REPÚBLICA DE COLOMBIA

Tribunal Administrativo de Casanare
Forjando Institucionalidad
Yopal - Casanare - Colombia

Yopal, cuatro (04) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Ref.: NRD. Fallo. Actos administrativos **disciplinarios**. Fallos que impusieron sanción de destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 18 años a concejales del municipio de Yopal. Facultades del juez contencioso – administrativo: control integral de legalidad (Consejo de Estado - sentencia de unificación). Competencia plena del juez administrativo sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. Valoración probatoria según principios de independencia e imparcialidad. Inexistencia de causal de nulidad: presupuestos fácticos de los cargos corroborados en el juicio. Desestimatoria.

Demandantes: GERMÁN OROZCO BARRERA, OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS y JOSÉ REINALDO PÉREZ PIRAGAUTA
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Radicación: 850012333002-2013-00249-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en el asunto ordinario de la referencia, en el que se controvierte la legalidad de los actos administrativos expedidos en ejercicio del poder disciplinario por la Procuraduría Regional de Casanare y Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, respectivamente, por medio de los cuales se sancionó a los demandantes con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 18 años para el ejercicio de funciones públicas.

Descripción de la actuación

Fecha	Actividad	Folio
13/11/2013	Ingreso por reparto.	99 vta.
19/11/2013	Admite demanda.	100
19/03/2014	Contestación de demanda.	128
07/03/2014	Solicitud de adición de demanda. Introdujo un numeral relativo a condenas[1] y un nuevo hecho con nuevos sujetos procesales[2].	115
28/03/2014	Rechaza la solicitud de adición de demanda. Respecto de las nuevas partes y pretensiones no se agotó requisito de procedibilidad.	214
03/04/2014	Recurso de apelación contra el auto del 28/03/2014 (rechazo parcial de reforma).	216
23/04/2014	Concede apelación ante Consejo de Estado.	219
07/02/2018	C.E., Sección Segunda (B), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, confirma auto del 28/03/2014.	223
10/04/2018	Auto que ordena obedecer y cumplir lo dispuesto por el superior funcional.	233
10/05/2018	Auto que tiene por no contestada la demanda por parte de la PGN y convoca a audiencia inicial.	236
29/05/2018	Audiencia inicial. Decreto general de pruebas: 1) se previno a la parte actora la	249

[1] Se condene a la demandada a pagar daño moral a los demandantes y a su núcleo familiar por la afectación del buen nombre.
[2] Manifestó que los señores Germán Orozco Barrera, Oromairo Avella Ballesteros y José Reinaldo Pérez Piragauta y sus familiares, han sufrido enormes perjuicios materiales, morales y afectación al buen nombre que se hace necesario resarcir. Adjuntó nuevos registros civiles de los familiares para acreditar parentesco.

	carga de revisar antecedentes administrativos y advertir si algo falta; 2) se requirió a la Fiscalía Sexta Especializada de Yopal para que informara estado del asunto penal 850016002116920100059; 3) se decretaron los testimonios de dos ex concejales del municipio de Yopal.	
26/06/2018	Audiencia de pruebas. Recaudo del testimonio de *Cristóbal Torres Pérez;* se dispuso la incorporación de la prueba documental física y digital allegada por la Fiscalía 135 Especializada de Yopal y se requirió al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Yopal para que allegara copia del impreso y grabación audiovisual de sentido de fallo. Igualmente, se hicieron requerimientos a la PGN respecto del asunto disciplinario IUS 2010-38331 y al Concejo Municipal de Yopal[3].	277
10/07/2018	Reanudación audiencia de pruebas. Testimonio de *Gladys Amparo Sanabria.* Se ordenó que el expediente permaneciera en Secretaría a la espera de pronunciamiento del Concejo Municipal de Yopal.	366
10/08/2018	Se declaró clausurado el periodo probatorio y se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión.	448
23/08/2018	Alegatos de conclusión parte actora.	450
28/08/2018	Alegatos de conclusión PGN.	468
28/08/2018	Concepto del Ministerio Público.	461
29/08/2018	Ingreso al despacho en turno para fallo. Trámite procesal completo	475

EXCEPCIONES PREVIAS Y DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO

La contestación de la demanda por parte de la Procuraduría General de la Nación fue presentada de manera extemporánea. No presentó excepciones (Audiencia inicial cronómetro 00:07:40).

1º HECHOS RELEVANTES Y TEORÍAS DE CASO DE LAS PARTES[4]

1.1 Asunto litigioso: Se controvierte la legalidad de los actos administrativos, fallos de primera y segunda instancia, expedidos en ejercicio del poder disciplinario por la Procuraduría Regional de Casanare el 30/11/2011 y la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el 27/03/2012, respectivamente, por medio de los cuales se sancionó a los demandantes con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 18 años para el ejercicio de funciones públicas.

Se discute la nulidad de los actos acusados y el restablecimiento de presuntos derechos, concretamente el reconocimiento, liquidación y pago de los honorarios, salarios y prestaciones sociales hasta la terminación del periodo como concejales, perjuicios morales, materiales y a la vida de relación, que se hayan causado directamente a los demandantes, pues está excluido lo pretendido para los familiares.

Se advierte, tal como se indicó en el auto admisorio de la demanda y en la audiencia inicial[5] respecto de la tercera pretensión declarativa (nulidad del proceso disciplinario), que no se dirigió clara y concretamente contra autos que hayan decidido el fondo del asunto; las actuaciones de simple impulso, así como las preparatorias de las decisiones, no son acusables (arts. 138 y 163 Ley 1437), sin perjuicio de ponderar los

[3] El Concejo Municipal de Yopal debía remitir copia auténtica y anexos del acta 173 de la sesión del 26/11/2009, de la renuncia a la investidura presuntamente presentada por el concejal Cristóbal Torres, certificación del trámite de la renuncia con copia de los documentos soporte, entre otros.
[4] Los elementos descriptivos se toman, con ajustes, de las ayudas de memoria de las audiencias inicial y de pruebas (dos sesiones).
[5] Fijación del litigio, asunto litigioso. **Cronómetro: 00:08:24.**

cargos que se endilgan a la actuación, como presuntas causales de nulidad de las decisiones que le pusieron fin al aludido proceso.

1.2 Teoría de caso de la parte actora (Germán Orozco Barrera, Oromairo Avella Ballesteros, José Reinaldo Pérez Piragauta): Los actos acusados infringen directamente la Constitución y la ley y vulneran el debido proceso, desconocen el principio de legalidad, la imparcialidad en la búsqueda de la prueba, su apreciación integral, la finalidad de la investigación disciplinaria y el derecho a la investigación integral. Además, se incurrió en una vía de hecho fáctica, pues se tuvieron como ciertas hipótesis que no fueron probadas en el proceso. Se valoró indebidamente la prueba indiciaria y hubo parcialidad en la decisión; además, el video debió valorarse técnicamente (prueba científica) para determinar su autoría y fecha, lo cual no ocurrió.

Resaltó que todo documento debe cumplir con requisitos de admisibilidad y autenticidad, aspectos debidamente regulados por la norma penal y que el video que soportó el cargo disciplinario y la sanción es un documento anónimo sin que se pudiera establecer su autenticidad. Todas las inferencias lógicas hechas en el proceso disciplinario que partan del video son ilegales e inadmisibles.

1.2.1 En sus *alegatos,* señalaron lo siguiente: i) los indicios no son un medio de prueba en el proceso disciplinario; ii) se hicieron inferencias ilegales y contrarias al debido proceso en el análisis probatorio dentro del proceso disciplinario, el cual partió de indicios, que no dan grado de certeza de los hechos; iii) corresponde al operador judicial excluir de cualquier valoración las pruebas ilegítimas, porque el art. 140 del C.D.U. dispone que la prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado se tendrá como *inexistente,* esto es, no se le reconoce la categoría jurídica de prueba y por ende, no puede servir de soporte para una decisión sancionatoria; iv) a los videos en los que se fundó la denuncia de los ex concejales *Cristóbal Torres* y *Gladys Sanabria* no se les hizo cadena de custodia, verificación de la autoría del documento fílmico, ni corroboración de la autenticidad del mismo (fol.450).

1.3 Teoría de caso de la Procuraduría General de la Nación: Aunque la contestación de la demanda fue extemporánea, se tiene como simple información de contexto que allí señaló que en todas las actuaciones se respetó el debido proceso y se evaluó el material probatorio de forma minuciosa. Los funcionarios fueron investigados por el órgano competente de acuerdo con las normas que regulan el proceso disciplinario; además, se brindaron todas las garantías y derechos de acuerdo con las ritualidades del proceso disciplinario.

Indicó que el 05/02/2010 la alcaldesa de Yopal remitió a la Procuraduría Regional de Casanare copia de acta de consejo extraordinario de seguridad acompañada de un CD con grabaciones en las que se realizaban denuncias por presuntas irregularidades relativas a amenazas por parte de concejales de Yopal; reseñó las actuaciones preparatorias; precisó que el 23/07/2010 se formuló pliego de cargos, con la oportunidad para que se presentaran descargos; el 31/01/2011 se decretaron pruebas, se ampliaron las versiones libres, se corrió traslado para alegar de

conclusión y se emitió fallo de primera instancia el 30/11/2011 el cual fue confirmado el 27/03/2012.

1.3.1 En los *alegatos*, precisó que: i) el proceso disciplinario 2010-38331 se adelantó con las debidas formalidades y respeto por los derechos de los disciplinados; ii) estuvieron probados los indicios que conllevaron a concluir la existencia de violencia ejercida contra funcionarios públicos, pues se les obligó a firmar letras de cambio y a filmar videos en los que se auto incriminaban; iii) los relatos en el proceso disciplinario son creíbles y detallados; iv) el testimonio de *Gladys Sanabria* da cuenta de que no había razón alguna para firmar las letras; v) las características de la vivienda en la que sucedieron los hechos coincide con la descrita por los testigos; vi) la SIJIN aseguró encontrar en la vivienda rastros de una fogata como la que Torres y Sanabria describieron, en consideración a que se destruyeron las unidades de memoria, al parecer para no dejar evidencia; vi) los peritos en informática forense que revisaron el computador hallaron archivos no recuperables que fueron borrados para la época de los hechos; vii) las valoraciones científicas por profesionales de medicina legal dieron certeza de la veracidad de los relatos.

2º Recaudo y hechos probados.

2.1 Los señores Germán Orozco Barrera, Oromairo Avella Ballesteros y José Reinaldo Pérez Piragauta fueron electos y ejercieron como concejales del municipio de Yopal, para el periodo comprendido entre el 01/01/2008 al 31/12/2011, quienes hacían parte de la bancada del Partido de la U junto con otros concejales, dentro de los que se destaca a Gladys Amparo Sanabria y Cristóbal Torres Pérez (certificación pág.41 carpeta 1 original CD fol. 243).

2.2 La Procuraduría Regional de Casanare inició el 12/02/2010 indagación preliminar contra *funcionarios por determinar* del Concejo y Alcaldía de Yopal, así como de la EAAAY, tendiente a establecer la existencia de presuntos actos de corrupción denunciados en dos videos, obtenidos al parecer con coacción y amenaza, los cuales fueron remitidos por la Contraloría de Casanare y en virtud de las copias que envió la alcaldesa municipal de Yopal el 04/02/2010 (fol.140).

2.3 El 24/02/2010 los concejales Gladys Amparo Sanabria y Cristóbal Torres Pérez presentaron queja contra varios pares del municipio de Yopal, junto con material probatorio[6]. Señalaron que en el mes de abril de 2009 la bancada del Partido de la U, de la cual hacían parte, se reunió en la vivienda de uno de los concejales, lugar en el que fueron amenazados con armas de fuego si llegaban a *"torcerse"* como grupo de oposición, obligados a incriminarse y a firmar letras de cambio y cartas de renuncia (pág. 45, carpeta 1 original CD fol. 243).

2.4 El 12/03/2010 la Procuraduría Regional de Casanare **abrió investigación disciplinaria** contra OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS, JOSÉ REINALDO PÉREZ PIRAGAUTA, LUIS

[6] De acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se tiene que el proceso disciplinario comenzó en virtud de la remisión por parte de la alcaldesa de Yopal y contralor departamental de Casanare de las grabaciones en las que al parecer algunos concejales se incriminaban; posteriormente, por tratarse de los mismos hechos y del mismo asunto, se incorporó la queja presentada por GLADYS SANABRIA y CRISTÓBAL TORRES en contra de los concejales Oromairo Avella, José Reynaldo Pérez, Germán Orozco Barrera, entre otros (auto del 01/03/2010 emitido por la Procuraduría Regional de Casanare – pág. 44 carpeta 1 original CD).

CARLOS PÉREZ BARRERA, GERMAN OROZCO BARRERA y otros concejales (fol.145; pág. 59 carpeta 3 original 3 CD fol.243).

2.5 Mediante providencia del 23/07/2010, la Procuraduría Regional de Casanare formuló pliego de cargos (fol.163) en contra de OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS, GERMÁN OROZCO BARRERA, LUIS CARLOS PÉREZ BARRERA, JOSÉ REINALDO PÉREZ PIRAGAUTA, ALEJANDRO BARRAGÁN UNDA, RAFAEL GONZÁLEZ PEÑA y RAFAEL CASTRO BUITRAGO por el **cargo único** de:

> *"En el mes de abril de 2009 en la residencia del municipio de Yopal del concejal Luis Carlos Pérez, se ejerció violencia a través de amenazas e intimidaciones contra otros 2 concejales forzándolos a grabar sendos videos donde se auto incriminaban e incriminaban a miembros de la Administración de Yopal en una serie de negociaciones indebidas que involucraban procesos contractuales de Yopal y la EAAAY, obligándolos además a firmar cartas de renuncia y letras de cambio con el fin de garantizar que los concejales votaran los proyectos de acuerdo en la forma como los investigados lo decidieron".*

2.6 Se presentaron descargos fundamentados en la inexistencia de prueba idónea, legal y oportuna para determinar la conducta y se alegó falta absoluta de certeza en la determinación de los cargos e inexistencia de la conducta reprochada (fol.173, pág. 432 carpeta original 3 CD fol. 243).

2.7 Obran formatos de la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación dentro del asunto con radicación 850016001169201000059 (órdenes a la Policía Judicial, acta de inspección a inmueble) (fol.518 carpeta original 3 CD folio 243).

2.8 Mediante auto del 09/12/2010 el procurador segundo delegado para la vigilancia administrativa no aceptó la recusación planteada por el apoderado de los implicados contra el procurador regional de Casanare (fol.175).

2.9 En auto del 31/01/2011 emitido por la Procuraduría Regional de Casanare se decretaron pruebas; se ordenó allegar documentos, copia de grabaciones, diligencias de la Fiscalía General, testimonios y ampliaciones de versiones libres (fol.177).

2.10 Los funcionarios Luis Carlos Pérez Barrera[7] (fol.148), Rafael Ernesto González Peña[8] (fol.150), José Reinaldo Pérez Piragauta[9] (fol.153 y 179), Germán Orozco Barrera[10] (fol.155 y 181), Alejandro Barragán[11] (fol.157) y Oromairo Avella Ballesteros[12] (fol.159, 188 y 190) rindieron versiones libres dentro del proceso disciplinario con radicación IUS 2010-38331 IUC D2010-97-229333.

2.11 El 29/07/2011 se ordenó correr traslado a los investigados por el término de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión (pág. 279 carpeta original 5 CD folio 243).

---

[7] Negó los hechos. Indicó no recordar las reuniones en las que presuntamente se coaccionó a los concejales denunciantes.

[8] Manifestó que todo lo que denunciaron los concejales Gladys Sanabria y Cristóbal Pérez es falso.

[9] Negó los hechos; no firmó letras de cambio y no empuñó arma de fuego.

[10] Desconoce los motivos de la acusación; negó los hechos. No precisa fecha exacta de la reunión de concejales.

[11] Adujo que las acusaciones son falsas. No tiene conocimiento acerca de las letras que se suscribieron y videos que se grabaron.

[12] Negó la coacción. Aunque hubo varias posturas políticas, las decisiones adoptadas en la bancada eran libres y voluntarias. Nunca hubo amenazas con armas de fuego. Se valió de dinero de familiar de la concejala Amparo Sanabria, motivo por el cual firmó las letras de cambio, pero nunca le fue girado el dinero.

2.12 El 30/11/2011, la Procuraduría Regional de Casanare emitió **fallo de primera instancia** en el que declaró demostrado y no desvirtuado el cargo único elevado contra OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS, LUIS CARLOS PÉREZ BARRERA y GERMÁN OROZCO BARRERA, entre otros concejales, a quienes se les destituyó del cargo y se les impuso inhabilidad general por el término de 18 años (fol.13 y 195).

Concluyó que los disciplinados, mediante amenazas e intimidaciones, forzaron a dos concejales a que mediante videos se auto incriminaran e incriminaran a miembros de la administración de Yopal en una serie de negociaciones indebidas que involucraban procesos contractuales de la misma y de la EAAAY, obligándolos además a la firma de cartas de renuncia y letras de cambio. Resaltó que los mecanismos utilizados tenían como objetivo garantizar que un grupo de concejales se mantuvieran en los lineamientos fijados y dirigidos a votar de determinada manera los proyectos de acuerdo.

A dicha conclusión llegó teniendo en cuenta las pruebas relacionadas en la investigación disciplinaria, descargos y argumentos expuestos por los sujetos procesales[13]. Resaltó que con *dolo* los disciplinados de manera unívoca, prepararon, desarrollaron y ejecutaron la conducta con conocimiento de causa, pues participaron en dichos actos de manera voluntaria.

2.13 Contra dicha decisión, los sancionados interpusieron recurso de apelación el 06/01/2012 en el que alegaron nulidad por violación al derecho a la defensa de los disciplinados, señalando entre otros aspectos, que no existe prueba alguna para aseverar con absoluta claridad que se ejerció violencia a través de amenazas e intimidaciones a concejales de Yopal. Resaltaron que los concejales denunciantes se apartaron de las decisiones de la bancada, por lo que se aplicaron las sanciones contempladas en la ley (pérdida del voto) y cuestionaron la falta de proporcionalidad de la sanción.

2.14 La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, en fallo del 27/03/2012, confirmó en segunda instancia la providencia del 30/11/2011 (fol.35 y 206).

Resaltó que la valoración probatoria realizada por la primera instancia fue la adecuada, que existe suficiente material probatorio que da certeza de la materialidad de la conducta y de la responsabilidad de los disciplinados, sin que se evidencie violación del derecho a la defensa en su recaudo; además, la decisión fue ampliamente motivada. No se encontró desviación en la facultad legal de la primera instancia.

2.15 *Evidencias traídas del proceso penal:* De los antecedentes disciplinarios allegados por la entidad accionada se destaca que en auto de apertura de investigación disciplinaria del 12/03/2010 (fol.146) y en el fallo de primera instancia del 30/11/2011[14] (fol.28) se indicó que los mismos hechos también fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía Sexta Especializada de Yopal, con número de radicación 850016002116920100059.

Por auto del 31/01/2011 (decreto pruebas) (fol.177) se solicitó a la Fiscalía General de la Nación copia de las diligencias practicadas en sede penal con relación a los mismos hechos.

---

[13] Prueba documental y oral: letras de cambio, certificaciones, publicaciones en prensa, proyectos de acuerdo, actas de sesiones, soportes de reuniones de bancada, declaraciones, versiones libres de los concejales, informe del comandante de Policía de Casanare, entre otros.

[14] Se hizo alusión al penal respecto de la diligencia de registro y allanamiento realizada en la vivienda de Luis Carlos Pérez en el mes de febrero de 2010 en la que se incautó computador, dictamen en informática forense realizado al mismo y valoración psicológica a los concejales denunciantes.

El 06/05/2011 la Unidad Nacional de Fiscalías contra el Terrorismo – Despacho 09 remitió al proceso disciplinario copia de los informes de Policía Judicial en desarrollo de las actividades adelantadas (pág. 1 carpeta ANEXOS 3 CD folio 243), dentro de los que se destaca: i) noticia criminal; ii) formatos con diligencias por practicar (allanamiento, entrevistas etc.); iii) formato de allanamiento del inmueble en el que sucedieron los hechos; iv) acta incautación de elementos; v) entrevistas; vi) informe pericial forense del 11 de febrero, valoración psicológica de Gladys Amparo Sanabria y de Cristóbal Torres Pérez (pág. 453); vii) dictamen en informática forense (pág.468), entre otros.

3º Recaudo posterior a la audiencia inicial. A lo examinado en esa ocasión para fijar el litigio, se suman las siguientes evidencias de prueba oral y documental:

3.1 Testimonio de Cristóbal Torres Pérez[15]

Abogado especialista en contratación estatal y labora de manera independiente. También se dedica a la agricultura y ganadería. No tiene vínculo alguno con las partes. Se desempeñó como concejal desde el 01/01/2008 al 31/12/2011.

En cuanto a la existencia del video, señaló que fue concejal del municipio de Yopal, una vez culminó su etapa profesional. En el año 2009 en algunas ocasiones los concejales destituidos disciplinariamente, más o menos en el mes de enero de ese año, comenzaron a realizar algunos acercamientos junto con la concejal Amparo Sanabria. Posteriormente, en el mes de abril fue invitado a reunión en la casa del concejal Luis Carlos Pérez, a la cual también acudieron los disciplinados. Arribó sobre las 7:00 pm. Se aludió a la necesidad de hacer oposición a la Administración.

Manifestó que en aquella reunión indicó que era su libre voluntad tomar decisiones, ante lo cual los concejales le dijeron que debía actuarse en bancada. Se le informó que la finalidad era archivar los proyectos. Los 4 concejales demandantes señalaron que debía realizarse un *"amarre"* para actuar frente a la Administración.

Los concejales demandantes estaban armados; hablaron de complot y le indicaron que se realizaría un video, con suscripción de letras de cambio y renuncias. Adujo que ante la presión entró en shock y aceptó las condiciones aducidas. Se grabó un video en el que se auto incriminó, el cual se hizo con presión. Se quitó el disco duro del computador de Reinaldo Pérez, el cual fue quemado en la casa de Luis Carlos Pérez. El CD fue guardado por los concejales que ejercieron presión.

Posteriormente se fue para su casa. Igualmente la concejal Amparo Sanabria fue forzada a grabar el video y a auto incriminarse. El video fue publicado en varios medios de comunicación.

00:20:10. En el mes de agosto de 2009, se creó la ley del transfuguismo, con la finalidad de lograr el cambio de partido. Se buscó bancada mayoritaria; todos se pasaron al Partido de la U y obligaron a la concejal Sanabria a que integrara dicha bancada. El 21/11/2009 citaron a la concejala Sanabria a la casa de Luis Carlos Pérez donde recibió amenazas de muerte. Para esa época acudió a la Policía con el fin de denunciar los chantajes y las amenazas, razón por las que se les asignó seguridad.

El 26/11/2009 se discutieron los proyectos más importantes (presupuesto para la vigencia fiscal 2010). Los concejales demandantes toman la decisión de archivar el proyecto. Manifestó en aquella oportunidad que votaría libremente. Posteriormente aparece una carta de renuncia suscrita supuestamente por él. **Nunca radicaron cartas de renuncia**. Aparece dentro del libro radicador del concejo un anónimo. Los concejales demandantes votaron negativo el proyecto.

00:30:19 Para el 15/01/2010 se hizo amonestación escrita, la cual fue recurrida por la concejal Sanabria; posteriormente les fue suspendido el voto a partir del 10/02/2010. Luego, hubo varias manifestaciones y amenazas, vienen una serie de actuaciones y amenazas. El 29/01/2010 aparece el video. A raíz de eso, se reforzó la seguridad y se radicaron las respectivas denuncias ante la Procuraduría y Fiscalía. Hubo actos

[15] Audiencia de pruebas del 26/06/2018 (fol.277), cronómetro 00:05:23.

de chantaje y amenazas. Finalmente la Procuraduría tiene en cuenta la evidencia.

00:35:54 La Procuraduría lo investigó y finalmente falló a su favor (del declarante). Concluyó que no hubo lugar a falta disciplinaria o situaciones que pusieran en duda su honorabilidad.

00:39:49 *Reunión de abril de 2009. Armas y presentes.* Al respecto señaló que afuera había gente. Él se encontraba encerrado. Oromairo Avella y Rafael González estaban armados. Los obligaron a ir hacia una habitación. Las armas fueron expuestas y apuntadas a la altura de la cabeza y del cuerpo. *Intervenciones de concejales:* Pasó a obstruir la salida en el lugar. Apuntó arma, al igual que Reinaldo y Germán Orozco. Todos se apoyaban, apuntaron y sacaron las armas. *Libreto entregado y su contenido:* el concejal Reinaldo Pérez tenía los libretos, las renuncias y las letras. Antes de la grabación hubo un lapso en el que los concejales entregaron los libretos que debían repetirlos.

Letras de cambio como mecanismo de coacción: Firmó 3 letras de $30.000.000. Las letras no fueron cobradas. Se desaparecieron. La concejala Sanabria logró sustraer algunas letras que firmó el concejal Oromairo Avella.

RESPUESTA RECONOCIMIENTO DEL VIDEO. **00:50:40.** El declarante señala que es él quien aparece en el video. Corresponde al video grabado en abril de 2009. *Informe los motivos y demás circunstancias en que se haya producido dicha grabación. RESPUESTA:* fue presionado, coaccionado e intimidado. Tuvo temor por su vida. No estaba preparado para sortear dichas amenazas. Entró en una situación de indefensión.

Quienes ejercieron acciones de coacción: las armas las portaban Reinaldo Pérez, Oromairo Avella, Ernesto González y el concejal Pérez Barrera (llevaba el computador). Germán Orozco también participó.

00:55:00 *Preguntas PGN: Existencia de otras reuniones fuera del Concejo Municipal de Yopal. Tipo de amenazas:* En el mes de noviembre de 2009 fueron citados nuevamente. Los concejales estaban demasiado molestos por las decisiones que habían adoptado dentro de la bancada. Amenazaron a la concejala Amparo de muerte e hicieron efectiva la renuncia. Siempre le hacían señas de las amenazas de muerte y existencia del video. *Qué tan efectivo fue el mecanismo efectuado por las jerarquías locales. Sanciones durante el resto del periodo constitucional:* Fue sancionado con amonestación escrita. Fueron sancionados quitándoles el voto y posteriormente fue publicado el video. Recibieron servicio de escolta de carácter permanente.

Si ha conocido o ha tenido información que familiares de la concejala Sanabria hayan tenido negocios o relaciones comerciales con el concejal Oromairo Avella y que en razón a ellas se hayan firmado letras: la concejala Amparo jamás ha tenido relaciones comerciales de sus familiares con el concejal.

01:03:00 *Preguntas Ministerio Público: Sanción de suspensión del derecho al voto. Acciones que realizó posteriormente. Acatar o no la decisión:* Señaló que efectivamente se suspendió el voto durante 30 días por la sanción impuesta por la bancada mayoritaria.

Si la mesa directiva le comunicó dicha decisión de suspensión: Solo hubo un oficio de los concejales dirigido a la mesa directiva. No hubo reunión por parte de dicha mesa. Solo hubo reunión de la bancada. *Si se suspendió el voto en otra oportunidad:* a los concejales nacionales solo los investiga el Tribunal de Ética o tribunales nacionales. No por régimen de bancadas.

3.1.1 En la audiencia, el declarante aportó copia del auto del 12/09/2013 emitido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa dentro del asunto con radicación IUS-2010-38331 iud-d-2010-788-250208 en contra de Lilian Fernanda Salcedo y otros, mediante el cual se ordenó la terminación de la actuación disciplinaria en su contra, por supuestos hechos de corrupción (fol.287) y acta nº 173 de la sesión del Concejo Municipal del 26/11/2009 en la que se hicieron públicas las amenazas a los concejales de aquella época, *Gladys Sanabria y Cristóbal Pérez* (fol.297).

3.2 Testimonio de Gladys Amparo Sanabria[16]

Preguntas magistrado: Ha visto usted un video en el que aparece una señora dejando registro audiovisual de presuntas actividades ilícitas de quien fuera alcaldesa de Yopal. Favor precisar si sabe a quién corresponden esa imagen de persona y la voz del audio. RESPUESTA: Indicó que efectivamente es ella quien aparece en el video.

Indique cuándo, dónde y en qué lugar se produjo esa grabación. *RESPUESTA:* En el año 2009, a finales del mes de enero, los concejales Oromairo Avella, Reinaldo Pérez, Germán Orozco, Alejandro Barragán y Luis Carlos Pérez comenzaron a buscarla de manera informal para invitarla a reuniones. Un día la invitaron a la casa de Luis Carlos Pérez; fue la última en llegar. En el lugar se encontraban los 5 concejales. Los señores Oromairo Avella, Reinaldo Pérez y Rafael Gonzáles estaban armados. El concejal Castro Buitrago tenía cámara fotográfica y había un portátil en el lugar. Le manifestaron que debía realizarse un pacto de sangre, por lo que debía hacerse un video y firmar unos documentos. El concejal Cristóbal Torres rechaza la propuesta, por lo que empuñan las armas. Se hizo mención a sicarios contactados en la ciudad de Medellín en caso de denuncias ante los entes competentes; se les dijo que ellos costeaban sus tumbas.

Resaltó que los señores Reinaldo Pérez, Oromairo Avella y Rafael Castro le entregaron escritos para que se los aprendieran con el fin de efectuar las grabaciones. Colocaron las armas frente a la cabeza y pecho. Posteriormente se hicieron más grabaciones entre ellos mismos. Los videos se guardaron en un CD. Escuchó que era necesario sacar el disco duro de la cámara y del computador, los cuales fueron quemados en el patio de la vivienda. Posteriormente, le hicieron firmar 5 letras de cambio. Ella llenó las letras con los nombres que le dictaban con armas empuñadas hacia su cabeza y tórax. Le obligaron a colocar su huella. El señor Oromairo Avella le indicó que no se preocupara; él firmó las letras (5 letras por $20.000.000). Llegaban igualmente renuncias al Concejo Municipal de Yopal y al Partido Liberal, que fue obligada a firmar. Adujo que logró colocar en su bolso algunas letras de cambio que presentó luego en la Fiscalía y en la Procuraduría.

00:30:24. Adujo que ya se celebró audiencia de juicio oral el 04 de julio dentro del proceso penal. Para el mes de agosto siguiente a los hechos, los concejales se reunieron en el Concejo Municipal de Yopal; ella asistió a la reunión por miedo. El señor Reinaldo Pérez le entregó cartas ya elaboradas de renuncia al Partido Liberal y al Partido de la U. Fue obligada a enviar los documentos por Interrapidísimo.

Posteriormente, el 21 de noviembre se le indicó que debía asistir a nueva reunión con el fin de definir la decisión de la bancada, la cual se llevaría a cabo el 22 de noviembre. Ella asistió al lugar en el que se le citó. El señor Oromairo Avella ingresó armado; se le interrogó acerca de dónde se encontraba el señor Cristóbal Pérez. El señor Reinaldo Pérez también estaba armado. Se les indicó que debía hacerse lo que ellos dijeran y que los proyectos debían votarse negativamente.

Luego, realizó las denuncias ante los entes competentes junto con el concejal Cristóbal Torres. El 24 de noviembre siguiente apareció una carta de renuncia del concejal Cristóbal Torres al Partido de la U. El 26 de noviembre la Administración presentó proyecto de acuerdo de armonización de presupuesto para el año 2010. Era un proyecto que se ajustaba técnicamente a la ley por lo que decidió votarlo de manera positiva. Luego, hizo la denuncia pública en el concejo, lugar en el que se le hacían señales y amenazas de muerte.

00:44:28. Se le hizo amonestación por escrito y se le suspendió el derecho al voto por el término de 30 días. La presión posterior se hizo a través de la bancada. Para el 29 de enero de 2010 se hizo público el video, lo enviaron a los medios de comunicación regional y nacional.

00:49:20. *Grabación de los concejales. Quienes fueron grabados con manifestaciones similares. RESPUESTA:* Al señor Cristóbal Torres también lo obligaron y a ella. Con voluntad propia se grabaron los concejales: Oromairo Avella, Rafael González, Rafael Castro, Alejandro Barragán, Germán Orozco y Luis Carlos Pérez. Los siete concejales se quedaron con la grabación, las renuncias y las letras.

00:55:46. *Razón por la que desde enero hasta noviembre de 2009 no reveló nada ante las autoridades. RESPUESTA:* Por miedo a que la mataran si se llegaba a denunciar. Indicaron que ya había sicarios. Temía por su vida y la de su familia. *Por qué la violencia ejercida se dirigió contra ella y Cristóbal Torres. RESPUESTA:* Porque se negaron a firmar las letras, a firmar las cartas de renuncia. Violentaron su

[16] Segunda sesión audiencia de pruebas del 10/07/2018 (fol.366).

conciencia.
01:05:09. ***Preguntas apoderado PGN:*** *Relación alguna con Oromairo Avella, negocios económicos. RESPUESTA:* Nadie de su familia le debe plata. No hay relación alguna con el señor Oromairo. *Letras de cambio. Existencia. RESPUESTA:* Se encontraba encerrada en una vivienda, motivo por el cual dio 5 nombres de personas de confianza (cuñados y hermano). *En qué momento inician los hostigamientos, por qué razón cesan y hasta qué momento. RESPUESTA:* Cesan los hostigamientos con armas de fuego cuando le fue asignado escolta. Posteriormente hubo presión de la bancada. A partir del 23/11/2009 cesaron los hostigamientos. Cuando se hicieron las denuncias penales y ante la Procuraduría cesaron las amenazas.

3.2.1 Dentro de los documentos relevantes, la declarante allegó copia de cinco letras de cambio, cada una por valor de $20.000.000 firmadas por el señor *Oromairo Avella Ballesteros* a la orden de los señores: *Samuel Sanabria Gutiérrez, Lucero Chaparro Fonseca, Rodrigo Galán Fonseca y Carlos Andrés Galán Fonseca* (fol.270-272); memorial del 10/07/2018 suscrito por ella y dirigido al Tribunal en el que manifestó que el señor Avella cambió la versión de los hechos en el juicio oral adelantado en el proceso penal (fol.375); CD con el contenido de la audiencia de juicio oral dentro del proceso penal adelantado en contra de los concejales que presuntamente ejercieron coacción (fol.385); copia de memorial denominado *renuncia a militancia* suscrito por la concejal Gladys Amparo Sanabria (fol.386) y credencial del Partido de la U (fol.385).

3.3 Copia del proceso penal. En virtud del decreto general de pruebas, parte del proceso penal fue remitido al Tribunal, del cual se destaca, además de lo ya indicado más arriba, que el 30/01/2010 los señores Cristóbal Torres Pérez y Gladys Amparo Sanabria presentaron denuncia penal en contra de *Rafael Castro Buitrago, Germán Orozco Barrera, Alejandro Barragán Unda, Rafael González Peña, Luis Carlos Pérez Barrera, José Reinaldo Pérez Piragauta y Oromairo Avella Ballesteros,* por el delito de secuestro extorsivo (fol.3 c. pruebas).

De acuerdo con el programa metodológico se emitieron órdenes de allanamiento en el inmueble en el que presuntamente sucedieron los hechos (fol.32 c. pruebas).

El 09/05/2011 fue entrevistada la señora *Gladys Amparo Sanabria* (fol.108) quien aludió a las constantes amenazas por parte de los concejales en mención para que se votaran los proyectos de acuerdo de una u otra manera en el Concejo Municipal de Yopal; se incautó computador portátil marca *Compaq* en la diligencia de allanamiento realizada el 15 de febrero de 2010 (fol.159 c. pruebas); a folio 218 obra acta de la audiencia de formulación de imputación y el 24/05/2015 se llevó a cabo audiencia de formulación de acusación (fol.226 c. pruebas).

De acuerdo con Oficio 171 del 01/06/2018 suscrito por la Fiscalía Sexta, Unidad de Fiscalías Especializadas – Yopal, Casanare, la noticia criminal 850016001169201000059 se encuentra activa, en etapa de juicio y actualmente lo atiende la Fiscalía 135 DECOC EDA (fol.268). Esta última informó al Tribunal el 14/06/2018 que se fijó audiencia de juicio oral el 3 y 4 de julio de la actual vigencia (fol.274). Posteriormente, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Yopal, mediante Oficio 2018-0863 del 09/07/2018, informó que se fijó el 28/08/2018 como fecha para culminar audiencia de juicio oral. Indicó que no hay lugar a señalar el sentido del fallo, pues no se ha escuchado en alegaciones finales a los sujetos procesales (fol.361). Se desconoce el desenlace del juicio.

3.4 Prueba documental allegada por el Concejo Municipal de Yopal: En la segunda sesión de la audiencia de pruebas, se requirió al Concejo Municipal de Yopal para que allegara documentación relativa a la presunta radicación de la renuncia del ex concejal *Cristóbal*

Torres. Al respecto, mediante Oficio 100.04.01-0346 del 13/07/2018 (fol.290), dicha corporación: i) remitió copia del acta 173 del 26/11/2009[17] (fol.291); ii) informó que realizada búsqueda exhaustiva en el archivo de la corporación, no se encontró documento en ese sentido; iii) no se encontraron soportes documentales que indiquen que el cabildo haya dado trámite a alguna renuncia presentada por Cristóbal Torres, o a su nombre.

3.5 *Prueba documental remitida por la PGN:* El 15/07/2018, la Procuraduría General de la Nación allegó copia del auto del 12/09/2013 emitido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa dentro del asunto con radicación IUD-D-2010-788-250208 en contra de *Lilian Fernanda Salcedo Restrepo y otros,* en el que se ordenó la terminación de la actuación a favor de la disciplinada, en consideración a que no hubo pruebas que demostraran que las dádivas, halagos y promesas burocráticas que indican los videos en donde aparecen los concejales fueron determinantes para que se ejecutara un acto contrario a los deberes oficiales.

No se probó que la causa que indujo a los concejales a votar con objeción de conciencia algunos proyectos en contra de la decisión de la bancada del Partido de la U, obedeció a los presuntos ofrecimientos que hizo la alcaldesa, de entregar dineros provenientes de un contrato. Resaltó que no hay prueba de que se haya ofrecido por la alcaldesa suma proveniente de un contrato a los ex concejales Cristóbal Pérez y Gladys Sanabria (fol.330 c pruebas).

CONSIDERACIONES

1ª Control de legalidad instrumental. Constatado el ritual según lo ordenado en el art. 132 del C. G. del P., en armonía con los arts. 207 de la Ley 1437 y 29 de la Carta, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal. Comparecen por activa tres personas naturales que pretenden la nulidad de decisiones disciplinarias y el reconocimiento de derechos subjetivos. Por pasiva, comparece la PGN a quien se le imputa haber incurrido en una *vía de hecho,* desconocer el principio de legalidad y no haber hecho una adecuada valoración probatoria dentro del asunto disciplinario con radicación 2010-38331. No hay reparos respecto de la validez del trámite judicial.

2ª PROBLEMAS JURÍDICOS

2.1 PJ1. *Control judicial integral de la actuación disciplinaria. ¿Compete al juez administrativo constatar integralmente la legalidad de la actuación y la consistencia de las premisas probatorias que haya hecho valer la autoridad disciplinaria para expedir actos sancionatorios, cuando se ha invocado configuración de vía de hecho fáctica y desconocimiento de la Constitución o la ley en virtud de presunta valoración probatoria indebida e insuficiente de la evidencia visual recaudada en la actuación administrativa?*

Tesis. En abstracto SÍ, en virtud de la facultad del juez contencioso administrativo de ejercer control de legalidad de los actos disciplinarios y el examen integral de las pruebas con base en las cuales se adoptaron las decisiones administrativas

[17] En la sesión del 26/11/2009, la concejala Amparo Sanabria dejó constancia de que se encuentra amenazada por algunos concejales y advirtió que hacía la denuncia pública para que quedara en el acta (fol.308 c. pruebas). En las intervenciones del concejal de la época, Cristóbal Torres, se observa que dejó constancia de no haber presentado renuncia alguna a su partido y curul en el Concejo Municipal (fol.317).

disciplinarias acusadas; sin embargo, debe aclararse que el resultado del debate probatorio en sede jurisdiccional puede ser sustancialmente distinto, a partir de las mismas pruebas o contar con elementos valorativos diferentes a los que hayan podido considerar las autoridades disciplinarias y penales.

Habrá que analizar cada caso concreto para determinar si se configura o no causal de nulidad, pues mientras frente al aparato punitivo del Estado comparece el imputado cobijado por la presunción constitucional de inocencia, cuando acude ya vencido ante esta jurisdicción autónoma se enfrenta a la presunción de legalidad del acto acusado, la cual tiene la carga de quebrar.

2.1.1 El artículo 277 de la Constitución Política asigna en cabeza del procurador general de la Nación la facultad de ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular[18]; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Ha dicho el Consejo de Estado[19] que las finalidades de la ley y de las sanciones disciplinarias son las de garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado con relación a las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro. En efecto, si la función pública debe ser orientada a la satisfacción de las necesidades sociales y el aseguramiento de los intereses colectivos y no a la realización de los intereses de los servidores públicos, la acción disciplinaria, entonces, se origina en el incumplimiento de esos deberes y tiene como finalidad garantizar el buen funcionamiento de la Administración.

2.1.2 Este Tribunal, en ocasión previa se pronunció acerca del **control integral de legalidad** al que deben ser sometidos los actos disciplinarios y el alcance del examen que compete al juez administrativo, así:

> "2ª *El espectro del juzgamiento. Actos disciplinarios*. Las partes ventilaron dos tesis parcialmente opuestas acerca del alcance de la intervención judicial cuando, sin aportar nueva evidencia, el debate se ha centrado en la *apreciación de las pruebas* que recaudó la autoridad administrativa. Se aboga, con la lectura pretoriana más reciente, por el *control integral de legalidad*.
>
> 2.1 Esta Corporación concuerda con que el examen **no puede contraerse a los aspectos simplemente rituales**; menos cuando se han esgrimido cargos por presunta falsa motivación y desviación de poder, lo que exige adentrarse en el análisis fáctico y de los medios recaudados y debatidos en sede disciplinaria.

---

[18] Aspecto controversial que ha tenido enfoques oscilantes entre las cortes nacionales de cierre y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; no fue propuesto en este juicio, ni se aborda de oficio como jueces de convencionalidad, dado que media seria imputación penal, cuyo desenlace todavía no se ha producido. Dicho debate se ha orientado a la *protección de los derechos políticos* tanto del elegido como de los electores; queda por definirse una política de Estado, frente a la Convención, que armonice la necesidad de proteger esos derechos superiores, sin que se transmute la garantía en una especie de impunidad o declinación de la potestad correctiva disciplinaria. No puede ignorarse que el juez administrativo *también* hace parte de la Rama Judicial y ofrece, como todos los otros, *garantía judicial efectiva* a quienes comparecen al estrado.

[19] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 2011-00115 del 11/07/2013, radicación: 11001032500020110011500 (03902011). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

2.1.1 Ello presupone, como lo ha indicado el superior funcional, verificar si en la actuación, en la práctica de pruebas o en su ponderación, se incurrió en quebranto del ordenamiento en general, o específicamente en la pretermisión de garantías o se vulneró algún derecho fundamental del sancionado; lo último aún de oficio, dado el rol de *garante*s de estos que corresponde a todos los jueces y más enfáticamente a los administrativos, por mandato expreso del art. 103 del CPACA.[20]

2.2 En ese contexto, los actos disciplinarios de las autoridades administrativas están sometidos al escrutinio judicial, el que se extiende igualmente a la *apreciación de la prueba*, luego en el estado actual de la jurisprudencia no es indispensable que la censura propuesta por quien demanda dependa del recaudo de nuevas evidencias; la discrepancia puede centrarse en cómo se valoró la ya obtenida por la autoridad, **sin que el juez esté atado a las conclusiones de la Administración, ni a la lectura igualmente interesada del demandante; se trata de aplicar las reglas de sana crítica y de cotejar todo el recaudo, para reconstruir razonable y motivada hipótesis ceñida a la relativa verdad que ofrezca el expediente.**[21]

Luego no hay tal falsa motivación ni tampoco abuso o desviación de poder; el hecho censurable ocurrió; el actor incurrió en esa conducta reprochada por su estatuto disciplinario; está calificada como *falta gravísima*, tuvo que serlo a título de *dolo* pues *consumir licor* es un comportamiento voluntario y consciente, para el que la ley asigna la pena específica de destitución e inhabilidad general (Ley 1015, arts. 38 y 39-1), de manera que la impuesta fue la *mínima posible*, sin que los criterios de proporcionalidad del art. 40 ibídem (para las multas) sean pertinentes para la primera, la cual no admite grados"[22].

2.1.3 La lectura que antecede tiene apoyo en la orientación vigente del superior funcional, que exige del juez administrativo realizar el ***control judicial integral*** de los actos disciplinarios y el deber de verificar las garantías constitucionales, así:

"(...) El control de legalidad de actos de carácter sancionatorio como los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación[23]:

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

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1. **La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia**

---

[20] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia 0263-13 del 26 de marzo de 2014, Gustavo Gómez Aranguren; del mismo origen y ponente, sentencia 2670-11 el 13 de febrero de 2014.

[21] Entre otras reiteraciones de la línea invocada en la demanda pueden verse (Consejo de Estado, Sección Segunda) los siguientes fallos: Subsección A, 0325-10 del 27/05/2015, radicación 11001-03-25-000-2010-00039-00 y 0864-11 del 12/05/2014, radicación 11001-03-25-000-2011-00245-00, ambos ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 0612-12 del 27/04/2015, Alfonso Vargas Rincón, radicación 11001-03-25-000-2012-00145-00. Más recientes, en la Subsección A, 2468-11 del 26/05/2016, radicación 11001-03-25-000-2011-00631-00, Gabriel Valbuena Hernández; y en la B: 2362-12 del 06/10/2016, radicación 11001-03-25-000-2012-0681-00 y 2774-14 del 15/09/2016, radicación 11001-03-25-000-2014-00909-00, ponencias de Sandra Lisset Ibarra Vélez.

[22] TAC, sentencia del 16/02/2017, radicación 850012333000-**2015-00198-00,** ponente: N. Trujillo González. NRD disciplinarios. Fallo. Destitución por consumo de licor durante el servicio. Discusión probatoria: apreciación de testimonios. Control pleno de legalidad: conlleva analizar la prueba recaudada por la autoridad disciplinaria, sin sujeción a la percepción interesada de las partes.

[23] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia proferida el 09/08/2016, C.P. William Hernández Gómez, radicación 110010325000201 100316 00, nº interno: 1210-11.

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 que rigen la acción disciplinaria"[24].

2.1.4 Ahora bien, también ha resaltado el superior funcional que el proceso contencioso-administrativo no puede constituir una tercera instancia para reabrir el debate probatorio que se surtió en el proceso disciplinario, sin precisar los cargos y ofrecer argumentación calificada que identifique cuáles hayan sido los yerros de valoración, o la ausencia de ella, que hayan determinado la decisión adversa de la autoridad administrativa. No obstante, cuando esa carga se ha ofrecido adecuadamente por quien acusa, ha de observarse el siguiente lineamiento:

"Esta jurisprudencia **no puede ser interpretada en el sentido de limitar las facultades de control del juez contencioso-administrativo, ni de impedirle realizar un examen integral de las pruebas con base en las cuales se adoptaron las decisiones administrativas disciplinarias sujetas a su control**. Por el contrario, el sentido de estos pronunciamientos del Consejo de Estado es que **el debate probatorio en sede jurisdiccional contencioso-administrativa debe ser sustancialmente distinto y contar con elementos valorativos específicos, de raigambre constitucional, que son diferentes a los que aplica la autoridad disciplinaria**. No es que al juez contencioso-administrativo le esté vedado incursionar en debates o valoraciones probatorias, sino que los criterios de apreciación con base en los cuales puede —y debe— acometer la valoración de las pruebas **son sustancialmente diferentes**, y se basan en los postulados de la Constitución Política.

En este sentido, el Consejo de Estado ha subrayado, y desea enfatizar en la presente providencia, que la diferencia fundamental que existe entre la actividad y valoración probatoria del fallador disciplinario y la actividad y valoración probatoria del juez contencioso administrativo —en virtud de la cual el proceso judicial contencioso no puede constituir una tercera instancia disciplinaria—, no implica bajo ninguna perspectiva que el control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias sea restringido, limitado o formal, **ni que el juez contencioso carezca de facultades de valoración de las pruebas** obrantes en un expediente administrativo sujeto a su conocimiento; y también ha explicado que el control que se surte en sede judicial es específico, y debe aplicar en tanto parámetros normativos no sólo (sic) las garantías puramente procesales sino también las disposiciones sustantivas de la Constitución Política que resulten relevantes"[25].

2.1.5 Así las cosas, el control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Procuraduría General de la Nación es pleno e integral, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, no

---

[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 11/07/2017. Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, rad. 11001 03 25 000 2011 00677 00 (2605-11).
[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 2011-00115 del 11/07/2013. Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación: 11001032500020110011500 (03902011).

se encuentra restringido por las tesis de las partes, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces que la conforman.

En términos aún más contundentes, el Consejo de Estado ha dicho que el juez contencioso administrativo está en la obligación constitucional de confrontar los actos disciplinarios presentados a su conocimiento con la totalidad de las disposiciones de la Constitución Política, no únicamente con las legales expresamente invocadas en la demanda correspondiente.

2.2 PJ2. Pruebas glosadas perfeccionadas o corroboradas en sede judicial. ¿Hay lugar a declarar la nulidad de fallos disciplinarios sancionatorios por configuración de vía de hecho fáctica y desconocimiento de la Constitución o la ley en virtud de valoración probatoria presuntamente indebida e insuficiente de evidencia cuya autoría y cadena de custodia no se hayan clarificado en la actuación administrativa, pero se constatan y perfeccionan ante el estrado?

Tesis: No. Por las mismas razones que sustentan que el control judicial de legalidad de los actos disciplinarios ha ser integral, la apreciación en la sentencia no queda irremediablemente atada a las pesquisas y resultados de la actuación administrativa; el juez puede recaudar oficiosamente o hacer incorporar evidencia adicional por solicitud de los sujetos procesales, de manera que si se logra optimizar la prueba o suplir los vacíos o deficiencias de aquella, con plenas garantías del derecho de defensa de los disciplinados, podrá decidir conforme a su propia valoración de todo el material probatorio, también integralmente considerado.

2.2.1 Se ha señalado que el control de legalidad integral de los actos disciplinarios así propuesto conlleva a que el juez administrativo tenga la facultad de: i) determinar a la luz del principio de legalidad si el acto demandado está enmarcado en las causales invocadas en la demanda y examinar otras conexas que puedan comprometer derechos fundamentales; también, ii) realizar estudio de legalidad, conducencia y pertinencia de las pruebas que sustentan la sanción; y iii) verificar si para su recaudo se respetaron las garantías del derecho de audiencia y defensa y si el acto fue debidamente motivado[26].

2.2.2 Restringir el espectro probatorio únicamente al que ya haya perfeccionado la autoridad disciplinaria arrasaría el carácter superior y autónomo de la jurisdicción frente a la Administración; pretender que no pueda aportarse evidencia nueva ante el estrado podría dejar inerme la defensa técnica de un disciplinado. O, por el contrario, impedir el pleno ejercicio de los poderes correctivos del Estado, cuando eventuales irregularidades formales del recaudo puedan y deban superarse, oídas las partes, en el juicio y por ante el juez natural: este dista bastante de ser un pasivo lector de

[26] Al respecto, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25/01/2018, ponente: William Hernández Gómez. Rad.: 70001-23-33-000-2013-00277-01, núm. interno: 1498-2015.

documentos que recojan la historia de la discusión; sus poderes probatorios son, todavía, marcadamente inquisitivos y le corresponde hacer que aflore la verdad.

2.2.3 Por ello, se precisa que el juez administrativo, teniendo en cuenta el recaudo probatorio que ya venga de la actuación disciplinaria, más todo el que se haya obtenido en el proceso contencioso, goza de autonomía para la valoración de las pruebas que conlleven a determinar si se configuró o no la presunta falta, quién haya sido su autor, cuáles las circunstancias y consecuencias, en orden a examinar si se estructura o no causal de nulidad de las decisiones disciplinarias, sin que enfrente el conflicto atado y reducido a las percepciones de la Administración, ni a esperar el desenlace de las pesquisas y valoraciones, igualmente autónomas, del proceso penal o de otras jurisdicciones, pues su apreciación puede hacerse como ahora ocurre, de manera independiente, con las conclusiones a que haya lugar.

2.2.4 Derivase de lo dicho que si una determinada evidencia, que pueda ser realmente relevante para decidir, se recaudó de manera imperfecta o presuntamente irregular en el disciplinario, o no se clarificó la autoría de medios materiales de prueba o quizá se pretermitió la cadena de custodia (crucial en sede administrativa y penal), podría acontecer que deba dejarse de lado en virtud de los desarrollos pretorianos constitucionales acerca de la teoría del *fruto envenenado* del árbol viciado; ello, sin embargo, no impide obtener recaudo debidamente sometido a contradicción en el estrado contencioso administrativo, ponderarlo y extraer consecuencias, pues uno de los objetivos del juicio y del aludido control integral de legalidad lo será *saber exactamente qué ocurrió*. De otra manera, se trataría de *leer la historia documentada* sin periodo probatorio adicional; diseño que, por supuesto, no consagran ni el estatuto disciplinario (Ley 734) ni la Ley 1437.

3ª CASO CONCRETO

3.1 Los demandantes adujeron que las decisiones sancionatorias censuradas fueron expedidas con infracción directa a la Constitución y la ley, además de vulnerar el debido proceso, pues no hubo rigor probatorio que conllevara a la *absoluta certeza* de la existencia de un acontecimiento con implicaciones disciplinarias; además, porque las grabaciones en las que los ex concejales *Gladys Sanabria y Cristóbal Torres* se incriminaban e involucraban en supuestos actos de corrupción, no fueron sometidos a cadena de custodia, verificación de autoría del documento fílmico, ni corroboración de la autenticidad del mismo, circunstancias que conllevan a la *nulidad* de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia.

3.2 No le asiste razón a la parte actora, por las siguientes razones:

- ✓ Sin perjuicio de lo que se decida en el desenlace del proceso penal con radicación 85001600116920100059 que cursa actualmente en el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Yopal, al que los demandantes asisten prevalidos de la presunción constitucional de inocencia, en virtud de la autonomía del juez administrativo conforme se indicó en el marco dogmático que precede, el recaudo probatorio

propio del presente proceso, especialmente, los testimonios de los ex concejales *Gladys Sanabria* y *Cristóbal Torres,* dan cuenta de las amenazas por parte de los integrantes para aquella época de la bancada del Partido de la U, *Oromairo Avella Ballesteros, Germán Orozco y José Reinaldo Pérez Piragauta,* en contra de Sanabria y Torres.

✓ Si tuviera que excluirse la evidencia audiovisual, porque fuera la única fuente probatoria y estuviera contaminada *ab initio*, quizá saldría avante la teoría de caso de los demandantes; sin embargo, la protuberante realidad indica que: i) es una de las pruebas; ii) su autoría, contenido, circunstancias en que se produjo, fines para los que se preparó y demás particularidades que permiten apreciar credibilidad, fueron todos aspectos explícitamente indagados y satisfactoriamente explicados en los testimonios aludidos en precedencia; y iii) esa prueba nueva, complementaria y perfectiva, se produjo en el estrado, con audiencia de las partes. Pudieron ejercer el derecho a contra interrogar, del cual prescindieron voluntariamente; se trata de una carga, no de una obligación, pero la posición que asuma quien demanda produce consecuencias ineludibles.

✓ Conforme a la reseña de las principales actuaciones surtidas en el proceso disciplinario con radicación IUS 2010-38331 IUC D2010-97-229333, se identificaron suficientes elementos probatorios para imponer la sanción disciplinaria de inhabilidad y destitución a los demandantes y en ello estuvo motivada. No solo se trató de la existencia del video en el que aparecen Sanabria y Torres incriminándose, sino que la PGN hizo una valoración integral del material probatorio recaudado (dentro del cual también se tuvieron en cuenta actuaciones y hallazgos de la investigación penal), que incluyó prueba documental dentro de la que se destacan letras de cambio, peticiones de renuncia al partido y a la corporación edilicia, versiones libres, entre otros elementos que integralmente conllevaron al convencimiento y a la *certeza* de la existencia de los hechos constitutivos de falta disciplinaria.

✓ No se evidencia vulneración al *debido proceso* de los aquí demandantes en el proceso disciplinario, pues tuvieron la oportunidad de controvertir las decisiones allí adoptadas, interponer los recursos del caso (como en efecto lo hicieron), rendir versiones libres y demás actuaciones que garantizaran su derecho de *defensa y contradicción.*

✓ No se configura la causal de nulidad de *transgredir normas constitucionales y legales* con la emisión de los fallos disciplinarios que impusieron sanción a los señores Avella Ballesteros, Orozco Barrera y Pérez Piragauta, bajo el argumento de que se desconoce la autoría y el origen del material fílmico que sirvió como prueba para adoptar la decisión de fondo, pues como ya se indicó, no se trató solo de los videos publicados en internet, sino del análisis integral de varios elementos probatorios que finalmente se convirtieron en pruebas determinantes para imponer sanción disciplinaria; los testimonios en sede judicial permitieron aclarar las circunstancias en las que ocurrieron los hechos y las constantes amenazas de los ex concejales demandantes en el presente proceso.

- ✓ Los fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría Regional de Casanare el 30/11/2011 y Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el 27/03/2012, respectivamente, están ajustados al principio de legalidad y la conducta desplegada por los sancionados se catalogó como *dolosa,* como quiera que de manera unívoca, la prepararon, desarrollaron y ejecutaron con conocimiento de causa, pues participaron en dichos actos de manera voluntaria.

- ✓ Los testimonios recaudados en el presente asunto son prueba contundente de lo ocurrido para la época en la que los demandantes se desempeñaban como concejales del municipio de Yopal, no fueron tachados de falsos y en las sesiones de audiencia de pruebas la parte actora tuvo oportunidad de contra interrogar, si fuere su interés.

- ✓ Los argumentos esgrimidos por los demandantes para soportar su teoría de caso, en lugar de ser indicativos del cargo de *trasgresión de normas constitucionales y legales*, dan muestra de su inconformidad con la valoración de las pruebas, la cual según su modo de ver no debió haber conducido al fallador a tomar la decisión que hoy se acusa. Sin embargo, no lograron traer al estrado contra probanza sólida que permita tener por desvirtuados los presuntos fácticos de los actos acusados.

3.3 Conclusión: Con lo anterior, se concluye que la Procuraduría General de la Nación no incurrió en vía de hecho fáctica, trasgresión de la Constitución y la ley o vulneración del debido proceso de los señores *Oromairo Avella Ballesteros, Germán Orozco y José Reinaldo Pérez Piragauta,* que generen la nulidad de los fallos disciplinarios del 30/11/2011 y 27/03/2012 y den lugar a la reparación de perjuicios por afectación de derechos subjetivos, pues las razones esenciales por las que fueron proferidos esos actos se sustentan en las pruebas que tuvo a consideración la entidad, las cuales, conjuntamente con el recaudo judicial adicional, se han valorado integralmente.

4ª *Costas*. No hay lugar a ellas, pues no se vislumbra temeridad procesal ni conducta impropia de quien resulta vencido. Es la opción interpretativa que viene siguiendo sistemáticamente la Sala, acorde con la cual la acepción del verbo disponer que utilizó el art. 188 de la Ley 1437 lleva implícito un margen de ponderación que excluye la solución mecanicista del procedimiento civil: no cabe aquí predicar que el que pierda paga costas, pues tendrá además que valorarse cuál fue su comportamiento en el litigio , dado que la norma propia de esta jurisdicción impide que se acuda a la fuente del CGP que establece un régimen objetivo, opción por la cual se han inclinado otros pretores, incluidas algunas secciones del Consejo de Estado, sin que se conozca, hasta ahora, senda de unificación obligatoria en sentido contrario al que sostiene esta Corporación.

Debe agregarse que la remisión al ordenamiento procesal civil (art. 306 CPACA) solo opera para los aspectos no regulados en el estatuto propio, luego identificado en el citado art. 188 CPACA un precepto expreso y explícito acerca del deber de disponer respecto de condena en costas, ni existe vacío que autorice dicha integración normativa exógena, ni pueden equipararse las redacciones legales concernidas, pues el art. 365 del CGP, a diferencia del

art. 188 aludido, utilizó modo y tiempo verbales que por regla general impiden prescindir de dichas costas.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1º **DENEGAR** las pretensiones de la demanda de *Germán Orozco Barrera, Oromairo Avella Ballesteros y José Reinaldo Pérez Piragauta* contra la Procuraduría General de la Nación, dirigidas contra los actos que les impusieron sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general proferidos por la Procuraduría Regional de Casanare el 30/11/2011 y Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el 27/03/2012, por las razones indicadas en la motivación.

2º Sin costas en la instancia.

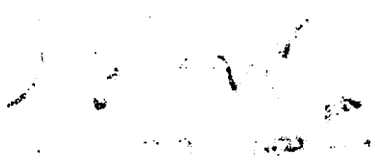
3º En firme el fallo, devuélvase el remanente del depósito para gastos si lo hubiere; actualícese registro, déjese copia de la sentencia y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta . Fallo NRD. Actos disciplinarios. Sanción destitución e inhabilidad general – concejales de Yopal. Desestimatoria. Rad. 2013-00049-00. Firmas 19 de 19).

Los magistrados,

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana