 – 13 de fecha 17 de mayo de 2013
Asignación salarial para la época de los hechos:	\$1.929.771
Antecedentes disciplinarios:	No registra
Dirección Registrada HV:	Carrera 31 C No. 1C-62

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311




  
 /ParticipaciónBogota @BogotaParticipa  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

Expediente 07-2021

Teléfono registrado HV:	3002470415/ 8015212
Correo electrónico registrado HV:	andresmunevarr@gmail.com

**V. RELACIÓN DE PRUEBAS RECAUDADAS**

**Documentales:**

1. Comunicación Interna con radicado 2021IE4303 del 5 de agosto de 2021, suscrita por Luz Ángela Buitrago Duque, en su calidad de profesional universitaria adscrita al Proceso de Talento Humano de la Secretaría General (folios 27 al 50).
2. Correos electrónico del 23 de agosto de 2021, remitidos por el señor Pablo César Pacheco Rodríguez en su calidad de Secretario General y la contratista María Beatriz Vargas de la Secretaría General, que se incorporaron al expediente disciplinario mediante auto No. 047-2021 del 31 de agosto de 2021 (folios 51 al 58).
3. Comunicación interna con radicado 2021IE5047 del 10 de septiembre de 2021, remitida por Pablo César Pacheco Rodríguez en su calidad de Secretario General al investigado, y copiada al proceso competente de la función disciplinaria para esa época (folios 75 al 77), incorporada mediante auto No. 059-2021 del 14 de octubre de 2021 (folios 113 y 114). La comunicación referida fue ampliada mediante comunicación interna con radicado 2021IE5453 del 30 de septiembre de 2021 (folios 106 y 107).
4. Comunicación interna con radicado 2021IE6233 del 5 de noviembre de 2021, suscrita por Luz Ángela Buitrago Duque, en su calidad de profesional universitaria adscrita al Proceso de Talento Humano de la Secretaría General (folios 110 al 112).
5. Comunicación interna con radicado 20222040046033 del 5 de octubre de 2022, suscrita por Pablo César Pacheco Rodríguez, en su condición de Secretario General – Proceso Talento Humano (folios 168 al 172).
6. Comunicación interna con radicado 20222000047023 del 11 de octubre de 2022, suscrita por Pablo César Pacheco Rodríguez, en su condición de Secretario General – Proceso Talento Humano (folios 173 al 180).

**Testimoniales:**

1. Declaración juramentada rendida por la señora Ingridt Lizeth Patiño Arias, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folio 126).



**IDPAC**



**Expediente 07-2021**

2. Declaración juramentada rendida por la señora Diana Patricia Ramos Gantiva, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folio 128).
3. Declaración juramentada rendida por la Víctor Julio Trespalacios Peñas, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folios 129 y 130).
4. Declaración juramentada rendida por la señora Diana Patricia Ramos Gantiva, realizada el 3 de marzo de 2022 y practicada por la Subdirectora de Fortalecimiento de la Organización Social (folio 143).

**VI. ARGUMENTOS DE DEFENSA**

Dentro de la presente actuación disciplinaria y hasta esta etapa procesal, el investigado Fabio Andrés Munévar Ruíz, guardó silencio y no presentó versión libre sobre los hechos que se investigan, ni presentó alegatos precalificatorios dentro del término de ley para tal efecto.

Sin embargo, se advierte al sujeto procesal que se puede presentar versión libre y espontánea en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos de conclusión, previos al fallo de primera instancia.

**VII. DESCRIPCIÓN Y DETERMINACIÓN DE LAS CONDUCTAS INVESTIGADAS**

Frente a los hechos investigados en este proceso, considera el Despacho que se deben formular cargos en contra del señor Fabio Andrés Munévar Ruíz, de conformidad con lo establecido en el artículo 222 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, que establece los requisitos para la procedencia del auto de formulación de cargos, la demostración objetiva de la falta y la existencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad del investigado.

El comportamiento que se atribuye corresponde al incumplir reiteradamente la jornada laboral de acuerdo con los reportes enviados por el secretario general (Fls. 2 al 10, 51 al 55), el acta reunión de visita administrativa del 30 de agosto de 2021, y la comunicación interna con radicado 2021IE6469 del 12 de noviembre de 2021 que le hizo el Secretario General como jefe inmediato del investigado, en la que se detallan las fechas en las que sucedieron los hechos que constituyen la presente actuación.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311




  
 /ParticipacionBogotá @BogotaParticipa  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

El funcionario investigado incumplió la jornada laboral en el Proceso de Gestión Documental, durante los siguientes períodos de tiempo: (folio 175):<sup>1</sup>

Fecha de la ausencia reportada	Tipo de requerimiento	Fecha del requerimiento efectuado por el Jefe inmediato	Observación
25 de marzo de 2021	Correo electrónico	29 de marzo de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
26 de marzo de 2021	Correo electrónico	29 de marzo de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
10 de mayo de 2021	Correo electrónico	10 de mayo de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
12 de mayo de 2021	Correo electrónico	12 de mayo de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
13 de mayo de 2021	Correo electrónico	13 de mayo de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
01 de junio de 2021	Correo electrónico	01 de junio de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
18 de junio de 2021	Correo electrónico	18 de junio de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
13 de agosto de 2021	Correo electrónico	13 de agosto de 2021	Sin respuesta por parte del funcionario
30 de agosto de 2021	Radicado 2021IE5047	10 de septiembre de 2021	Permiso no otorgado
09 de septiembre de 2021	Radicado 2021IE5047	10 de septiembre de 2021	Permiso no otorgado

Lo anterior, constituye el presunto desconocimiento de la jornada laboral establecida para los funcionarios públicos del IDPAC a través de la Resolución No. 456 del 27 de diciembre de 2018,<sup>2</sup> y más concretamente en el correo electrónico de fecha 11 de marzo de 2021, remitido directamente por el Secretario General al investigado, en el cual se establecieron las directrices para la atención en la ventanilla de correspondencia, especificando:

"(...)

1. El horario de atención de la ventanilla de radicación será de 8 a.m. a 5:00 p.m.
2. Se prestará el servicio en jornada continua
3. Se recibirá radicación de correspondencia externa de manera física y electrónica."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Comunicación interna con radicado 2021IE6469 del 12 de noviembre de 2021, suscrita por el Secretario General del IDPAC Pablo César Pacheco Rodríguez, con destino al investigado, solicitando información sobre las ausencias en el trabajo.

<sup>2</sup> Véase <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2022-09/res.456.de.2018.-horario.flexible.pdf>

<sup>3</sup> Folio 7 reverso.


**IDPAC**

**Expediente 07-2021**

Es preciso señalar, que de acuerdo con información suministrada por la Secretaría General<sup>4</sup> el señor FABIO ANDRÉS MÚNEVAR RUÍZ, no justificó en debida forma su ausencia a trabajar en las fechas descritas arriba. En la actuación disciplinaria se dispone de diversos medios de prueba que ratifican que el investigado no compareció a su puesto de trabajo, que guardó silencio respecto de las solicitudes que le hizo su jefe inmediato en dar las explicaciones del caso o en remitir los soportes correspondientes, y que no se evidencia siquiera prueba sumaria que permitiera determinar justificación razonable de su no comparecencia.

Conforme lo anterior, se evidencia la presunta transgresión de lo reglado por el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, a través de la Resolución No. 456 del 27 de diciembre de 2018 *“Por la cual se establecen horarios laborales flexibles para los servidores públicos y se deroga la Resolución No. 048 del 2018 del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, y se dictan otras disposiciones”*, artículos 1º. y 2º., proferida por el Director General en cumplimiento del artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 que establece el límite máximo de jornada laboral para los servidores públicos corresponderá a 44 horas semanales, límite dentro del cual el jefe del organismo podrá establecer el horario laboral. La transgresión a la normatividad interna del IDPAC por parte del investigado consiste en inobservar el horario de trabajo que la norma prescribe,<sup>5</sup> complementado por la comunicación electrónica por la cual el Jefe Inmediato (Secretario General) le informó el 11 de marzo de 2021 que su horario de trabajo era de 8:00am a 5:00pm.<sup>6</sup>

En consecuencia, se establece la contrariedad de la conducta desplegada por el servidor público FABIO ANDRÉS MÚNEVAR RUÍZ, en su condición de Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03, con los principios que gobiernan la gestión pública, lo que constituye falta susceptible de reproche disciplinario, pudiéndose constituir falta disciplinaria a las voces de lo normado en el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019, por el presunto desconocimiento del horario laboral establecido por la entidad, conducta por la que de conformidad con la valoración de las diligencias y documentos allegados al proceso, es procedente formular el siguiente cargo al disciplinable.

Por lo anterior, y con base en el material probatorio existente, esta instancia procede a formular el siguiente cargo en contra del servidor público disciplinado:

**VIII. CARGOS POR FORMULAR**

El señor Fabio Andrés Munévar Ruíz, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.977.181, en su condición de Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental del Instituto Distrital de la

<sup>4</sup> Folio 110: Comunicación interna con radicado 2021IE6233 del 5 de noviembre de 2021; folio 175.

<sup>5</sup> Resolución 456 de 2018- Dirección General del IDPAC, Artículo 2º.

<sup>6</sup> Folio 7

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

Participación y Acción Comunal-IDPAC, para la época de los hechos, debe rendir las explicaciones respectivas por:

**IX. CARGO UNICO:**

Presuntamente por no dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas como Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, en los días 25 y 26 de marzo, 12 y 13 de mayo, 01 y 18 de junio, 13 y 30 de agosto, y 10 de septiembre de 2021

Lo anterior, constituye el desconocimiento de la jornada laboral establecida para los servidores públicos del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, conforme a la Resolución No. 456 del 27 de diciembre de 2018, y en el correo electrónico del 11 de marzo de 2021, en el que establece el horario para la atención en la ventanilla única de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.

**X. ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS QUE SUSTENTAN EL CARGO ENDILGADO**

Dando cumplimiento al artículo 220 de la ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, este Despacho entrará a evaluar el mérito de las pruebas recaudadas dentro del presente proceso, toda vez que se encuentra que están dados los presupuestos previstos en el artículo 222 Ibidem, comoquiera que está objetivamente demostrada la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad del investigado Fabio Andrés Munévar Ruíz, por las presuntas irregularidades relacionadas con el incumplimiento de sus deberes por no dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de sus funciones en la Secretaría General - Proceso Gestión Documental - Correspondencia-Correspondencia

Con fundamento en la investigación adelantada y el acopio probatorio arrojado al presente proceso, se probaron los siguientes hechos:

**Documentales:**

1. Comunicación Interna con radicado 2021IE4303 del 5 de agosto de 2021, suscrita por Luz Ángela Buitrago Duque, en su calidad de profesional universitaria adscrita al Proceso de Talento Humano de la Secretaría General (folios 27 al 50). La remitente de la comunicación informó sobre las novedades de salud, permisos y ausencias reportadas al proceso de Talento Humano de la Secretaría General por el señor Fabio Andrés Munévar, así:

**Novedades de salud**



# IDPAC

# BOGOTÁ

## Expediente 07-2021

- El funcionario informó mediante correo electrónico del 5 de abril de 2021, que desde el 25 de marzo de 2021 presentó síntomas asociados al COVID-19, por lo que se encontraba en aislamiento preventivo y que le realizaron pruebas el 4 de abril, a la esper de resultados.
- A través de correo electrónico del 19 de abril de 2021, el funcionario solicitó cita para prueba COVID a la profesional de Salud y Seguridad en el Trabajo.
- La profesional de Salud y Seguridad en el Trabajo mediante correo del 22 de junio de 2021 informó que no recibió comunicación en la que el investigado reportara su estado de salud con posterioridad al 19 de abril de 2021. Además, informó que no existen registros asociados con su nombre en el aplicativo de reporte de salud del IDPAC.

### Novedades sobre ausencias

- El 10 de mayo de 2021 se recibió correo del Secretario General del IDPAC mediante el cual respondió al investigado una solicitud de permiso en la que el funcionario informó que no se presentó al trabajo porque había amanecido indispuesto. La respuesta al correo fue la siguiente:

*"Buenos días SR. Munevar, teniendo en cuenta lo informado por usted: "no me presentare al trabajo amanecí algo indispuesto", Le solicito presente la incapacidad médica en donde conste su estado de salud que le impidió asistir a laborar. De igual forma, seguimos esperando que aporte los soportes respectivos que sustenten y justifiquen su no presentación a laborar los días 25 y 26 de marzo de 2021"*

2. Correos electrónico del 23 de agosto de 2021, remitidos por el señor Pablo César Pacheco Rodríguez en su calidad de Secretario General y la contratista María Beatriz Vargas de la Secretaría General (Foios 51 al 58). En el primer correo, el Secretario General el que remitió solicitud al investigado el 13 de agosto y sobre la que no hubo respuesta alguna. La solicitud al investigado se transcribe a continuación:

*"Buenos días Señor Fabio Munevar*

*Conforme a los compromisos concertados con usted, se evidencia su ausencia en el puesto de trabajo el día de hoy 13 de agosto de 2021, sin que alguno de sus compañeros pertenecientes al proceso de apoyo de Gestión Documental y Correspondencia o su jefe inmediato tenga noticias suyas.*

*De acuerdo con lo enunciado se requiere que informe de manera inmediata las razones que justifican su ausencia, considerando que se está afectando gravemente la prestación del servicio de correspondencia y sus servicios asociados"*

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

En el correo enviado por la contratista de la Secretaría General, se anexó acta de reunión a la que se le asignó el consecutivo 2021IE4790 del 30 de agosto de 2021, suscrita por Ricardo Vera Salcedo del proceso de Talento Humano y Deicy Andrea Méndez Aguirre de la Oficina de Control Interno. En el acta quedó consignada la ausencia del investigado en su puesto de trabajo ese día, situación de la que fue testigo la señora Diana Patricia Ramos Gantiva.

3. Comunicación interna con radicado 2021IE5047 del 10 de septiembre de 2021, remitida por Pablo César Pacheco Rodríguez en su calidad de Secretario General al investigado, y copiada al proceso competente de la función disciplinaria para esa época (folios 75 al 77).

En la primera comunicación, el Secretario General le indicó al investigado respecto de las solicitudes de permiso remunerado para los días 30 de agosto y 10 de septiembre:

*"Es preciso establecer que la solicitud con radicado 2021IE4771, no es clara, en determinar si se requiere de un permiso o el acceso a un incentivo, toda vez que no se diligenció el Formato Único de Permisos, pero se hizo alusión a la Ley 1811 de 2016. Además se presentó a las 9:17 de la mañana del mismo día, para el cual se hace la solicitud.*

*Una situación similar ocurre con la solicitud de Permiso Remunerado 2021IE5027 del 9 de septiembre de 2021, que fue radicada a las 5:05 de la tarde, y que pretendía ser otorgada para el 10 de septiembre.<sup>7</sup>*

*En todo caso, y conforme a los preceptos normativos y reglamentarios relacionados, se observa que ninguna de sus solicitudes dio cumplimiento al trámite previamente definido, en tanto no hubo concertación previa con el jefe inmediato, y no se remitieron los soportes documentales definido previamente, de acuerdo con lo cual no es posible acceder a sus permisos"*

4. Comunicación interna con radicado 2021IE6233 del 5 de noviembre de 2021, suscrita por Luz Ángela Buitrago Duque, en su calidad de profesional universitaria adscrita al Proceso de Talento Humano de la Secretaría General (folios 110 al 112).

En esta comunicación la profesional informó sobre las ausencias del investigado ya descritas, y anexó con la comunicación la certificación expedida por el Secretario General del IDPAC, con fecha de 03 de noviembre de 2022, que reza:

**"EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL – IDPAC**

<sup>7</sup> Folio 107.



# IDPAC

# BOGOTÁ

## Expediente 07-2021

### CERTIFICA:

*Que en Secretaría General – Gestión del Talento Humano no se encuentra el formato único institucional de permiso remunerado – código No. IDPAC-GTH-FT-07, diligenciado por el servidor público FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ identificado con cédula de ciudadanía No. 79.977.181, correspondiente a los días: 25 y 26 de marzo, 10, 12 y 13 de mayo, 1 y 18 de junio, 13 y 30 de agosto del año dos mil veintiuno (2021)*

*Por lo tanto, no se encuentra relacionado en el archivo Relación de Ausentismos*

*(...)*<sup>8</sup>

5. Comunicación interna con radicado 20222040046033 del 5 de octubre de 2022, suscrita por Pablo César Pacheco Rodríguez, en su condición de Secretario General – Proceso Talento Humano (folios 168 al 172), en la que remitió para conocimiento del Despacho la Resolución No. 120 del 14 de mayo de 2013, por la que se nombró al investigado en provisionalidad, y la Resolución No. 440 de 2021, por la cual se le declaró la vacancia definitiva por abandono del cargo.
6. Comunicación interna con radicado 20222000047023 del 11 de octubre de 2022, suscrita por Pablo César Pacheco Rodríguez, en su condición de Secretario General – Proceso Talento Humano (folios 173 al 180). En esta comunicación el remitente informó sobre las actividades a cargo del investigado para la época de los hechos, consistentes en radicación de correspondencia en el aplicativo CORDIS, atención en ventanilla a usuarios internos y externos, y coordinar el recorrido con el motorizado de la empresa de servicios postales 4-72.

Adicionalmente, ratificó que el investigado no se presentó a trabajar el 9 de septiembre de 2021, y que, de conformidad con la Comunicación Interna No. 2021IE6469 del 12 de noviembre de 2021, se requirió al investigado para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de la comunicación rindiera sus explicaciones sobre las ausencias a trabajar en los días ya citados,<sup>9</sup> sin respuesta del señor Munévar Ruiz.

### Testimoniales:

1. Declaración juramentada rendida por la señora Ingridt Lizeth Patiño Arias, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folio 126). En diligencia, la testigo manifestó:

<sup>8</sup> Folio 112 reverso.

<sup>9</sup> Folio 175.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

**"PREGUNTADO:** El despacho le informa sobre el objeto de la diligencia con el fin de que se sirva indicar las circunstancias o hechos que le consten.

**CONTESTÓ:** En relación a los días exactos no los se o no los recuerdo, pero sí que mi compañero ha faltado, también puedo decir que han requerido de mis servicios para poder apoyar cuando él no ha venido, la afectación del servicio se evidencia y por ello llamaron a otra compañera para apoyar a Jenny García. Obviamente a raíz de eso nos colocaron horario debido a que el flujo de correspondencia aumentó por el proceso electoral. Talento Humano ha venido a levantar actas con testigos evidenciando la falta de mi compañero.

(...)

**PREGUNTADO:** Sírvase manifestar si tiene conocimiento de quien es el jefe inmediato del señor Munévar en el servicio.

**CONTESTÓ:** Mi trabajo es presencial, obviamente yo veo que él no viene y se refuerza con que el secretario baja a preguntar si asistió o no"

2. Declaración juramentada rendida por la señora Diana Patricia Ramos Gantiva, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folio 128). La testigo expuso:

**"PREGUNTA:** Sírvase manifestar si usted ha participado del levantamiento de actas

**CONTESTÓ:** Sí de un acta, porque él no vino un día a la oficina y había un email a las 8 de la mañana para un permiso para ese mismo día que el faltó de la ausencia

**PREGUNTA:** Sírvase manifestar con qué regularidad ha podido usted evidenciar la presunta ausencia del señor FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ.

**CONTESTÓ:** Dos veces lo he notado cuando me solicitaron que lo reemplazara porque yo no vengo todos los días a la oficina, solamente vengo 2 días a la semana y he coincido (sic) con las dos que él no está.

**PREGUNTA:** Sírvase manifestar si se ja visto afectación del servicio en el área de correspondencia por las presuntas ausencias del señor FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ.

**CONTESTÓ:** Sí bastante porque debemos realizar las actividades de él acumulándose mis tareas, igualmente en la ventanilla se hace fila por la correspondencia."

3. Declaración juramentada rendida por la Víctor Julio Trespalacios Peñas, realizada el 18 de noviembre del 2021 en las instalaciones del Instituto de la Participación y la Acción Comunal (folios 129 y 130). El testigo señaló:

**"PREGUNTA:** Sírvase manifestar con que regularidad ha podido usted evidenciar la presunta ausencia del señor FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ en su puesto de trabajo.



# IDPAC

# BOGOTÁ

## Expediente 07-2021

**CONTESTÓ:** *bastante regular, porque él era compañero mío y lo tenía al lado, al día de hoy yo trabajo desde casa. En oportunidades compartimos el mismo email para radicación de documentos y también se presentaron ausencias, no se si eran justificadas o con permiso y también se perjudica.*

(...)"

4. Declaración juramentada rendida por la señora Diana Patricia Ramos Gantiva, realizada el 3 de marzo de 2022 y practicada por la Subdirectora de Fortalecimiento de la Organización Social (folio 143). En esta diligencia, la testigo ratificó lo informado en diligencia del 18 de noviembre de 2021

De lo anterior, se puede evidenciar que el investigado recibió los correos dirigidos por parte del secretario general solicitando que justificara su inasistencia a laborar, sin embargo, no se evidenció respuesta alguna por parte del señor Munévar Ruíz.

Del acervo probatorio relacionado en forma precedente y que fundamenta el cargo, se evidencia que el exservidor público Fabio Andrés Munévar Ruíz incurrió en reiterados incumplimientos de la jornada laboral establecida para los servidores públicos del IDPAC, sin mediar justificación alguna, como se observa de correos electrónicos y comunicaciones oficiales por el Secretario General con destino al disciplinado, en los cuales solicitó informar los motivos por los cuales no remitió soportes sobre los hechos de los días 25 y 26 de marzo de 2021, y sobre las inasistencias a trabajar los días 10, 12 y 13 de mayo, 01 y 18 de junio, 13 y 30 de agosto, y 9 de septiembre de 2021.

Conforme a lo anterior, es dable señalar que el exservidor público Fabio Andrés Munévar Ruíz, en su condición de Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental - Correspondencia con su comportamiento posiblemente desconoció el artículo 1º de la Resolución 456 del 27 de diciembre de 2018, por la cual se establece el horario laboral para los servidores públicos del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, y el correo electrónico de fecha 11 de marzo de 2021, el cual establece el horario para la ventanilla de correspondencia, toda vez que es deber de todo servidor público cumplir entre otros la Constitución, la ley, los reglamentos, en el caso sub-examine se incumplió el horario o jornada laboral contemplado en la citada Resolución y en la directriz establecida por la secretaría general, sin que mediara justificación alguna o por lo menos se constituyera una justa causa.

En el presente caso, se evidencia que el incumplimiento de la jornada laboral por parte del disciplinado es frecuente.

Así las cosas, al evaluar y analizar cada una de las inasistencias en los días señalados en los meses de marzo, mayo, junio, agosto y septiembre de 2021, se

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

pudo determinar que el funcionario Fabio Andrés Munévar Ruíz, refleja un incumplimiento de la jornada laboral.

**XI. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN DEL PRIMER CARGO**

Acorde con el cargo formulado se observa que el disciplinado **FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ**, con su proceder violó presuntamente las siguientes normas:

**Normas generales:**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:**

*“Artículo 60. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión... en el ejercicio de sus funciones.”*

*“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”.*

**Normas de carácter especial y concreto para el cargo imputado:**

Al disciplinable se le atribuye el posible incumplimiento de un deber toda vez que incurrió en reiterados incumplimientos de la jornada laboral establecida para los servidores públicos del IDPAC, sin mediar justificación alguna, lo cual puede constituir falta disciplinaria de conformidad con lo normado en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, norma vigente para la época de los hechos y replicada en el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019.

• **Ley 734 de 2002**

*“ARTÍCULO 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo*



# IDPAC

# BOGOTÁ

## Expediente 07-2021

equivale a producirlo." (Subrayado y negrillas fuera de texto).

**"ARTÍCULO 34. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...)

11. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales".

- **LEY 1952 de 2019 MODIFICADA POR LA LEY 2094 DE 2021. CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO:**

**"Artículo 38. "Deberes.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...)

12. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas salvo excepciones legales."

## **RESOLUCION N° 456 del 27 de diciembre de 2018**

"Por la cual se establecen horarios laborales flexibles para los servidores públicos y se deroga la Resolución No. 048 del 2018 del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, y se dictan otras disposiciones

**ARTÍCULO PRIMERO.** Horario de Trabajo. El horario de trabajo para todos los funcionarios del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, será de lunes a viernes en jornada continua incluida una hora de almuerzo, en cualquiera de las siguientes modalidades:

- 6:30 a.m. a 4:00 p.m.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311




  
 /ParticipacionBogota @BogotaParticipa  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

Expediente 07-2021

- 7:00 a.m. a 4:30 p.m.
- 7:30 a.m. a 5:00 p.m.
- 8:00 a.m. a 5:30 p.m.
- 8:30 a.m. a 6:00 p.m.

*PARAGRAFO 1°: Con el propósito de mantener continuamente la atención al usuario el jefe de cada Dependencia, esto es, el Director General, Secretario General, Jefes de Oficina, Subdirectores y Gerentes, concertarán con los servidores públicos a su cargo, la distribución de turnos de una (1) hora de almuerzo, así:*

- De 12:00 m. a 1:00 p.m. y
- De 1:00 p.m. a 2:00 p.m."

## **XII. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DEL CARGO ÚNICO**

Con la conducta señalada en el cargo único, el señor Fabio Andrés Munévar Ruíz, violó las disposiciones citadas por lo siguiente:

De conformidad con el artículo 4 del Código Disciplinario Único, replicado en el artículo 4 del Código General Disciplinario, el servidor público solo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta disciplinaria en la ley vigente al momento de su realización.

El artículo 23 de la Ley 734 de 2002, replicado en el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 estableció que constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve, entre otras el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado en cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 31 del presente ordenamiento.

Como se analizó en el acápite respectivo, el exservidor público Fabio Andrés Munévar Ruíz, en su condición de Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental - Correspondencia, desconoció repetidamente la jornada laboral establecida para los servidores públicos del IDPAC, mediante la Resolución No.456 del 27 de diciembre de 2018, artículo 1°, con lo cual habría incurrido en incumplimiento de los deberes contenido en el Artículo 34, del Código Disciplinario Único replicado en el artículo 38 del Código General Disciplinario, que impone en el numeral 1°. a todo servidor público entre otros cumplir los reglamentos (...) y en el numeral 11 hoy numeral 12 que establece dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones.



**IDPAC**

**BOGOTÁ**

**Expediente 07-2021**

El mencionado exservidor público, como Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental - Correspondencia, debió ceñirse a la jornada laboral establecida en la Resolución aludida, que comprendía el ingreso de lunes a viernes en horarios flexibles y que mediante correo electrónico del 11 de marzo de 2021, se estableció un horario para la ventanilla de correspondencia de 8:00 a.m. a 5:00 de la tarde en jornada continua, con una hora de almuerzo por turnos comprendidos de 12:00 meridiano a 1:00 p.m. y de 1:00p.m. a las 2:00p.m; empero, de forma reiterada según se desprende de los informes disciplinarios presentado por el secretario General, se evidencia la ausencia del servidor público en su puesto de trabajo los días 25 y 26 de marzo de 2021 por presunta sintomatología asociada al COVID-19, sin haber remitido los soportes que justificaran la inasistencia, y sobre las inasistencias a trabajar los días 10, 12 y 13 de mayo, 01 y 18 de junio, 13 y 30 de agosto, y 9 de septiembre de 2021, sin que mediara justificación alguna, toda vez que hasta la fecha el Despacho no conoce solicitud de permiso en ninguna de las fechas señaladas pretéritamente, con excepción de los días 30 de agosto, que fueron declaradas improcedentes por no cumplir con los requisitos de ley y reglamento para su otorgamiento.

Para el despacho es claro que la conducta recae sobre el investigado, quien tenía el deber como servidor público del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, cumplir lo dispuesto en la resolución antes citada, por cuanto le era inherente desde el momento en que aceptó ser nombrado y tomó posesión en el cargo de Auxiliar Administrativo, máxime si la jornada laboral es una de las condiciones de la relación laboral, que hace parte del ejercicio de la función administrativa y es una de las características de la relación legal y reglamentaria<sup>10</sup>.

El funcionario investigado, omitió una y otra vez cumplir con el deber legal que le es inherente a todo servidor público del Instituto, el cual es dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de sus funciones.

Así las cosas, la omisión en el cumplimiento de los deberes contenidos en los numerales aquí señalados constituye falta disciplinaria a las voces de lo dispuesto en el artículo 27 del Código Disciplinario Único replicado en el artículo 27 del Código General Disciplinario, fundamento legal o concepto de la violación que sustenta el cargo que se formula al disciplinable.

**XIII. DE LA ILICITUD SUSTANCIAL DE LA CONDUCTA INVESTIGADA**

En cuanto a la categoría dogmática de la ilicitud disciplinaria, según el artículo 9º de la Ley 734 de 2002 replicado en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021, la presunta realización de la falta atribuida a Fabio Andrés Munévar Ruíz, en su condición de Auxiliar Administrativo Código 407

10 Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado: 11001-03-06-000-2012-0039-00 (2014) del 29 de noviembre de 2012, C.P. Augusto Hernández Becerra

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311

     
/ParticipacionBogota @BogotaParticipa  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

Expediente 07-2021

Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental del IDPAC, posiblemente afectó el deber funcional, sin que hasta el momento esté demostrado en el proceso disciplinario que obró al amparo de una causal de justificación.

Se configura la llamada *ilicitud sustancial* cuando el servidor público se aleja de la atención de los compromisos que corresponden a la labor que cumple, en tanto que se ha considerado que la transgresión disciplinaria siempre infiere la presencia de un compromiso cuyo incumplimiento o desconocimiento, genera una respuesta enérgica del Estado y que de acuerdo al sentido del régimen disciplinario, al cual le corresponde la protección de la adecuada marcha de la Administración Pública, le es pertinente garantizar de manera auténtica para la atención y sometimiento adecuado a los deberes asignados a los servidores públicos, a través de sanciones por cualquier omisión o extralimitación en la atención de los mismos.

Al referirnos a una afectación sustancial del deber funcional, se hace referencia a que la conducta enjuiciada haya desconocido el deber jurídico como tal, pero también la razón de ser que tiene este deber en un Estado social de Derecho.

Lo cual se configura al ir en contra de los principios que garantizan y rigen la función pública, y que incluso están consagrados en la propia Constitución. En materia disciplinaria, se debe garantizar la función pública y por ende el desarrollo del deber funcional, que se materializa cuando el servidor público salvaguarda entre otras la transparencia, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de su empleo o función; en tanto que lo esencial es que se atiendan los fines del Estado Social de Derecho.

El Despacho entiende que si la tipicidad corresponde a un juicio de adecuación en donde determinada conducta se ajusta a la inobservancia de una regla, en el presente caso su desconocimiento conlleva el incumplimiento de principios, cuyo grado de afectación corresponde analizar en sede de ilicitud sustancial.

En el presente caso se señala a partir del material probatorio recaudado, que se pudo desconocer el principio de **eficacia** consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, y en el numeral 11 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “**Ley 1437 de 2011. Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las



# IDPAC

# BOGOTÁ

## Expediente 07-2021

El principio de eficacia visto desde la óptica del cumplimiento de los fines y objetivos de la función pública de la forma más expedita, rápida y acertada posible resulta afectado al no haberse cumplido el horario o jornada laboral, en la medida que denota la falta de compromiso constante y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones por parte de dicho exservidor público, que en últimas van en detrimento de la garantía de dicho principio.

Sobre este postulado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia T-733 de 2009, M. P. Humberto Sierra Porto, ha precisado:

*"(...) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-Principio de eficacia.*

*Surgen obligaciones concretas del postulado constitucional contenido en artículo 2º Superior, según el cual dentro de los fines esenciales del Estado está "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...". Con fundamento en esto, la jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado "principio de eficacia de la administración pública", según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichos problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos (...)"*

De igual manera, la misma honorable corporación en sentencia C-826-2013<sup>12</sup>, acerca del principio de **moralidad**<sup>13</sup> en el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, recuerda:

*"(...) la Corte que el artículo 6º de la Constitución Política señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les*

---

irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (...)"

<sup>12</sup> Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>13</sup> **Ley 1437 de 2011. Artículo 3º. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

(...)

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas. (...)"

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

### Expediente 07-2021

*ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indican los artículos superiores 122-2 y 123-2, de manera que la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores. El principio de moralidad en la administración pública cubija todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas (arts. 83, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 291, 292 C.P.) (...)"*

Lo anterior como quiera, que el servicio público demanda de las personas que han sido vinculadas para su realización lo hagan con observancia de los postulados que orientan la función administrativa, cumpliendo a cabalidad las funciones que conciernen al cargo desempeñado, dedicando la totalidad del tiempo al desempeño de las mismas, en los horarios laborales establecidas por la entidad en pro de la buena marcha del servicio, pues a través de ello se logra el alcance de los fines y objetivos que le atañen a las entidades públicas. El establecimiento de la jornada laboral y su cumplimiento por parte del servidor público, sin lugar a duda está orientado al cumplimiento de los fines de la administración y el no hacerlo, implica un quebrantamiento sustancial de los deberes funcionales sin justificación alguna.

Es así, que cuando el servidor público desempeña sus funciones sin dedicar la totalidad del tiempo al desarrollo de estas, se afecta directamente los principios de eficacia y moralidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, por cuanto no está contribuyendo a la consecución de los fines que persigue la función pública.

En el asunto examinado, el exservidor público Fabio Andrés Munévar Ruíz, presuntamente afectó su deber funcional tal como se precisó líneas arriba, y por ende, su comportamiento amerita un juicio de reproche por cuanto se adecúa a la previsión establecida en el artículo 9 de la Ley 734 de 2002, replicado en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, pues se configura la llamada ilicitud sustancial cuando el servidor público se aleja de la atención de los compromisos que corresponden a la labor que cumple, en tanto que se ha considerado que la transgresión disciplinaria siempre infiere la presencia de un compromiso cuyo incumplimiento o desconocimiento, genera una respuesta enérgica del Estado y que de acuerdo al sentido del régimen disciplinario, al cual le corresponde la protección de la adecuada marcha de la Administración Pública, le es pertinente garantizar de manera auténtica para la atención y sometimiento adecuado a los deberes asignados a los servidores públicos, a través de sanciones por cualquier omisión o extralimitación en la atención de los mismos.

En mérito de lo expuesto se considera que la conducta reprochada al parecer es sustancialmente ilícita al tenor de lo dispuesto por el artículo 9 C.G.D.



# IDPAC

# BOGOTÁ

Expediente 07-2021

#### XIV. FORMA DE CULPABILIDAD

La culpabilidad es el elemento subjetivo de la falta disciplinaria y ello significa que para que una acción u omisión como manifestación de la intencionalidad en la realización de un acto reprochable por parte de una persona, sea disciplinable, se requiere ser realizada con dolo o culpa y por lo tanto la ausencia de uno de estos elementos le quita el carácter de sancionable a un hecho presuntamente irregular realizado por un servidor público.

La anterior descripción se encuentra establecida en el artículo 10 de la Ley 1952 de 2019, según la cual en materia disciplinaria para que una acción u omisión sea sancionable, debe ser realizada con dolo o culpa, intencionalidad que se debe enmarcar dentro del principio de legalidad previsto en el artículo 4° de la misma.

En ese orden de ideas, la infracción es dolosa cuando el agente conoce el hecho y quiere su realización o, cuando lo acepta previéndolo al menos como posible. Por su parte la conducta se considera culposa cuando el agente realiza el hecho por falta de previsión del resultado previsible o cuando habiéndolo previsto confió en poder evitarlo o por negligencia, imprudencia e impericia o por falta al deber de cuidado que se le exige al servidor público.

Con base en las pruebas recaudadas en el expediente, este Despacho concluye que la imputación enrostrada al disciplinable debe hacerse a título de CULPA GRAVÍSIMA<sup>14</sup> por la causal de violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, teniendo en cuenta que con su comportamiento aparentemente desconoció lo dispuesto por el Director General del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, mediante la Resolución No. 456 del 27 de diciembre de 2018, por medio del cual se estableció horarios laborales flexibles para los servidores públicos del IDPAC.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que el exservidor público tenía pleno conocimiento que la jornada laboral para los servidores públicos del IDPAC, más concretamente aquellos asignados a la ventanilla de correspondencia se estableció en un horario de lunes a viernes desde las 8:00 horas de la mañana y hasta las 5:00 de la tarde en jornada continua.

<sup>14</sup> Ley 1952 de 2019, Artículo 29. Culpa. (...)

Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta **de reglas de obligatorio cumplimiento.**

Concordante con el párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota



@BogotaParticipa

[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

**Expediente 07-2021**

En razón de lo anterior se concluye, que el disciplinado sabía de la obligación que en su condición de Auxiliar Administrativo debía cumplir la jornada laboral, dado que es una de las características de la relación legal y reglamentaria.

Así mismo, de acuerdo con el material probatorio recaudado por el Despacho se establece que, el funcionario no justificó su no comparecencia al trabajo los días 25 y 26 de marzo de 2021, ni tenía permiso para ausentarse de las instalaciones del IDPAC y del cumplimiento de sus funciones los días 10, 12 y 13 de mayo, 01 y 18 de junio, 13 y 30 de agosto, y 9 de septiembre de 2021.

Así las cosas, considera esta Oficina de Control Disciplinario Interno que el encartado conocía plenamente que debía dar cumplimiento al horario o jornada laboral establecida por la entidad y sin embargo de manera reiterada la incumplió tal y como se evidenció con las pruebas recaudadas en etapa de investigación.

**XV. CRITERIOS TENIDOS EN CUENTA PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA**

Es preciso aclarar por el despacho, que se está en presencia de la posible comisión de una sola conducta dentro de un contexto espacio, temporal y modal que ha dado lugar a la configuración del cargo elevado en contra del exservidor público FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ y que por los mencionados elementos se califica como FALTA GRAVE atendiendo a los criterios de levedad o gravedad de la falta disciplinaria enunciados en los artículos 43 de la Ley 734 de 2002, replicado en los artículos 47 (modificado por el artículo 8 de la Ley 2094 de 2021) y 67 del Código General Disciplinario. Como lo ha precisado la H. Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-158 de 2003, estos son elementos para analizar por parte del operador disciplinario para colegir la levedad o gravedad del comportamiento reprochable al investigado y, por ende, catalogar la falta que se le endilga ya sea como FALTA GRAVE o FALTA LEVE.

El artículo 67 del Código Disciplinario Único, señala lo siguiente:

*"Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.*

*La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código".*

De acuerdo con lo anterior, para determinar el tipo de falta disciplinaria, es necesario acudir a los criterios que regula para tal fin el artículo 47 ibidem, para efectos de establecer la levedad o gravedad de la conducta, así:

### Expediente 07-2021

" **Artículo 8°.** Modifícase el artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

*Artículo 47. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:*

1. *La forma de culpabilidad.*
2. *La naturaleza esencial del servicio.*
3. *El grado de perturbación del servicio.*
4. *La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.*
5. *La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.*
6. *Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.*
7. *Los motivos determinantes del comportamiento.*
8. *Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.*
9. *La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave".*

En el asunto que nos ocupa, para el Despacho recobra especial importancia los aspectos relacionados con la forma de culpabilidad y la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, por lo siguiente:

- **La forma de culpabilidad:** El legislador disciplinario señala que queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y que las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa.

En esta investigación, el Despacho considera que el señor Fabio Andrés Munévar Ruíz, en su calidad de servidor público, violó reglas de obligatorio cumplimiento al desconocer e incumplir el horario o jornada laboral establecida en la Resolución No. 456 de 2018 por la cual se estableció horarios laborales flexibles para los servidores públicos del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC; puesto que pese a conocerlo se orientó a incumplirlo de forma reiterativa.

- **La Trascendencia Social de la falta o Perjuicio Causado:** Con el comportamiento del inculpado no es dable indicar que haya trascendido la esfera social, empero sí causar un perjuicio en la medida que la Administración requería del desempeño de sus funciones para adelantar las actividades que fueron asignadas por su superior jerárquico, que hacía necesario el cumplimiento de la jornada completa, la cual no se cumplió como se evidenció, aunado al hecho que el cumplimiento de la jornada contribuye a la realización de los principios de la función administrativa consagrados en el Artículo 209 Constitucional.

Dicho lo anterior, el Despacho se abstiene del análisis de los restantes criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria contenidos en el artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, comoquiera que la falta disciplinaria no guarda relación con servicios públicos esenciales determinados por la Ley y la jurisprudencia (numerales 2 y 3), que el disciplinable no se encontraba vinculado a la entidad en el nivel jerárquico directivo ni ejercía mando alguno (numeral 4), no tiene relación con aspectos de carácter psicológico, de preparación, influencia y participación (numeral 6), no se trata de una conducta que se haya cometido con dolo para determinar motivos determinantes del comportamiento (numeral 7), la falta por la que se le reprocha fue cometida de manera unilateral por el señor Munévar Ruiz (numeral 8), y porque la falta que se atribuye no corresponde a faltas gravísimas (numeral 9).

#### **XVI. CALIFICACIÓN PROVISIONAL DE LA FALTA**

De conformidad con los criterios del Artículo 47<sup>15</sup> de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 y los demás elementos que estructuraron la formulación enrostrada, la falta se califica provisionalmente como FALTA GRAVE a título de CULPA GRAVÍSIMA.

En mérito de lo expuesto, la jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC-, actuando en uso de sus facultades legales,

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** al señor FABIO ANDRÉS MUNÉVAR RUÍZ, identificado con C.C. No. 79.977.181, quien se desempeñaba como Auxiliar Administrativo Código 407 Grado 03 de la Secretaría General – proceso Gestión Documental del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC, para la época de la ocurrencia de los hechos, en la forma prevista en la parte motiva del presente proveído.

<sup>15</sup> Ley 734 de 2002, artículo 43.



**IDPAC**



**Expediente 07-2021**

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Incorpórese a la actuación la Resolución No. 456 del 27 de diciembre de 2018, expedida por el Director General del IDPAC, "Por la cual se establecen horarios laborales flexibles para los servidores públicos y se deroga la Resolución No. 048 del 2018 del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal, y se dictan otras disposiciones", disponible en el enlace <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2022-09/res.456.de.2018-horario.flexible.pdf>

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia al señor Fabio Andrés Munévar Ruíz, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 127 y 225 de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021.

**ARTÍCULO TERCERO: REMITIR** al funcionario de juzgamiento dentro del término improrrogable de tres (3) días para lo de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 225 y siguientes del Código General Disciplinario.

**ARTÍCULO CUARTO: ADVERTIR** que contra el presente auto no procede recurso alguno. Por Secretaría se harán las comunicaciones, notificaciones y anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIANA MARCELA ZARABANDA SUÁREZ**  
Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno

	Nombre:	Firma	Fecha
Proyectó:	Luis Fernando Sánchez A – Contratista Control Disciplinario Interno.		07/03/2023
Revisó:	Diana Marcela Zarabanda Suárez – Jefe Oficina Control Disciplinario Interno		

Declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales, y, por lo tanto, lo presentamos para firma de la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.

Sede Principal: Avenida Calle 22 # 68C-51  
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)  
Código Postal: 110311

/ParticipacionBogota @BogotaParticipa  
[www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co)

