

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "C"

MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

EXPEDIENTE: 25000-23-42-000-2014-02860-00  
DEMANDANTE: RAMON EDGARDO SANTAFE MOROS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA  
ASUNTO: SANCIÓN DISCIPLINARIA

-----

De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a proferir sentencia que en derecho corresponda dentro del proceso iniciado por **Ramón Edgardo Santafé Moros**, mediante apoderado, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del **Municipio de Zipaquirá**, no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales.

### ANTECEDENTES

**Ramón Edgardo Santafé Moros**, presentó demanda con las siguientes

### PRETENSIONES

*“(...) me dirijo ante el Despacho de los señores Magistrados, a fin de presentar **DEMANDA DE NULIDAD CON RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, contra los siguientes actos administrativos:*

- 1. Resolución No. 003-2013, expedida el veintidós (22) de octubre de 2013 por la Secretaria General de la Alcaldía de Zipaquirá, en su condición de Directora de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la misma entidad territorial, por la cual mi representado fue sancionado disciplinariamente con suspensión del cargo por el término de noventa (90) días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término, en calidad de Rector de la Institución Educativa San Juan Bautista de la Salle de Zipaquirá.*

2. *Resolución No. 077 del 06 de marzo de 2014, proferida por el Alcalde del Municipio de Zipaquirá, por la cual confirmó en segunda instancia la Resolución No. 003-2013, a que hace referencia el numeral anterior.*
  - 1.1. *En reemplazo de (sic) la administración, se sirva absolver al Hermano RAMÓN EDGARDO SANTAFE MOROS, identificado con la cédula de ciudadanía 13.486.473, del cargo imputado por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Zipaquirá.*
  - 1.2. *En concordancia con lo anterior, se sirva ordenar a quien corresponda, bien sea la entidad demandada o bien la Procuraduría General de la Nación, eliminar la anotación de la sanción disciplinaria impuesta a mi defendido de las correspondientes bases de datos.*
  - 1.3. *Así mismo, declarar que el Hermano RAMÓN EDGARDO SANTAFE MOROS no está obligado a pagar ninguna suma de dinero a la administración, por concepto de sanción disciplinaria; en su caso el Hermano no está obligado a pagar ninguna multa producto de convertir la sanción de suspensión disciplinaria en multa, por no haber sido hecha efectiva al haberse retirado el servidor público del cargo antes de quedar en firme el acto administrativo sancionatorio.” (Fls. 34 y 74)*

Para fundamentar estas peticiones, expuso en síntesis los siguientes **HECHOS**<sup>1</sup>:

1. Mediante la Resolución 1246 de 10 de febrero de 2009, la Secretaría de Educación de Cundinamarca nombró provisionalmente al actor, como directivo docente Rector de la Institución Educativa Departamental San Juan Bautista de la Salle del Municipio de Zipaquirá.
2. En Fallo de Tutela de 18 de Marzo de 2010, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá, amparó los derechos fundamentales de una menor y ordenó a la Institución Educativa Departamental San Juan Bautista de la Salle del Municipio de Zipaquirá, asignarle cupo para cursar el grado séptimo. Adicionalmente ordenó compulsar copias de la actuación con destino a la Procuraduría Provincial, con el fin de que se investigara la conducta disciplinaria tanto de la Pagaduría como del rector del colegio, por los hechos que dieron origen a la acción de amparo constitucional.
3. La Procuraduría Provincial de Zipaquirá, mediante comunicación de 26 de marzo de 2010, remitió las diligencias a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, por ser la entidad competente para investigar disciplinariamente a la Pagadora y al rector del plantel.

---

<sup>1</sup> Fls. 34 a 37

4. A su turno, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en Auto de 25 de agosto de 2010, ordenó la remisión del expediente a la Alcaldía de Zipaquirá, quien el 11 de octubre de 2010 avocó el conocimiento del asunto y continuó con el trámite de la investigación disciplinaria.
5. El 21 de agosto de 2012, el encartado rindió diligencia de versión libre, y mediante Auto de 28 de noviembre de 2012 se cerró la investigación.
6. El 28 de diciembre de 2012 se formuló pliego de cargos al actor.
7. El 30 de abril de 2013, sin haber surtido la etapa de alegatos y cuando el apoderado del investigado había renunciado, se profirió fallo de primera instancia sancionando al actor con suspensión del cargo por 180 días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término.
8. Mediante Resolución 322 de 08 de agosto de 2013, el Despacho del alcalde municipal, actuando como juez disciplinario de segundo grado, anuló lo actuado en la investigación disciplinaria, a partir inclusive del Auto por el cual se aceptó la renuncia del entonces apoderado del sancionado.
9. El 22 de octubre de 2013, la Secretaria General de la Alcaldía de Zipaquirá, actuando en su condición de jefe de la oficina de control interno disciplinario, mediante Resolución No. 003-2013, resolvió sancionar al actor con suspensión del cargo por 90 días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término.
10. Contra la anterior decisión el disciplinado interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto en la Resolución 077 de 06 de marzo de 2014, proferida por el Alcalde del Municipio de Zipaquirá, que confirmó el acto impugnado.
11. El demandante presentó renuncia a su cargo de rector de la Institución Educativa San Juan Bautista de la Salle del municipio de Zipaquirá, y la misma le fue aceptada mediante acto administrativo expedido en el mes de enero de 2014.

El **concepto de violación** se observa a folios 38 a 62 del expediente, en el que sostuvo que el Auto de cargos no es claro pues no determina con precisión la norma jurídica presuntamente vulnerada por el servidor público encartado, lo cual le vulneró su derecho al debido proceso, en razón a que el numeral 1º del artículo 34 de la Ley

734 de 2002, que se consideró infringida por el actor, es una norma abierta, que debía ser integrada con otra para poder concluir su juicio de reproche; lo cual se hizo con el numeral 9 de la Resolución 05140 de 2009, sin mencionar la entidad que la expidió.

Aunado a lo anterior, señaló que presumiendo que la Resolución supuestamente infringida fue expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, para la fecha en que ocurrieron los hechos, el municipio de Zipaquirá administraba autónomamente el servicio educativo y en consecuencia éste no se regía por la normatividad supra municipal de costos educativos en planteles oficiales.

Como segundo cargo expuso que existió incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio, pues al disciplinado se le acusó de cometer conducta que afectó los derechos de una estudiante, pero se le sancionó por vulnerar derechos de varios alumnos.

En tercer lugar, alegó que el acto sancionatorio adolece de falsa motivación al mencionar que el Departamento de Cundinamarca había implementado la política de gratuidad educativa, cuando lo cierto es que se trata de una implementación del Gobierno Nacional, y con posterioridad a la fecha en que ocurrieron los hechos materia de investigación; y en gracia de discusión, la referida política no era aplicable a la jurisdicción de Zipaquirá, pues el ente cuenta con autonomía para administrar la educación en su territorio.

También informó que se decretaron pruebas, como la ampliación de unos testimonios, que nunca se practicaron; la prueba documental recaudada fue erradamente valorada y la versión libre rendida por el investigado no fue apreciada; tanto así que el accionante fue la única persona que terminó siendo investigada, pese a la existencia de varias quejas contra la pagadora del establecimiento educativo. .

Finalmente, indicó que las declaraciones de los padres de la menor supuestamente afectada, rendidas en el proceso constitucional seguido contra la demandada, no constituyen prueba testimonial, toda vez que fueron vertidas en otro proceso judicial, sin la comparecencia del disciplinado, lo que le impidió contrainterrogar a los testigos, entre otros requerimientos prescritos por los estatutos procedimentales.

Posteriormente, al momento de adicionar la demanda (fls. 140 a 192), agregó como causal de nulidad la incompetencia del municipio de Zipaquirá para tramitar la investigación disciplinaria, por ser función del Departamento de Cundinamarca.

### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

El **MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ**, contestó la demanda, mediante escrito visible a folios 129 a 135 del expediente, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

Manifestó que en el libelo demandatorio no se aduce ni establece las causales ni las razones por las cuales se debe decretar la nulidad de los actos administrativos acusados.

Indicó que en el proceso disciplinario que se adelantó en contra del actor, siempre se respetó el debido proceso, lo cual se evidencia en que hizo uso de los recursos de ley.

Propuso como excepciones, las que denominó: "indebida acción"; "Falta del requisito de procedibilidad" y "genérica".

### **AUDIENCIA INICIAL**

El 27 de julio de 2016, se llevó a cabo la Audiencia Inicial prevista en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, dentro del proceso de la referencia, en la cual el Magistrado Ponente desestimó la excepción de inepta demanda por falta del requisito de procedibilidad-Conciliación extrajudicial. Finalmente, negó la práctica de las pruebas pedidas por la parte actora relacionadas con solicitar los antecedentes administrativos y la Resolución 9873 de 09 de diciembre de 2009, pero decretó la correspondiente a oficiar para que se aportara las Resoluciones 5140 de 12 de junio de 2009 y 1246 de 10 de febrero de 2009. (Fls. 222 a 226. CD visible a folio 221)

Posteriormente mediante Auto de 07 de diciembre de 2016, se incorporaron al expediente las pruebas recaudadas y se corrió traslado por 10 días a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto. (Fl. 278)

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**El apoderado del actor**, alegó de conclusión mediante escrito visible a folios 282 a 284 del expediente, en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

**El apoderado del municipio de Zipaquirá**, alegó de conclusión como se observa a folios 285 a 287 del expediente, con los mismos argumentos de la contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

### **CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el problema jurídico que fue planteado, al momento de fijar el litigio en la audiencia inicial, en los siguientes términos: *"La presente controversia se contrae a establecer si los actos administrativos compuestos por las Resoluciones No. 003 de 22 de octubre de 2013 y 077 de 06 de marzo de 2014, proferidas respectivamente por la Secretaria General de la Alcaldía de Zipaquirá y por el Alcalde de Zipaquirá, se encuentran inmersos en las causales previstas en la ley que conlleven a su declaratoria de nulidad. Y en caso afirmativo, establecer si procede el restablecimiento del derecho pretendido en la demanda."*

#### **I. EL CONTROL DISCIPLINARIO COMO MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

La potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del *ius puniendi estatal*, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que contrarían el ordenamiento superior y legal vigente. La ley disciplinaria, entonces, se orienta a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas.

Así lo señaló el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00177-00 (1295-10), en la que manifestó:

*"la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro."*

Ahora bien, se trata de una facultad sujeta a un procedimiento totalmente reglado, por lo que cualquier decisión sancionatoria de las autoridades, en aplicación de la ley, debe incluir un proceso de adecuación típica de la conducta<sup>2</sup> de la persona procesada bajo la norma sancionatoria aplicable. También debe sujetarse a unas etapas previamente establecidas en la Ley, y la garantía al debido proceso y los derechos de defensa y contradicción del investigado.

## II. RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE AL ACTOR

Como los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria que se adelantó en contra del accionante, ocurrieron en enero de 2010, cuando se desempeñaba como Rector de la Institución Educativa Departamental San Juan Bautista de la Salle de Zipaquirá, le son aplicables las disposiciones que entonces se encontraban vigentes, previstas en la Ley 734 de 2002 *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"*.

En efecto, con la expedición del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), se buscó la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado<sup>3</sup>, que respecto al caso que nos ocupa, dispuso:

***"Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código."***

---

<sup>2</sup> Artículo 4 del Código Disciplinario Único: "el servidor público y el particular en los casos previstos en este Código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización" (subraya la Sala), lo cual significa que el Juez disciplinario debe determinar expresamente en cada caso si el comportamiento investigado se adecua a la descripción típica contenida en la ley que se le va a aplicar.

<sup>3</sup> Así lo expresó la Corte Constitucional, en la sentencia C- 819 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

*Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código<sup>4</sup>.*

*Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria<sup>5</sup>.*

**“Artículo 42. Clasificación de las faltas.** Las faltas disciplinarias son:

1. Gravísimas
2. Graves.
3. Leves.”

**“Artículo 45. Definición de las sanciones.**

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o  
b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o  
c) La terminación del contrato de trabajo, y  
d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera<sup>6</sup>.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

*Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.”*

De igual forma, se establecen los criterios para dosificar el quantum de la pena entre el mínimo y el máximo previstos:

**“Artículo 46. Límite de las sanciones.** La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-127 de 2003, únicamente por el cargo formulado por el actor. Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-151 de 2003.

<sup>5</sup> Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-127 de 2003.

<sup>6</sup> Literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-028 de 2006.

<sup>7</sup> Texto en negrilla declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2002, bajo el entendido que se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del



La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial<sup>8</sup>.

*La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta. La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.*  
(Subrayado fuera del texto original)

Y, se constituyen los criterios para graduar la sanción, así:

**“Artículo 47. Criterios para la graduación de la sanción.**

1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;
- c) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- d) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- e) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- f) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso;
- g) El grave daño social de la conducta;
- h) La afectación a derechos fundamentales;
- i) El conocimiento de la ilicitud; Literal declarado exequible por la Sentencia de la Corte Constitucional 1076 de 2002 por los cargos analizados.
- j) Pertener el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

2. A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- d) Si las sanciones son de multa se impondrá la más grave aumentada en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- e) INEXEQUIBLE. Si las sanciones a imponer para cada una de las faltas son la multa o la amonestación, se impondrán todas. Corte Constitucional C-1076 de 2002.”

---

Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política; Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-028 de 2006.

<sup>8</sup> Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia C-1076 de 2002.

### III. CONTROL DE LEGALIDAD SOBRE ACTOS DISCIPLINARIOS

El control de legalidad ejercido por la jurisdicción contenciosa administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios, por mandato constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (art. 228, C.P.), es integral y pleno, en cuanto obliga a los Jueces de la República a hacer un estudio global de las actuaciones de la administración, incluyendo las que profiere en ejercicio del poder disciplinario.

Por tanto, cuando se acude en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario examinar la concordancia de los actos administrativos proferidos por la autoridad disciplinaria con el sistema constitucional y legal que los gobierna, así como su incidencia sobre los derechos del disciplinado, tal y como lo expuso el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en Sentencia de 26 de marzo de 2014. Radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13). Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Con anterioridad, la Sala Plena Contenciosa Administrativa de dicha Corporación, en Sentencia proferida el 11 de diciembre de 2012, Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve; Expediente No. 11001-03-25-000-2005-00012-00, había establecido los alcances del control de legalidad del Juez administrativo sobre los actos administrativos disciplinarios, indicando que se trata de un control pleno que no tiene restricciones ni limitaciones de ninguna índole por la naturaleza del acto administrativo que se enjuicia. En dicha oportunidad expuso:

*"(...) Sobre el primer aspecto, es decir, el alcance del control de legalidad de los actos administrativos de naturaleza disciplinaria, debe partirse de la premisa según la cual el control de legalidad del juez administrativo sobre estos actos es pleno, es decir, no tiene restricciones ni limitaciones de ninguna índole por la naturaleza del acto administrativo que se enjuicia, como en general no las tiene sobre ningún acto administrativo<sup>9</sup>.*

---

<sup>9</sup> Como lo señala el profesor Gaston Jeze, en su obra "Los principios Generales del Derecho Administrativo", "Una buena organización política y administrativa debe someter a un control jurisdiccional todas las manifestaciones de voluntad de los gobernantes y de los agentes. Los administrados, los gobernadores deberían siempre tener a su alcance un recurso que les permitiese el control de la legalidad de los actos de los gobernantes y de los agentes, ejercitado por autoridades organizadas jurisdiccionalmente y con facultad para decidir según formas jurisdiccionales. El control jurisdiccional es el único que ofrece serias garantías". (pág. 205. Axel Editores. 2010).

La jurisprudencia de la Corporación ha señalado, retomando la doctrina francesa, que el ejercicio de cualquier potestad administrativa, inclusive la de naturaleza discrecional, debe respetar el bloque de legalidad o juridicidad. Así se ha precisado:

"Pues bien, dentro de ese bloque de legalidad o de juridicidad que, en últimas, constituye el límite último a ser respetado en el ejercicio de cualquier potestad administrativa —sea ésta reglada o discrecional—, quizás los

*En efecto, la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano "está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas" (art. 82 del C.C.A., modificado por las Leyes 446 de 1998 y 1107 de 2006), pudiendo "juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno".*

*En consecuencia no hay, en principio, restricciones a la facultad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para enjuiciar los actos de naturaleza disciplinaria. Ello es así dada la trascendencia social y constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos en su actuar administrativo, tanto cuando son investigados y juzgados en virtud de esa actuación, como respecto del servidor responsable de esa investigación y enjuiciamiento. Tal es el sentido de la responsabilidad, de rango constitucional, de los servidores públicos (C. P. art. 6° y 124).*

*Existe en el ordenamiento una sola excepción a este criterio del carácter enjuiciable de los actos disciplinarios, originada en la Constitución de 1991 y desarrollada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y en el C. C. A., establecida con respecto a las decisiones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y sus consejos seccionales, a las cuales se atribuyó el carácter de "decisiones jurisdiccionales", razón por la cual no tienen control jurisdiccional.*

*Con respecto al segundo asunto, el de las particularidades del procedimiento disciplinario, es preciso señalar que la actividad administrativa disciplinaria comprende una función especializada, que se ejerce en el marco normativo del estatuto rector, entrañando una función preventiva y correctiva que busca garantizar la efectividad de los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad, garantizándose así el buen desempeño y gestión transparente en la función pública. De ahí que la actuación administrativa disciplinaria está regida por normas y procedimientos propios, en la que los principios que informan el derecho al debido proceso y a la defensa cobran significativa importancia. (...)*

Según lo visto, los actos de control disciplinario están sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Lo anterior, teniendo en cuenta que no se trata de actos que manifiesten una función jurisdiccional del Estado, sino de actos administrativos que tienen control judicial, el cual forma parte de las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene derecho el sujeto disciplinado, por lo que no puede ser objeto de interpretaciones que restrinjan su

---

*parámetros de control judicial que no resultan reconducibles a alguno de los antes referidos elementos reglados del acto administrativo y que han venido a convertirse, sin duda, en una de las más poderosas herramientas de fiscalización de la actividad de los poderes públicos, especialmente al amparo de una Constitución Política como la colombiana de 1991, cargada con tan elevados componentes axiológicos y finalísticos, son los principios generales del Derecho y en particular los principios que rigen la función administrativa, en relación con cuya virtualidad como técnicas de control de la actividad administrativa, incluso respecto de aquella que se despliega cuando se ejercen facultades discrecionales<sup>9</sup> y recalcando su incorporación al ordenamiento jurídico por vía del artículo 230 constitucional, más allá de que, en ocasiones, algunos de esos principios alcancen a ser plasmados de manera expresa en una norma de derecho positivo(...)" (Sentencia del 5 de junio de 2008, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P.: Dr. Mauricio Fajardo Gómez).*

alcance<sup>10</sup>, siendo entonces el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el mecanismo judicial idóneo para proteger los derechos fundamentales de quienes estén sujetos a un proceso disciplinario.

#### IV. ELEMENTOS A ANALIZAR DENTRO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

En vista de los cambios en la orientación jurisprudencial sobre el control de legalidad de los actos disciplinarios, recientemente, el Consejo de Estado unificó la forma de realizar dicho control, mediante sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez (E), de fecha 9 de agosto de 2016. Número de referencia: 11001032500020110031600. Número interno: 1210-11, para el efecto, indicó lo siguiente:

***“Recapitulación de las reglas de unificación:***

*Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica los siguientes criterios interpretativos de la competencia del juez administrativo cuando se trate de actos administrativos de carácter sancionatorio, regulado en la Ley 734 de 2002. Veamos:*

- 1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la ley 734, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*
- 2. El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1º del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.”*

De igual manera, precisó el alcance del control judicial integral, en la siguiente forma:

***“En conclusión: El control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, es integral.***

*Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios*

---

<sup>10</sup> Ver las sentencias C-095 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), o T-060 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva.

- *Respecto de las causales de nulidad.*

Ahora bien, el juez de lo contencioso administrativo tiene competencia para examinar todas las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437. Si bien, prima facie, el juicio de legalidad se guía por las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto, que en virtud de la primacía del derecho sustancial, el juez puede y debe examinar aquellas causales conexas con derechos fundamentales, con el fin de optimizar la tutela judicial efectiva, de máxima importancia al tratarse del ejercicio de la función pública disciplinaria que puede afectar de manera especialmente grave el derecho fundamental al trabajo, el debido proceso, etc.

(...)

- *Respecto de la valoración de las pruebas recaudadas en el disciplinario.*

De las causales de nulidad que regula el artículo 137 de la L. 1437, se destacan cuatro de ellas, porque tendrían relación directa con la valoración probatoria bajo los parámetros de un juicio integral, a saber: (i) violación del derecho de audiencias y de defensa, que vincula el derecho al debido proceso regulado en el artículo 29 Constitucional que consagra el derecho a presentar pruebas, solicitarlas o controvertirlas. (ii) Infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo. Cuando el acto administrativo no se ajusta a las normas superiores a las cuales debía respeto y acatamiento<sup>11</sup>, resulta lógico deducir que en el evento en que la decisión disciplinaria contraría los principios y reglas ya estudiadas que regulan la actividad de recaudo y valoración probatoria, establecidas en el artículo 29 de la Constitución y en las normas citadas de la Ley 734 de 2002, estará viciada por no sujetarse a las normas sustanciales y procesales que son imperativas para el operador disciplinario. (iii) Falsa motivación, se configura cuando las razones de hecho o de derecho que se invocan como fundamento de la decisión no corresponden a la realidad. Motivación que constituye un principio rector en el artículo 19 de la L. 734. El juicio integral permite controlar la valoración de la prueba porque sólo a partir de su objetiva y razonable ponderación, se puede colegir si el acto disciplinario se encuentra debidamente motivado.

- *Respecto de los principios rectores de la ley disciplinaria.*

Este control judicial integral, permite que el juez de lo contencioso administrativo pueda y deba examinar en la actuación sancionatoria el estricto cumplimiento de todos los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, la legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia<sup>12</sup>.

- *Respecto del principio de proporcionalidad.*

Se hace una especial referencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 18 de la Ley 734, según el cual, la sanción disciplinaria debe corresponder

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de mayo de 2006, Rad. 14226, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>12</sup> Ver el libro I, título 1, artículos 4 al 21, de la Ley 734 de 2002.

*a la gravedad de la falta cometida y la graduación prevista en la ley. En los casos en que el juicio de proporcionalidad de la sanción sea parte de la decisión judicial, el juez de lo contencioso administrativo dará aplicación al inciso 3º del artículo 187 del CPACA<sup>13</sup> que permite "[...] estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas [...]". El juez de lo contencioso administrativo está facultado para realizar un "control positivo", capaz de sustituir la decisión adoptada por la administración, lo que permite hablar de "[...] un principio de proporcionalidad sancionador, propio y autónomo de esta esfera tan relevante del Derecho administrativo, con una jurisprudencia abundante y enjundiosa, pero de exclusiva aplicación en dicho ámbito.[...]"<sup>14</sup> Ahora bien, cuando el particular demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hace en defensa de sus intereses y no de la ley. En consecuencia, el juez debe atender la realidad detrás del juicio disciplinario administrativo (...)*

• *Respecto de la ilicitud sustancial.*

*En el mismo sentido, el juez administrativo está facultado para hacer el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad respecto de la ilicitud sustancial, de tal suerte que si el caso lo exige, se valoren los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado. Todo lo anterior no implica que desaparezca la exigencia prevista en el ordinal 4º del artículo 162 de la Ley 1437, que regula el contenido de la demanda, esto es, el deber de invocar los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas que se consideran trasgredidas y de explicar el concepto de violación, porque como bien se indicó en la sentencia de la Corte Constitucional (C-197 de 1999) dicha carga procesal de la parte demandante, es legítima y proporcionada.*

Posteriormente, en el mismo sentido el Consejo de Estado, en Sentencia de 6 de octubre de 2016, Radicación: 11001032500020120068100 (2362-2012), Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, continuó desarrollando las pautas a seguir en el ejercicio del control jurisdiccional de los procesos disciplinarios, así:

*"Las **garantías procedimentales** hacen alusión a la realización de la actuación disciplinaria "con la observancia de la plenitud de las formas las simples diferencias propias de cada juicio", esto es el adelantamiento de la actuación disciplinaria bajo los parámetros descritos en las normas, etapas, impulso y términos correspondientes, mientras que las **garantías sustanciales** comprende la legalidad de la sanción, del debate y los medios probatorios, el juez natural; la favorabilidad y ultractividad de la ley, la presunción de inocencia; la proscripción de la responsabilidad objetiva, la defensa material y técnica, la publicidad y celeridad y la contradicción y prohibición de doble enjuiciamiento<sup>15</sup>.  
(...)*

<sup>13</sup> La misma regla se encontraba en el artículo 170 del CCA.

<sup>14</sup> Ver "El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho español". Daniel Sarmiento Ramírez – Escudero. Universidad Externado de Colombia. 2007, 1.ª ed. páginas 95-96. 41 Derecho Administrativo Sancionador, A. Nieto García, Madrid, 2002, pág. 214, citado por Ramírez Escudero pág. 95. 42 Ob. Cit. Sarmiento, 2007, pág. 329.

<sup>15</sup> Como puede verse la mayoría de las garantías descritas en el artículo 29 constitucional relativos al debido proceso están relacionados con aspectos sustanciales pues los aspectos procedimentales quedaron consagrados en la "observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio" o LEGALIDAD DEL PROCESO o DEBIDO PROCESO PROCEDIMENTAL.

*Esclarecido lo anterior, la Sala a continuación, para efectos realizar el control pleno del acto administrativo demandando debe establecer: a) los parámetros concretos de las **garantías procedimentales mínimas del debido proceso disciplinario**, esto es cuales son las formas propias del proceso disciplinario a efectos de verificar si estas se observaron en el caso concreto y b) las **garantías sustanciales mínimas del debido proceso**, en materia disciplinaria a efectos de verificar con el material probatorio que obra en el expediente si estas se respetaron por la autoridad disciplinaria.*

**1. Las garantías procedimentales mínimas del debido proceso disciplinario –las formas propias del proceso administrativo disciplinario ordinario (debido proceso en su aspecto procedimental)**

(...)

*- De conformidad con la Ley 734 de 2002, título IX, el procedimiento ordinario comprende cinco (5) etapas perfectamente definidas, unas obligatorias –reglas cumplimiento del legislador para autoridad disciplinaria- y otras opcionales que dependen de las necesidades propias del desarrollo de la investigación en las cuales el legislador ha otorgado mayor grado de decisión a la autoridad administrativa otorgándole únicamente parámetros de valoración -reglas de valoración del legislador para autoridad disciplinaria-, bajo unos términos o plazos si bien son perentorios tiene una base mínima extensible previo el cumplimiento de exigencias establecidas en la misma ley.*

(...)

**2) Las garantías sustanciales mínimas del debido proceso (el derecho fundamental al debido proceso en su aspecto sustancial - los requisitos de fondo para establecer responsabilidad disciplinaria)**

*El artículo 6 de la Ley 734 de 2002 –código disciplinario único- señala que “El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y **con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso**”, lo cual implica que el legislador, en cumplimiento de las pautas establecidas por el constituyente en el artículo 29 de la Constitución Política – analizado en líneas previas de esta providencia-, de manera especial otorgó al debido proceso disciplinario una doble dimensión procedimental y sustancial.*

*Ahora bien, el respeto al aspecto sustancial del debido proceso al que hace referencia el legislador en la norma legal antes señalada –artículo 6 de la Ley 734 de 2002-, implica la materialización y cumplimiento estricto de todas las garantías del investigado –decantadas en el acápite previo de esta providencia<sup>16</sup>- entre estas la legalidad (de la sanción, del debate y de los medios probatorios), la presunción de inocencia y la proscripción de responsabilidad objetiva, que para el caso disciplinario se decantan en **no ser sancionado sino con base en las reglas sustanciales establecidas en el régimen disciplinario.***

*Estas reglas sustanciales en materia disciplinaria implican: 1) la prueba de los **elementos que constituyen la responsabilidad disciplinaria** de conformidad con el diseño establecido por el legislador, esto es solo cuando la conducta es típica (artículo 29 C. Pol. y art. 4 de la Ley 734 de 2002), antijurídica o sustancialmente ilícita (art. 5 de la Ley 734 de 2002) y culpable (art. 13 de la Ley 734 de 2002), y 2) el cumplimiento de los elementos probatorios permitidos, del*

---

<sup>16</sup> Constitución Política, artículo 29. Las garantías sustanciales del debido proceso, comprende la legalidad de la sanción, del debate y los medios probatorios, el juez natural; la favorabilidad y ultractividad de la ley, la presunción de inocencia; la proscripción de la responsabilidad objetiva, la defensa material y técnica, la publicidad y celeridad y la contradicción y prohibición de doble enjuiciamiento.

*régimen de análisis probatorio y de los niveles de certeza establecidos por el legislador, para acreditar los elementos que constituyen la responsabilidad.  
(...)*

*Así las cosas, de todo lo expuesto es claro que el fallo disciplinario solo puede fundarse en pruebas obtenidas mediante los medios idóneos y legalmente admitidos, que además ofrezcan certeza, es decir en concordancia con el principio de presunción de inocencia más allá de toda duda razonable, no solo sobre la existencia de la falta sino también sobre la responsabilidad disciplinaria, en otros términos no puede proferirse fallo sancionatorio con base en simples indicios o conjeturas pues ello vulneraría el debido proceso.  
(...)"*

Por su parte, la doctrina, enseña en materia de control jurisdiccional a las decisiones disciplinarias:

*"En materia de interpretación y aplicación de la ley rige dicha autonomía, por tanto, sólo cuando el juez disciplinario se ha apartado de los cánones de la hermenéutica jurídica reconocida, puede afirmarse la ilegitimidad constitucional de su decisión:*

*La Corte ha sido especialmente cuidadosa de no invadir la órbita de autonomía e independencia de los jueces cuando en el ejercicio de sus funciones deben interpretar el alcance de las normas jurídicas (...)*

*Sin embargo, la jurisprudencia ha reconocido que no cualquier tipo de hermenéutica está protegida por el principio de autonomía funcional, pues al menos en dos eventos es posible acudir a la tutela para cuestionar una interpretación judicial<sup>179</sup>, y son ellos: (i) cuando la posición del juez se refleja como arbitraria, caprichosa o irrazonable, de manera que resulte abiertamente contradictoria con el contenido de la norma cuyo alcance dice fijar; y (ii) cuando la interpretación del juez a pesar de no reflejarse como caprichosa o arbitraria resulta incompatible con la Constitución, evento donde la Corte Constitucional, en su misión de unificar la jurisprudencia, tiene la potestad de fijar el sentido de normas de orden legal y señalar la hermenéutica que armoniza con los postulados de la Carta Política " .*

*Por ello EL JUEZ DISCIPLINARIO se mantiene en los límites constitucionales de autonomía e independencia cuando: a) «Siempre que la interpretación normativa que los operadores jurídicos hagan de un texto legal permanezca dentro del límite de lo razonable»; b) Siempre que al fijar el alcance de la norma lo haga en concordancia con «los valores, principios y derechos constitucionales, de manera que, debiendo seleccionar entre dos o más entendimientos posibles, debe forzosamente acoger aquél que en todo se ajuste a la Carta política»*

*Lo anterior es especialmente considerable en el ámbito de la valoración de la prueba, pues si ello se lleva a cabo razonablemente y conforme a los criterios de la sana crítica, no existe violación al debido proceso:*

*La «valoración probatoria y las conclusiones de ella inferidas, pueden no compartirse. Ello es legítimo y mucho más en un ámbito por excelencia discutible como lo es el jurídico. Pero una cosa es que se disienta del alcance del compendio probatorio aducido en una actuación específica y otra, por entero diferente, que haya de concluirse que se violó el derecho fundamental al debido proceso porque el órgano de control disciplinario valoró la prueba de manera diferente a como creía debía ser valorada la persona objeto de imputación»*



(...)

*Finalmente no debe perderse de vista que la jurisdicción contenciosa administrativa sólo está autorizada para declarar la nulidad de un acto administrativo de carácter disciplinario, so pena de incurrir en abuso de autoridad y consecuentemente de inmiscuirse en funciones autónomas de otros administradores de justicia -en sentido material-, cuando se presente una violación al debido proceso, lo cual ocurre cuando «en forma manifiesta se observe que el funcionario competente para adelantar el correspondiente proceso actuó de una manera abiertamente irrazonable, o desproporcionada, con abuso de sus funciones»:*

*Con miras a no obstaculizar el ejercicio del poder disciplinario, que tiende a asegurar la moralidad, la ética y la eficiencia en los servicios administrativos y la conducta recta de los servidores públicos, una providencia de esta naturaleza sólo es cuestionable por la vía de la tutela cuando en forma manifiesta se observe que el funcionario competente para adelantar el correspondiente proceso actuó de una manera abiertamente irrazonable, o desproporcionada, con abuso de sus funciones, de modo que su actuación desconozca los pilares en que sustenta el debido proceso, según la Constitución (...)*

*Las simples diferencias de interpretación que puedan existir con respecto al análisis del material probatorio con base en el cual se sustenten los cargos que se formulen, no pueden dar base para que se considere que existe una violación del debido proceso. Esta debe surgir de manera patente, porque admitir la acción de tutela en forma indiscriminada contra los autos que formulan cargos podría conducir a obstaculizar o a enervar la acción de los órganos titulares del poder disciplinario. (GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO - ELEMENTOS Y PROPUESTAS PARA EL CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Ed Nueva Jurídica – Bogotá -2009).*

Así las cosas, se trata de determinar si se incurrió en **error** por parte del operador disciplinario, entendido aquel como el proceder jurídicamente censurable en la actividad racional del operador de norma, cuyo resultado conduce indirectamente a la trasgresión de la normativa y representa la diferencia entre la que le correspondía ejecutar y lo que realmente hizo. Puede decirse, que "*Si la verdad es coincidencia entre el juicio y la cosa juzgada, el error será la discrepancia entre ellos*"<sup>17</sup>. El error se equipara a un "*juicio falso*", o, a "*la inexacta manifestación judicial, afirmativa o negativa, sobre la existencia o inexistencia de un presupuesto fáctico*"<sup>18</sup>

Entre varias formas que pueden conducir al error, este puede obedecer a un errático cauce del pensar en el acto de raciocinio, bien sea producto de una actitud tendenciosa o sofística, o, puede darse en forma paralogística o involuntaria, según si

---

<sup>17</sup> (FERRATER MORA, JOSÉ. Diccionario de filosofía abreviado. 7A Edición. 1978. Buenos Aires. Col Índice. Diccionario de la Lengua Española.

<sup>18</sup> LUNA VISBAL MAURICIO. Causales de casación penal. Ediciones Rosaristas. Bogotá. 1978.)

se da en interés de una conclusión acomodaticia, o surge por el uso desacertado de las premisas del razonamiento o de tomar equívocamente como inferencia de determinada aseveración una que no lo es.

La demostración del error es fundamental en el control jurisdiccional, pues solo y exclusivamente ante su presencia con carácter incidente, se pone en actividad la facultad de reemplazo o anulación del acto. Tal restricción obedece, a que no estamos ante una tercera instancia. Es decir, se trata de un examen limitado, que abarca solo los vicios precisos que señala la ley y que la parte recurrente debe haber invocado oportunamente. El debate mira sólo a la existencia o ausencia de aquellos vicios, siendo extrañas a él las alegaciones que se refieran a diferencias de opinión o criterio en las valoraciones.

Entonces, puede darse el error cuando en el proceso de aducción y posterior análisis probatorio se desatienden las normas de producción o valoración condignas, ello, por el desconocimiento de la norma, bien la que rige el proceso de incorporación del medio, o la que gobierna el juicio de legalidad del medio a apreciar. El error puede darse cuando expresa un falso juicio en torno a la prueba. La equivocación debe versar sobre la existencia material del medio probatorio o sobre su sentido fáctico. Se dice que hay error sobre la existencia de la prueba, cuando se ignoró a pesar de hallarse, o cuando se creyó que existía en el proceso; y que lo hay sobre su sentido, cuando el hecho que la prueba recoge fue tergiversado. Además, en estos errores, la voluntad concreta de ley declarada en el fallo, no responde a la verdad formal que arroja el proceso, y que esa disconformidad es intolerable para el derecho.

El error también está presente cuando en el proceso valorativo de los medios de prueba incurre en tergiversación respecto de lo que ésta expresa, por efectuar sobre la misma, agregados, reducciones o distorsiones que la desvirtúan. De allí, que se hable de un juicio o análisis erróneo de identidad, considerándose esta, como la conformidad real entre la representación fáctica del medio prueba, y lo que fue trasladado en la decisión, lo cual, es lo mismo que decir que no existe igualdad entre lo que vierte el medio y lo recogido en el fallo.

Siendo el error en la valoración probatoria el incorrecto entendimiento del contenido del medio, se puede producir de varias formas, la una, cuando se reduce el alcance

del contenido o se sectoriza el medio; otra porque se le hace decir más, y su limitado alcance se expande en forma irregular; otra, cuando se desfigura y se le hace decir cosa distinta de lo que de su correcta y literal transposición al fallo es entendible.

El cuestionamiento por la evaluación crítica de la prueba, cuando en nuestro medio rige la libre apreciación judicial de las pruebas, conlleva a que se tenga que demostrar que definitivamente no hubo racionalidad sino arbitrariedad en la construcción de las premisas y la obtención del dato emergente de la inducción probatoria.

Si se alega que se reduce el sentido, esto se produce por el cercenamiento, que se hace al contenido del medio en el proceso dialéctico de su incorporación al fallo. Igualmente se da, cuando se parcela su contenido para ofrecer una descripción facticia disminuida. Por ejemplo, distorsión de testimonios incriminatorios divididos arbitrariamente, omitiéndose una porción sustancial de su contexto, lo que desfigura su contenido, para hacerlos producir efectos probatorios contrarios a la verdad que aflora del proceso.

Puede ocurrir que al valorar el medio de que se trata, se le hace decir más de lo que objetivamente reza. Cuando a lo objetivamente capturado por alguna prueba, se le efectúan agregados, haciéndole decir al elemento, lo que el mismo fácticamente no contiene ni expresa.

Puede también ocurrir la suposición de prueba, por impostación total de un elemento de convicción inexistente, que equivale a dar como real una prueba que no obra al proceso.

## V. HECHOS PROBADOS

1. El dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá amparó los derechos fundamentales a la educación, igualdad, libre desarrollo de la personalidad y debido proceso de una menor, y como consecuencia ordenó a la Institución Educativa Departamental San Juan Bautista de la Salle que le asignará cupo a la tutelante para el grado séptimo. En el numeral quinto de la providencia ordenó: *"Compulsar copias de este fallo y de las demás piezas relevantes de los dos cuadernos para ante la Procuraduría*

*Provincial, a fin de que se investigue la eventual conducta disciplinaria de la pagadora y del rector de la INSTITUCIÓN EDUCATIVA DEPARTAMENTAL SAN JUAN BAUTISTA DE LA SALLE, por los hechos que dieron lugar a esta acción de tutela. De igual modo, para que se investiguen las acusaciones hechas por la demandante contra (...)" (Fls. 19 a 31 Anexo)*

2. El veintiséis (26) de marzo de dos mil diez (2010), la Procuraduría Provincial de Zipaquirá remitió por competencia las diligencias procedentes del Juzgado Civil del Circuito de Zipaquirá, a la Secretaría de Educación de Cundinamarca. (Fl. 17 Anexo)
3. Mediante Auto de diez (10) de junio de dos mil diez (2010), la Directora (E) de la Secretaría de Educación de Cundinamarca inició indagación preliminar contra el actor. (Fls. 32 a 34 Anexo)
4. El veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010), la Directora (E) de la Secretaría de Educación de Cundinamarca remitió el expediente disciplinario a la Alcaldía de Zipaquirá, por competencia. (Fls. 38 a 41 Anexo)
5. Mediante Auto de primero de agosto de dos mil doce (2012), la Secretaria General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, abrió investigación disciplinaria radicada bajo el No. 038-2010, contra el actor, por los hechos puestos en conocimiento por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Zipaquirá en el Fallo de Tutela proferido el dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Igualmente decretó pruebas. (Fls. 125 a 128 Anexo)
6. Los oficios requeridos se libraron, y las declaraciones se recibieron el 21 de agosto de 2012, como se ve a folios 133 a 145 del anexo.
7. A través de Auto de veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012), la Secretaria General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, formuló el siguiente cargo único contra el accionante: *"(...) Negar un cupo a la estudiante (...), para el grado 7º, por la falta de pago de unos costos que no eran académicos y que revestían el carácter de adicionales, teniendo que obtener dicho derecho a través del mecanismo de la tutela en segunda instancia, así como exigir sumas de dinero a otros estudiantes para poder matricularse. Adicional el impedir la matrícula a otro estudiante igualmente*

*por el no pago de costos no académicos.*”, conducta que se consideró como falta grave cometida a título de dolo. (Fls. 148 a 157 del Anexo). Éste proveído se notificó personalmente al apoderado del disciplinado el 22 de enero de 2013 según consta en el Acta visible a folio 160.

8. El veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), la Secretaria General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá aceptó la renuncia del apoderado del actor dentro del proceso disciplinario que nos ocupa. (Fl. 166 Anexo)
9. El treinta (30) de abril de dos mil trece (2013), la Oficina de Control Disciplinario del municipio de Zipaquirá sancionó al actor, con ciento ochenta (180) días de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el mismo tiempo. (Fls. 169 a 184 Anexo). La anterior decisión fue notificada personalmente al disciplinado el catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013), como consta en el Acta visible a folio 186.
10. Contra la anterior decisión el accionante presentó recurso de apelación (fls. 191 a 194), que fue resuelto en la Resolución 322-2013 de ocho (08) de agosto de dos mil trece (2013), en la que el Alcalde de Zipaquirá declaró la nulidad de lo actuado en la investigación disciplinaria, a partir del Auto por medio del cual se aceptó la renuncia del apoderado del disciplinado. (Fls. 212 a 221 Anexo) Ésta providencia fue notificada al actor el 15 de agosto de 2013, como se ve en el Acta visible a folio 224.
11. Mediante Auto de dos (02) de septiembre de dos mil trece (2013), la Secretaria General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá corrió traslado al investigado por 10 días para que presentara sus alegatos de conclusión (fls. 227 y 228 Anexo), lo cual hizo, a través de nuevo apoderado, como se ve a folios 232 a 236.
12. A través de la Resolución 003-2013 de veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013), la Oficina de Control Disciplinario del municipio de Zipaquirá sancionó al actor, con noventa (90) días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término. (Fls. 238 a 252 Anexo). La anterior decisión fue notificada personalmente al apoderado del disciplinado el seis (06) de noviembre de dos mil trece (2013), como consta en el Acta visible a folio 258.

13. Contra la anterior decisión el apoderado del accionante presentó recurso de apelación (fls. 260 a 281), que fue resuelto en la Resolución 077 de seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014), en la que el Alcalde de Zipaquirá confirmó el fallo de primera instancia. (Fls. 286 a 295 Anexo) Ésta providencia fue notificada al actor el 15 de agosto de 2013, como se ve en el Acta visible a folio 224.
14. El actor presentó renuncia al cargo, antes del fallo de segunda instancia, lo cual impide hacer efectiva la suspensión, pero tampoco se le ha convertido en multa, y por ende, no se le ha cobrado actualmente ningún valor, tal y como el mismo lo manifiesta, por lo el restablecimiento del derecho pretendido va en el sentido de que se disponga que no ha lugar a ningún pago derivado de la sanción materia del sub examine (fls. 74 y 284).

#### VI. CASO CONCRETO

Los actos demandados están constituidos por los fallos sancionatorios de primera y segunda instancia proferidos dentro del proceso disciplinario radicado con el No. 038-2010, de 22 de octubre de 2013 y 06 de marzo de 2014, respectivamente, por los cuales la Oficina de Control Disciplinario y el Alcalde del Municipio de Zipaquirá, sancionaron al actor con suspensión en el ejercicio del cargo, por 90 días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término.

La conducta por la cual se sancionó al demandante dentro de la investigación disciplinaria lo fue bajo el cargo enunciado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que dispone:

**“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.”*

En el *sub examine*, el operador disciplinario realizó el proceso de adecuación típica de la conducta a la luz de la Ley 734 de 2002, norma que se encontraba vigente al

momento de los hechos que dieron origen a la sanción, y que incluso se encuentra vigente hoy en día.

Por último, en los fallos disciplinarios sancionatorios la entidad accionada argumentó:

**Fallo de primera instancia:** La Oficina de Control Disciplinario de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, sostuvo que el investigado, a sabiendas de que no se debe exigir para el matricula de los estudiantes sumas de dinero diferentes a las académicas, requirió el pago de unas cuotas establecidas para la Asamblea General que eran de carácter voluntario a algunos padres de familia, para asignarles un cupo a sus hijos, dentro de la Institución Educativa Municipal La Salle. Hechos ratificados bajo la gravedad de juramento y presentados de manera formal mediante escritos que obran dentro del plenario.

Indicó que la acción fue cometida de manera dolosa, toda vez que el accionante, al momento de requerir el pago de parte o la totalidad de las sumas de dinero por costos no académicos, para poder matricular a los estudiantes, sabía que se trataba de una conducta ilegal y aun así decide voluntaria y libremente ejecutar la conducta que sabe es contraria a derecho.

Sostuvo que, para el caso en estudio, el señor rector tiene, entre otras funciones, la de verificar que no se cobre cuota alguna a los estudiantes, pero inexplicablemente, es él mismo quien exige dichos pagos para la matricula, y en el caso de una de las alumnas se le negó la oportunidad por el pago de esos costos educativos adicionales, teniendo que obtener dicho derecho a través del mecanismo de tutela.

Manifestó que atendiendo a la trascendencia social de la falta, y la jerarquía del investigado la falta cometida es grave. Por lo anterior, y en consideración a que el demandante no presentó antecedentes disciplinarios en los 5 años anteriores a la promulgación del fallo, lo sancionó con con suspensión en el ejercicio del cargo, por 90 días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término.

**Fallo de Segunda Instancia.** El Alcalde del Municipio de Zipaquirá, al desatar el recurso de apelación, se pronunció frente a los argumentos del recurrente quien señaló que el Auto de cargos no es claro pues no determina con precisión la norma jurídica

presuntamente vulnerada, , en razón a que el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 es una norma abierta, que debía ser integrada con otra para poder concluir su juicio de reproche; lo cual se hizo con el numeral 9 de la Resolución 05140 de 2009, sin mencionar la entidad que la expidió, y desconociendo que, para la fecha en que ocurrieron los hechos, el municipio de Zipaquirá administraba autónomamente el servicio educativo y en consecuencia éste no se regía por la normatividad supra municipal de costos educativos en planteles oficiales. También expuso que existió incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio, pues al disciplinado se le acusó de cometer conducta que afectó los derechos de una estudiante, pero se le sancionó por vulnerar derechos de varios alumnos. En tercer lugar alegó que el acto sancionatorio adolece de falsa motivación al mencionar que el Departamento de Cundinamarca había implementado la política de gratuidad educativa, cuando lo cierto es que se trata de una implementación del Gobierno Nacional. Informó que se dejaron de practicar pruebas, y las recaudadas fueron erradamente valoradas. Finalmente, indicó que las declaraciones de los padres de la menor supuestamente afectada, no tienen valor probatorio en razón a que no se aportaron como prueba trasladada.

Por su parte, el *ad quem*, consideró que en la exposición de consideraciones legales las cuales claramente hacen relación de las normas vulneradas con la conducta, como son la Constitución Política de Colombia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Ley 115 de 1994, entre otras.

Argumentó que no hubo vulneración al debido proceso, en razón a que el análisis y valoración jurídica de los cargos, descargos y alegatos de conclusión, concuerda con las consideraciones emitidas por el fallador de primera instancia acorde con los postulados de la Ley disciplinaria, determinando la gravedad de la falta llegando al grado de culpabilidad conforme a la naturaleza esencial del servicio que presta el disciplinado, arrojando una calificación de la falta grave conforme a los criterios expuestos y por último, previa valoración de antecedentes disciplinarios y conocimiento de la ilicitud. Por estas razones confirmó la sanción impuesta en primera instancia.

## VII. ANÁLISIS DE FONDO

El actor, contra la decisión disciplinaria, formuló como cuestionamientos y motivos de nulidad los siguientes:



- 1) Contra el auto de cargos. Por violación al debido proceso, por cuanto, a su juicio, el pliego de cargos no especifica con exactitud las normas supuestamente quebrantadas; hay incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio; añade que, en razón a que el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que se consideró infringida por el actor, es una norma abierta, que debía ser integrada con otra para poder concluir su juicio de reproche; lo cual se hizo con el numeral 9 de la Resolución 05140 infringida que no se sabe quién expidió; que si la Resolución supuestamente transgredida fue expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, para la fecha en que ocurrieron los hechos, el municipio de Zipaquirá administraba autónomamente el servicio educativo y en consecuencia éste no se regía por la normatividad supra municipal de costos educativos en planteles oficiales.
- 2) Como segundo cargo, la incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio, que al disciplinado se le acusó de cometer conducta que afectó los derechos de una estudiante, pero se le sancionó por vulnerar derechos de varios alumnos.
- 3) Falsa motivación. Alegó que el acto sancionatorio adolece de falsa motivación al mencionar que el Departamento de Cundinamarca había implementado la política de gratuidad educativa, cuando lo cierto es que se trata de una implementación del Gobierno Nacional, y con posterioridad a la fecha en que ocurrieron los hechos materia de investigación; y en gracia de discusión, la referida política no era aplicable a la jurisdicción de Zipaquirá, pues el ente cuenta con autonomía para administrar la educación en su territorio.
- 4) Pruebas dejadas de practicar. Las declaraciones de los padres de la menor supuestamente afectada, rendidas en el proceso constitucional seguido contra la demandada, no constituyen prueba testimonial.
- 5) Error en la valoración probatoria; la prueba documental recaudada fue erradamente valorada y la versión libre rendida por el investigado no fue apreciada; tanto así que el accionante fue la única persona que terminó siendo investigada, pese a la existencia de varias quejas contra la pagadora del establecimiento educativo.

- 6) Inexistencia de prueba trasladada, insiste en que las declaraciones de los padres de la menor supuestamente afectada, rendidas en el proceso constitucional seguido contra la demandada, no constituyen prueba testimonial, toda vez que fueron vertidas en otro proceso judicial, sin la comparecencia del disciplinado, lo que le impidió contrainterrogar a los testigos, entre otros requerimientos prescritos por los estatutos procedimentales.
- 7) Incompetencia para tramitar la investigación disciplinaria del municipio de Zipaquirá para tramitar la investigación disciplinaria, por ser función del Departamento de Cundinamarca. Cargo que añadió en adición de demanda.

Estos cargos serán resueltos comenzando por este último, ya que de darse se generaría nulidad total de lo actuado:

#### **Juez Natural**

Consideró el accionante que el operador disciplinario no era competente, sino el Departamento de Cundinamarca para la fecha en que en su criterio ocurrieron los hechos. Para llegar a dicha conclusión, sostiene que si la falta enrostrada al presunto infractor consistió en negarle el cupo a una estudiante que aspiraba a cursar el grado séptimo en el año 2010, se debe concluir que la supuesta negación del cupo se dio el día establecido y dispuesto por la entidad territorial para llevar a cabo la diligencia de matrícula, al margen que los acudientes hayan asistido al colegio el mes de enero a pedirle el cupo al rector.

En este punto, considera la Sala que los hechos que dieron lugar a la indagación preliminar ocurrieron en enero de 2010 y no en diciembre de 2009, como sostiene el actor, pues fue la fecha cuando el rector disciplinado negó expresa y directamente el cupo estudiantil a la menor, y fue en ese momento que los padres afectados acudieron a la tutela, mediante escrito repartido el 3 de febrero de 2010, fallado en primera instancia por el Juzgado 2° Civil Municipal de Zipaquirá el 11 de febrero hogano, negando las pretensiones. Posteriormente, el 18 de marzo de 2010, el Juzgado 2° Civil del Circuito de dicha municipalidad revocó la decisión, donde se obtuvo el amparo a su derecho a la educación, por el hecho de no haber pagado los cobros no autorizados.

Aunado a lo anterior, dentro de la acción constitucional el representante de la alumna afirmó no haber asistido, en diciembre de 2009, a solicitar la formalización de la matrícula, manifestación que tampoco fue desvirtuada en el proceso administrativo, ni en ésta instancia. Entonces como el municipio de Zipaquirá fue certificado por el Ministerio de Educación Nacional desde el 9 de diciembre de 2009, era el competente para iniciar y culminar el proceso disciplinario.

### **Imprecisión, oscuridad y ambigüedad del pliego de cargos**

Despejado lo anterior, se continúa con el cuestionamiento al pliego de cargos, que se hace por las razones que se concretan así: una, que debió integrarse el deber que se le acusó de infringir, con la norma precisamente infringida, dos, que el municipio de Zipaquirá no se regía por la norma general de costos educativos y por ello, no se violó disposición alguna, mismo cuestionamiento que hace bajo el título de falsa motivación, y finalmente, que se le acusó de cometer conducta que afectó los derechos de una estudiante, pero se le sancionó por vulnerar derechos de varios alumnos. Así las cosas se analizarán separadamente cada una, previas las siguientes consideraciones:

Frente al primer punto, advierte el Despacho que la Corte Constitucional ha aceptado que las faltas disciplinarias se consagren en tipos abiertos, lo cual se encuentra justificado en la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos, según fue explicado por la Corporación en la Sentencia C-948 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Sobre el tema ha aclarado la Corte que *“en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos”*<sup>19</sup>. También ha precisado que *“mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública*

---

<sup>19</sup> Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

*asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador*<sup>20</sup>.

Por su parte, en la Sentencia T-1093/04, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, dijo la Corte:

*“En igual medida, el juez disciplinario debe contar, al nivel de la definición normativa de la falla disciplinaria, con un margen de apreciación más amplio que el del juez penal, que le permita valorar el nivel de cumplimiento, diligencia, cuidado, prudencia con el cual cada funcionario público ha dado cumplimiento a los deberes, prohibiciones y demás mandatos funcionales que le son aplicables; ello en la medida en que “es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento”<sup>21</sup>. También se justifica este menor requerimiento de precisión en la definición del tipo disciplinario por el hecho de que asumir una posición estricta frente a la aplicación del principio de tipicidad en este campo llevaría simplemente a transcribir, dentro de la descripción del tipo disciplinario, las normas que consagran los deberes, mandatos y prohibiciones aplicables a los servidores públicos.”*

Así las cosas, los tipos abiertos en materia disciplinaria remiten a un complemento normativo, **integrado por todas** las disposiciones en las que se consagran los deberes, mandatos y prohibiciones aplicables a los servidores públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien, existe imprecisión en el pliego de cargos, en cuanto a que se le haya imputado al actor como único cargo la violación del numeral 1° del artículo 34 del C.D.U., que establece como deber de todo servidor público: *“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.”*, sin señalar cual fue la ley, decreto o reglamento concretamente violado, e incluso más que un deber omitido, fue la incursión en una prohibición, no constituye vulneración suficiente como para desestabilizar el fallo cuestionado, puesto que al exigir cuotas dinerarias no académicas y condicionar el pago de las mismas a la posibilidad de matrícula, el docente incumplió con deberes contenidos en múltiples disposiciones normativas, incluidas la Constitución Política de Colombia, la Ley 115 de 1994 entre

---

<sup>20</sup> Sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>21</sup> Idem. (Se refiere a la Sentencia C-404 de 2001)

otras, lo cual dio lugar incluso a que un Juez de la República tutelaré los derechos fundamentales de una estudiante.

En efecto, no precisar en cuál disposición estaba contenido el deber incumplido por el rector acusado, no genera ambigüedad, generalidad ni imprecisión, por cuanto en el texto de la imputación se indicó con claridad la conducta por la cual se le estaba investigando, lo cual permitió al accionante ejercer la correspondiente contradicción y defensa, y en efecto, en ejercicio de ésta, el demandante se refirió concretamente al comportamiento que se le reprochó. Es decir, la conducta es clara, precisa y concreta, no se vislumbra ninguna inconsistencia en su formulación que permita inferir que le era imposible ejercer su defensa y probar concretamente frente a lo imputado, que si era posible exigir el pago echado de menos, o que no ocurrieron los hechos.

Se observa de esta manera que el artículo 34 no consagra como tal un tipo disciplinario, sino una obligación dirigida a los servidores públicos; el tipo disciplinario pertinente en este caso lo consagra el artículo 50 de la Ley 734 de 2002, de conformidad con el cual:

*"Art. 50. **Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.*

*La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.*

*Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima." (Resaltado de la Sala)*

Por ello, si bien el operador disciplinario incurrió en defecto al formular el cargo, no es menos cierto que quedó claro cuál fue el hecho por el cual se elevaba la acusación. Con ello, se garantizó el ejercicio del derecho de defensa.

Así lo consideró en caso semejante el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en Sentencia de 21 de noviembre de 2013. Radicación No: 11001-03-25-000-2011-00190-00 (0649-11), en la que sostuvo:

*(...) observa la Sala que la prohibición consagrada en el artículo 35-3 del Código Disciplinario Único, leída en su integridad, es lo suficientemente uniforme y homogénea como para poder considerarse como una única descripción legal (...) No vulnera esta enunciación ninguna norma superior, y de ella no se deriva tampoco ninguna imprecisión o vaguedad en la redacción de la norma, la cual no se presta a equívocos con respecto a la conducta que allí se proscribe. Para el Consejo de Estado se trata, por lo tanto, de una sola prohibición disciplinaria.  
(...)*

*En últimas, nota la Sala que a todo lo largo del proceso disciplinario, la señora Navarro tuvo perfecta claridad sobre la conducta irregular que se le estaba imputando, y pudo ejercer materialmente su defensa con relación a esa conducta, cuya subsunción típica se realizó sin inconsistencias, puesto que desde el momento de la imputación de los cargos se le achacó la conducta descrita en el artículo 35.3 del Código.  
(...)"*

Así las cosas, la ausencia de la identificación de cada una de las normas que contienen el deber incumplido no tiene la trascendencia necesaria para anular el proceso disciplinario, pues se garantizó el derecho de defensa y contradicción, en tanto el disciplinado siempre fue consiente de la conducta por la cual estaba siendo investigado.

Al respecto, téngase en cuenta lo establecido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, en Sentencia de 30 de agosto de 2012, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00473-00(1852-11), en la que indicó:

*"(...) en sede judicial, **el debate discurre en torno a la protección de las garantías básicas**, cuando quiera que el proceso disciplinario mismo ha fracasado en esa tarea, es decir, **en el evento en el que el trámite impreso a la actividad correccional resulta intolerable frente a los valores constitucionales más preciados, como el debido proceso, el derecho de defensa, la competencia del funcionario y de modo singular**, si el decreto y la práctica de las pruebas se hizo atendiendo estrictamente las reglas señaladas en la Constitución y en la ley.*

*A pesar de lo dicho, **no cualquier defecto procesal está llamado a quebrar la presunción de legalidad que ampara a los actos de la Administración**, pues la actuación disciplinaria debe adelantarse con estricta sujeción a las normas que la regulan, las cuales están inspiradas en las garantías constitucionales básicas.*

*En ese sentido, **si de manera general los actos de la administración están dotados de la presunción de legalidad, esa presunción asume un carácter más valioso en el juicio disciplinario**, en el cual el afectado participa de modo activo en la construcción de la decisión, mediante el ejercicio directo del control de la actividad del Estado, cuando ella se expresa en su fase represiva. Dicho en breve, **es propio de la actividad disciplinaria, que el control de las garantías sea la preocupación central del proceso correccional. Por ello, cuando el asunto se traslada y emerge el momento del control judicial en sede***

**Contencioso Administrativa, no cualquier alegato puede plantearse, ni cualquier defecto menor puede erosionar el fallo disciplinario.** (Resaltado fuera del texto original)

En segundo lugar, y también rotulado como **Falsa motivación**, alega el demandante que en el pliego de cargos y en el fallo de primera instancia, se señaló que mal podía el rector de la Institución Educativa efectuar cobros a los padres de familia cuando el Departamento de Cundinamarca, había implementado las políticas de gratuidad, afirmación que, a su juicio, resulta falsa, ya que la políticas de gratuidad son implementadas, organizadas y coordinadas por la Nación- Ministerio de Educación Nacional y no por los entes territoriales. Además arguyó que para la época de ocurrencia de los hechos, el municipio de Zipaquirá ya se encontraba certificado, por lo que en gracia de discusión, las políticas de gratuidad expedida por el Departamento no eran aplicables a la jurisdicción de Zipaquirá.

Para resolver tenemos que el Consejo de Estado<sup>22</sup> ha sostenido que se incurre en falsa motivación cuando la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión; por lo que, para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en esta causal es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos **determinantes** de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

En este punto, razona la Sala que los hechos que tuvo en cuenta la Entidad como motivos determinantes para concluir que el demandante faltó en el cumplimiento de sus deberes, con lo que incurrió en falta disciplinaria, estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa, ya que existe fundamento legal y jurisprudencial para considerar que los rectores de las instituciones educativas deben propender por garantizar el derecho a la educación de los menores, y les está prohibido cobrar costos no académicos ni autorizados por la autoridad correspondiente.

---

<sup>22</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. 28 de septiembre de 2016. Radicación: 250002327000201100392-01, entre otras.

Aunado a lo anterior, tampoco se evidencia que la administración haya omitido tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente, pues la afirmación acerca de la implementación de las políticas de gratuidad a nivel departamental no tiene relevancia, en razón a que la prohibición de cobrar costos no académicos se encuentra en el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, modificado por la Ley 1269 de 2008<sup>23</sup>, y condicionar la matrícula de un menor al pago de los mismos es una vulneración de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia, por lo que en cualquiera de los dos escenarios el resultado hubiera sido el mismo, cual es, la suspensión del actor.

Por consiguiente, se concluye que éste cargo no prospera, pues los actos demandados no incurrieron en la causal de falsa motivación, ni violaron los principios de justicia, equidad ni proporcionalidad.

### **Errores probatorios**

Se agruparan, teniendo en cuenta que dos de ellos, como es el no haberse recibido testimonio de los padres de la menor Benítez en el trámite disciplinario se invocan bajo dos acápites distintos. También, por cuanto corresponden a una misma materia. Por tanto, y para el análisis se reseña que los argumentos consisten en que se decretaron pruebas, como la ampliación de unos testimonios, que nunca se practicaron; la prueba documental recaudada fue erradamente valorada y la versión libre rendida por el investigado no fue apreciada; tanto así que el accionante fue la única persona que terminó siendo investigada, pese a la existencia de varias quejas contra la pagadora del establecimiento educativo. Indicó que las declaraciones de los padres de la menor supuestamente afectada, rendidas en el proceso constitucional seguido contra la demandada, no constituyen prueba testimonial, toda vez que fueron vertidas en otro proceso judicial, sin la comparecencia del disciplinado, lo que le

---

<sup>23</sup> Artículo 203.- Cuotas adicionales. Modificado por la Ley 1269 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: Los establecimientos educativos no podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.



impidió conainterrogar a los testigos, entre otros requerimientos prescritos por los estatutos procedimentales.

Para la prosperidad de la crítica a la valoración probatoria, se requiere probar como la prueba no aportada o mal apreciada cambiaría la situación del actor, por lo que se mirará si las alegaciones de este contienen tal requisito de trascendencia de sus afirmaciones.

Así las cosas, observa la Sala que no se explica de qué forma se trocaría la situación del actor, en el evento de haber sido escuchados dentro de la actuación bajo examen los padres de la menor Benítez, en vez de haber sido considerada prueba trasladada; tampoco como variarían la culpa del accionante frente a lo hecho por la pagadora; ni en que la mutaría, la aducción de los medios de convicción que echa de menos.

En el trámite disciplinario, la entidad asignó, de manera razonada, clara y expresa, conforme a las reglas de la sana crítica, el valor probatorio correspondiente a cada una de las pruebas decretadas dentro del proceso, con base en las cuales determinó la existencia de la falta disciplinaria imputada al investigado; análisis y valoración que guarda congruencia con la sanción impuesta.

Además si bien es cierto las declaraciones de los padres de la menor a la que por vía de tutela, se le ampararon sus derechos fundamentales, no fueron aportadas como prueba trasladada al proceso disciplinario, ni ratificadas dentro de éste, fue el mismo juez constitucional el que ordenó compulsar copias de ciertas piezas procesales de la acción, para que sirvieran para iniciar la investigación por la posible comisión de una falta disciplinaria, por lo que no se les puede restar valor probatorio; aunado a ello, el dicho de los tutelantes no fue lo único que se tuvo en cuenta, sino que fue respaldo con otras declaraciones, y por las quejas escritas que llegaron a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, poniendo en conocimiento los hechos por los cuales se sancionó al demandante.

En este punto, la Sala precisa que no se observa omisión en la apreciación de una prueba trascendental para la decisión, o la suposición de elementos probatorios, tampoco que la prueba haya sido valorada de manera arbitraria. En este punto se recuerda que el control de legalidad no busca realizar una nueva propuesta a la

manera de examinar los medios de prueba, con base en apreciaciones subjetivas, sino que a la nulidad va aparejada la demostración de arbitrariedad en la valoración, valga decir, ignorar, suponer o tergiversar las pruebas, lo que no ocurrió en el *sub examine*.

Al respecto, vale la pena recordar que en el ámbito de los procesos disciplinarios no existe una tarifa probatoria legal; así lo ha sostenido el Consejo de Estado<sup>24</sup>, y de hecho el propio Código Disciplinario Único consagra, en su artículo 131<sup>25</sup>, el principio de libertad probatoria.

Adicionalmente, no se aportaron medios probatorios diferentes a los obrantes en el proceso administrativo, tendientes a demostrar que los hechos hayan sido diferentes o la existencia de un eximente de responsabilidad que configure alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos, tales como la falsa motivación por no ocurrencia de la conducta, o la falta de culpabilidad en la misma.

Por consiguiente, la Sala no advierte irregularidad alguna en el trámite de la actuación disciplinaria, como tampoco la ausencia de pruebas que respalde la falta imputada al demandante, pues la sanción fue adoptada luego de la valoración en conjunto de las arrimadas a la actuación, bajo una crítica razonada de las mismas, estableciéndose la certeza de la falta y la responsabilidad de la disciplinada, de acuerdo con lo previsto en la Ley 734 de 2002, respetando el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción del investigado.

Aunado a lo visto, se encuentra demostrado que el accionante hizo uso de todas las oportunidades procesales para controvertir las pruebas valoradas en el proceso disciplinario.

### **Incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio**

En cuanto a la **Incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo sancionatorio**, sostiene el actor, que el cargo imputado lo fue por supuestamente negar un cupo a

---

<sup>24</sup> Al respecto ver la Sentencia de 10 de octubre de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00068-00(0690-10). Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>25</sup> Dicho artículo establece que: "*la falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos*"

una menor debidamente individualizada, por falta de pago de unos costos que no eran académicos, así como exigir sumas de dinero a otros estudiantes para poder matricularse. Adicionalmente por impedir la matrícula a otro alumno por iguales razones; lo cual, a su juicio, conllevó a que en el fallo de primera instancia se le sancionara por exigir cobros que no tenían la categoría de académicos a otros alumnos, lo que terminó afectando el derecho a la defensa del disciplinado.

La Sala recuerda que el pliego de cargos<sup>26</sup>, es el eje del proceso disciplinario que delimita el objeto de la relación jurídico procesal, y fija las reglas a partir de las cuales se determina si hay lugar o no a sancionar. Por consiguiente, establece un marco que contiene tanto la acusación clara que se hace al disciplinado como para este, el linderó en que se desarrolla su defensa. Por ende, se requiere la concreción de los cargos, pues si estos son imprecisos, no es posible ejercer la defensa a que se tiene derecho.

De lo expuesto, se observa que los cargos deben ser claros, señalando la acción u omisión imputada, con circunstancias de modo, tiempo y lugar claras, y en efecto, de ello se deriva que mal podría decirse que se le acusa de reclamar pagos a otros educandos sin determinar quiénes, cuándo y cómo, dado que ello impide un pronunciamiento defensivo, ya sea para oponerse a los elementos fácticos o a la subsunción de los mismos en la norma, puesto que frente a lo abstracto no existe posibilidad de ejercer la contradicción. Ahora bien, se tiene que dentro del fallo de primera instancia se concluyó que quedaba probada la irregularidad frente al caso de la menor Benítez Velásquez e igualmente del joven Rodríguez Romero cuyo caso no fue precisado en los cargos. Por lo que frente a este último no es posible efectuar condena, como si para el caso de la primera que había sido planteado al momento de formular cargos<sup>27</sup>. En otras palabras el *a quo* debió limitarse al caso de la joven

---

<sup>26</sup> Ley 734 de 2002 Artículo 163. Contenido de la decisión de cargos. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: 1. **La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.** 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. 3. La identificación del autor o autores de la falta. 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este Código. 7. La forma de culpabilidad. 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.

<sup>27</sup> Ha observado la doctrina: "(...) El pliego de cargos constituye una providencia de especial importancia en el proceso disciplinario y con ella se define **la incriminación concreta** que el Estado-jurisdicción le hace a un sujeto disciplinable a quien considera presunto autor de una falta disciplinaria. De su innegable trascendencia se ha ocupado la jurisprudencia y la doctrina al punto que el pliego acusatorio se considera como el **núcleo del proceso investigativo** que si se dan las exigencias recogidas en el artículo 162 (184 de la Ley 836 de 2003) no queda alternativa distinta a la de proferir esta decisión de cargos. (...). (...) el pliego de cargos – al igual que en su

Benítez y no extenderse a otros de los que no existió claridad en el cargo, y el *ad quem* también debió seguir esa limitación.

#### VIII. APLICACIÓN DEL CONTROL INTEGRAL DE LOS FALLOS DISCIPLINARIOS AL SUB LITE

Derivado de los cambios en la orientación jurisprudencial sobre el control de legalidad de los actos disciplinarios, dado que el Consejo de Estado ha unificado la forma de realizar dicho control: sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C. P.: Dr. William Hernández Gómez (E) de 9 de agosto de 2016. Rad: 110010325000201100316 00 (1210-11), reiterado en fallo del 6 de octubre de 2016 Rad (2362-2012) C P: Sandra Lisset Ibarra Vélez, y ello es imperativo, pues como se dijo en dicha jurisprudencia; *“se advierte a la comunidad en general, que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación constituyen precedente y tendrá aplicación en las decisiones judiciales que se profieran a partir de la fecha.”*, se concluye que:

---

*contexto ocurría con el auto de citación a audiencia- constituye pieza medular dentro del proceso disciplinario pues sin él no será posible dictar fallo sancionatorio; se trata de un auto interlocutorio toda vez que define aspecto sustancial de la actuación en cuanto, de una parte, sitúa la relación del investigado frente al proceso al confirmarlo como sujeto procesal y, de otra parte, materializa la acusación que el Estado-jurisdicción le hace a quien considera como persona que tiene comprometida su responsabilidad. (...)*. (VILLEGAS GARZÓN, Oscar. El Proceso Disciplinario. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003: p. 529. Se resalta).

Y,

*“(...) Para una correcta formulación del auto de cargos que no dé lugar a la nulidad, debe tenerse en cuenta que la descripción de la conducta violatoria del derecho, deber, prohibición, inhabilidad, incompatibilidad o impedimento exigida por el numeral 5 del artículo 92 C.D.U. [ actualmente artículo 184.1 de la ley 836 de 2003] no puede hacerse de manera genérica, imprecisa o ambigua, esto es, “ que pueda entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión”, según definición del Diccionario de la Lengua Española. Puede afirmarse que una adecuada descripción de la conducta será aquella que comprenda todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ella se realizó; que individualice cada uno de los comportamientos reprochados sin mezclarlos, cuando se trate de varias faltas disciplinarias; que, en fin, concrete con toda claridad los elementos específicos que tipifican la falta de manera que no quede ninguna duda acerca de cuál fue la acción o la omisión del investigado que dio lugar a la acusación. En cuanto a la segunda parte de esta causal, esto es, la imprecisión de las normas en que se fundamenten los cargos, el examen de su violación debe ser en extremo cuidadoso pues una conducta bien puede estar tipificada como falta disciplinaria en diversas disposiciones que, conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 92 C.D.U., [actualmente artículo 184.6 de la ley 836 de .003] se le deben indicar al investigado en el auto de cargos, de suerte que la omisión en la determinación de una de ellas dentro de un criterio absolutamente formalista, podrían dar al traste con la actuación. Como entre la descripción de la conducta y las normas que se señalan como infringidas existe una indisoluble ligazón, lo que debe observarse para efectos de la nulidad es que la adecuación típica que se propuso en el auto de cargos cumpla mínimamente con el propósito de señalarle al investigado cual es el contenido preciso de la acusación. Citar algunas normas en exceso que no correspondan a la tipificación de la falta u omitir otras que no la afectan, no constituirá por lo tanto un vicio sustancial que afecte la validez de la actuación. Naturalmente, en éste último caso el fallo no podrá considerar las disposiciones omitidas y el análisis tendrá que reducirse forzosamente a las citadas. (...) ”. VELÁSQUEZ GÓMEZ, Iván, Manual de Derecho Disciplinario, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2ª Edición, 1999. Se destaca).*

- La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la ley 734, con el fin de **garantizar** la tutela judicial efectiva.
- El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1 del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Que debe ordenarse la nulidad de los actos, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, según el CPACA arts. 137 y 138.

En particular, en lo atinente a la **violación del derecho de audiencias y de defensa**, se dijo que vincula el derecho al debido proceso regulado en el artículo 29 Constitucional que consagra el derecho a presentar pruebas, solicitarlas o controvertirlas.

La Falsa motivación, se configura cuando las razones de hecho o de derecho que se invocan como fundamento de la decisión no corresponden a la realidad. Motivación que constituye un principio rector en el artículo 19 de la Ley 734/02. El juicio integral permite controlar la valoración de la prueba porque sólo a partir de su objetiva y razonable ponderación, se puede colegir si el acto disciplinario se encuentra debidamente motivado.

Si bien, prima facie, el juicio de legalidad se guía por las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto, que en virtud de la primacía del derecho sustancial, el juez puede y debe examinar aquellas causales conexas con derechos fundamentales, con el fin de optimizar la tutela judicial efectiva, de máxima importancia al tratarse del ejercicio de la función pública disciplinaria que puede afectar de manera especialmente grave el derecho fundamental al trabajo, el debido proceso, etc.

Como consecuencia, si se declara la nulidad del acto, esta puede ser total o parcial. En este último caso, se dicta una nueva medida:

*"Por su parte, el artículo 187 del CPACA, establece el contenido de las sentencias proferidas al término de un proceso judicial contencioso-administrativo, dispone expresamente en su inciso 3º que "[p]ara restablecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar éstas".*

*Lo anterior si advertimos que la anulación de un acto administrativo de carácter disciplinario en virtud de una circunstancia de desproporción no puede en modo alguno representar impunidad frente a una conducta que fue de algún modo trasgresora de los deberes y obligaciones de los servidores públicos, de ahí que sea en interés de la sociedad el funcionamiento de la competencia del juez contencioso para establecer nuevas medidas en reemplazo de las anuladas por la jurisdicción; y en lo que concierne al demandante, su juzgamiento en los términos estrictos de lo arrojado por el plenario le restablece su situación jurídica en cuanto al derecho absoluto de los ciudadanos para ser sometidos a los procesos sancionatorios sin que en ese actuar del Estado de Derecho se cometa desequilibrio, injusticia o desproporción." (CP: GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN 26 de marzo de 2014.Rad.: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13).*

Por ende, ha de declararse de manera parcial la nulidad de la sanción, y esta deberá ajustarse habida cuenta que solo se comprobó la violación respecto de un educando y no de otros. Para ello, se aplicará una reducción en la suspensión que es la sanción procedente para las faltas graves dolosas, y que tiene un mínimo de un mes a un máximo de doce meses, según el art. 46 CDU, por lo que se reducirá en un mes la sanción, ya que para efectos de la sanción, se determinó al momento de graduar la gravedad de la falta, en lo concerniente al grado de culpabilidad y grado de perturbación, que los afectados por su actuar fue un número plural y por ello la gravedad de la misma. Igualmente, que se probó el cargo, pese a que en él se incurrió parcialmente en error y por ende, no podía darse por probado totalmente.

Como quiera que según las manifestaciones del propio actor, no se le suspendió ni se le convirtió en multa la sanción, no ha lugar a ordenar restablecimiento del derecho.

#### **IX. COSTAS**

Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011- ordena pronunciarse en materia de costas, ello no implica que necesariamente deba ser en forma condenatoria, sino que solo procede dicha condena bajo los criterios de abuso del derecho, mala fe o temeridad, como ha sido reiterado por el Consejo de Estado, situaciones que no fueron demostradas en el plenario, razón por la cual no ha lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección "C", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: ACCEDER PARCIALMENTE** a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. Como consecuencia declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 003-2013, expedida el veintidós (22) de octubre de 2013 por la Secretaria General de la Alcaldía de Zipaquirá, en su condición de Directora de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la misma entidad territorial, por la que se sancionó disciplinariamente al actor con suspensión del cargo por el término de noventa (90) días sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el mismo término, en calidad de Rector de la Institución Educativa San Juan Bautista de la Salle de Zipaquirá, y la Resolución No. 077 del 06 de marzo de 2014, proferida por el Alcalde del Municipio de Zipaquirá, por la cual confirmó en segunda instancia la Resolución No. 003-2013, en lo que atañe al tiempo de suspensión el cual se determinará en dos (2) meses.

**SEGUNDO:** Sin restablecimiento del derecho, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: Reconocer personería** a la Dra. Tania Virginia Ojeda Vivi, identificada con C.C. 35'416.460 y T.P. 134.963, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folios 289 del expediente, como apoderada del Municipio de Zipaquirá.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Acta No.

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL      LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ**