

**PROCESO DISCIPLINARIO - Auxiliar Administrativa de la Inspección Primera Urbana de Policía de Manizales / CONDUCTA - No dedicar la totalidad del tiempo reglamentario al trabajo encomendado y omitir dar respuesta oportuna a un requerimiento / ANÁLISIS INTEGRAL DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA – Antecedente jurisprudencial / NULIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO - Solo las irregularidades sustanciales / DERECHO DISCIPLINARIO - Las pruebas y su valoración / FALTA DISCIPLINARIA - Se tipifican y se subsumen en las normas que establecen los deberes de todos los servidores públicos / DESVIACIÓN DE PODER / FALSA MOTIVACIÓN**

La Sala observa que los actos sancionatorios cuestionados en el presente proceso son producto de investigaciones llevadas a cabo por autoridades disciplinarias autónomas e independientes de la Alcaldía de Manizales (como lo son la Personería de Manizales y la Procuraduría Regional de Caldas), entidad en la que trabaja la demandante, y no se evidencia en el proceso ningún nexo causal entre la supuesta persecución de la que fue objeto por el jefe de talento humano de la citada entidad accionada y las decisiones tomadas en los actos censurados por esas autoridades disciplinarias que, se itera, son independientes de la Jefatura de Talento Humano de la Alcaldía de Manizales y no aparecen en el expediente elementos suasorios que demuestren que existe un nexo causal entre la presunta persecución alegada por la demandante y los actos administrativos sancionatorios censurados. Las meras y simples afirmaciones de la demandante, no constituyen un elemento probatorio, ni menos aún llevan al juzgador a la persuasión en el grado de certeza acerca de que, efectivamente, los actos censurados están afectados por los vicios de falsa motivación y desviación de poder. En consecuencia, la Sala estima que la parte demandante no demostró que los actos cuestionados estuvieren afectados por falsa motivación y desviación de poder, tal como lo analizó el a quo

**PROCESO DISCIPLINARIO / IMPEDIMENTO / INHABILIDAD SOBREVINIENTE / SANCIÓN DISCIPLINARIA**

La Sala sostendrá la tesis de que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales no estaba incurso en la causal establecida en el numeral 8 del artículo 84 de la Ley 734 de 2002, habida cuenta de que él no actuó en los procesos disciplinarios como autoridad disciplinaria. (...) Como consecuencia de lo anteriormente analizado, no tiene razón la accionante al alegar que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales estaba incurso en alguna de las causales de impedimento y recusación establecidas en el artículo 84 de la Ley 734 de 2002, porque es evidente y diáfano en el sub lite que ese funcionario no ejerció como autoridad disciplinaria en el proceso disciplinario (tanto en la primera como en segunda instancia) que culminó con la expedición de los actos administrativos sancionatorios atacados

**PROCESO DISCIPLINARIO / NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO / CAUSAL DE NULIDAD / TERMINO PARA PROFERIR DECISIÓN DISCIPLINARIA**

La Sala sostendrá la postura de que el hecho de haber proferido la Procuraduría General de la Nación la decisión de segunda instancia cierto tiempo después del término establecido en la norma, no constituye una irregularidad suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo sancionatorio. La Sala reitera lo que se analizó ut supra en el sentido de que no toda irregularidad dentro del proceso disciplinario genera por sí sola la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, toda vez que lo que interesa, en el fondo, es que no se haya incurrido en fallas de tal naturaleza que impliquen violación del derecho de defensa y del debido proceso, o de la presunción de inocencia, es decir, solo las irregularidades sustanciales o esenciales, que implican violación de garantías o derechos fundamentales, acarrearán la anulación de los actos sancionatorios. (...) la Sala reitera que este tipo de irregularidades no tienen la entidad suficiente para

declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, porque de la tardanza en proferir la decisión sancionatoria de segunda instancia no se demostró que ella originó una violación al debido proceso, al derecho de defensa de la demandante

**PROCESO DISCIPLINARIO / COSA JUZGADA / SANCIÓN DISCIPLINARIA NO FUE PROFERIDA POR LOS MISMOS HECHOS / INHABILIDAD SOBREVINIENTE**

“[L]a sala constata que los actos sancionatorios enjuiciados no afectaron el principio del non bis ídem por las siguientes razones: i) la demandante no fue sancionada más de dos veces por los mismos hechos y ii) a la accionante tampoco se le impusieron varias sanciones dentro del mismo proceso disciplinario por los mismos hechos. (...) En consecuencia, se itera, tal inhabilidad sobreviniente no es una nueva sanción por los mismos hechos sino una medida de protección de la administración sobre los bienes jurídicos que protege el derecho disciplinario, relacionados con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, frente a la comisión por parte de los servidores públicos de tres faltas disciplinarias en un período de cinco (5) años. (...) Ahora bien, si en gracia de discusión se planteara que lo que alega la demandante es que fue sancionada por los mismos hechos en los dos procesos disciplinarios anteriores al tercero analizado y que dieron origen a los actos sancionatorios cuestionados, tampoco tendría razón la demandante puesto que la Sala vislumbra que en los dos procesos anteriores la demandante fue sancionada por hechos diferentes desde el punto de vista fáctico y de tiempo, es decir, por hechos acaecidos en fechas anteriores a la tercera sanción, y que además fueron sancionados con medidas diferentes en cada uno de los tres casos”.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00585-01(3623-14)**

**Actor: GLORIA AMPARO CLAROS MEJÍA**

**Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES - PERSONERÍA DE MANIZALES - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

**Ley 1437 de 2011**

Resuelve la Sala el recurso de apelación propuesto por la señora **Gloria Amparo Claros Mejía** contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 25 de junio de 2014 que negó las pretensiones de la demanda en el

proceso de la referencia.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la señora Gloria Amparo Claros Mejía ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo demandó lo siguiente:

### **PRETENSIONES**

Solicita la accionante se declare la nulidad de la Resolución N° 001 del 9 de mayo de 2011 expedida por la Personería Municipal de Manizales, mediante la cual se le impuso una sanción disciplinaria consistente en la suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 3 meses, e inhabilidad especial por el mismo término.

Igualmente, pide la nulidad de la Resolución N° 043 del 13 de diciembre de 2011 expedida por la Procuraduría Regional de Caldas, mediante la cual se confirmó la decisión tomada en la Resolución N° 001 del 9 de mayo de 2011.

También depreca la nulidad de la Resolución N° 0369 del 29 de febrero de 2012 expedida por el Municipio de Manizales, por medio de la cual se ejecuta una sanción disciplinaria.

Finalmente, solicita la nulidad de la Resolución N° 0408 del 2 de marzo de 2012 expedida por el Municipio de Manizales, mediante la cual declara a la actora inhabilitada para desempeñar cargos públicos por el término de 3 años.

A título de restablecimiento, solicitó lo siguiente:

Se ordene al Municipio de Manizales reintegrarla al cargo de Auxiliar Administrativa de la Inspección Primera Urbana de Policía, cancelándole los salarios y prestaciones sociales legales y convencionales con las indexaciones e intereses correspondientes hasta el momento en que sea reintegrada.

Se imponga a las demandadas la orden de dejar sin valor alguno la sanción de tres (3) meses de suspensión en el ejercicio del cargo, cumplida entre el 6 de marzo y el 6 de junio de 2012, cancelando los valores salariales prestacionales y legales, con las indexaciones laborales e intereses correspondientes a ese lapso en que estuvo sancionada.

## HECHOS

La Sala los resume de la siguiente forma:

Señaló que desde el año 2004 se encontraba laborando en , que fue inscrita en carrera administrativa y posesionada como Auxiliar Administrativa al servicio del Municipio de Manizales desde el 18 de septiembre de 1995.

Expresó que desde hace 10 años pertenece al Sindicato Nacional de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de las Entidades Territoriales de los Departamentos, Distritos, Municipios y Corregimientos de Colombia - SINTRAENTENDICCOL SUBDIRECTIVA VILLAMARIA-, y que actualmente ostenta el cargo de vicepresidente de la Junta Directiva, además de ser activista de la Central Unitaria de Trabajadores - C.U.T. Caldas -.

Mencionó que para el año 2007 se inscribió en el programa de derecho de la Universidad de Manizales en las jornadas académicas nocturnas.

Indicó que mediante oficio S.A. 049 del 12 de enero de 2010 el líder de Proyecto de Gestión Humana de la Alcaldía de Manizales, interpuso queja en su contra ante la Personería de Manizales, solicitando se abriera investigación disciplinaria por los siguientes hechos: (I) utilización del tiempo de la jornada laboral para adelantar estudios profesionales, argumentando que las salidas de la jornada laboral de la tarde se adelantaban media hora antes de lo normal y (II) la omisión de dar respuesta a los peticiones del 30 de septiembre de 2009 y 19 de octubre de 2009 efectuadas por el señor Yela Gómez.

Respecto de estas peticiones, al paso de asegurar que fueron respondidas oportunamente el 13 de octubre de 2009, alega que no cumplían con lo estipulado por el artículo 23 de la Constitución Política. Manifiesta que mediante Resolución N° 007 del 23 de abril de 2010 proferida por la Sala de Control Interno Disciplinario del Municipio de Manizales, fue suspendida e inhabilitada por un (1) mes en el ejercicio de sus funciones, acto administrativo sobre el cual no tuvo oportunidad de interponer de recursos.

Cuenta que como consecuencia de los continuos hostigamientos que sufrió por parte del señor Carlos Arturo Yela Gómez, solicitó a la Universidad de Manizales que certificara la jornada académica que comprometía la carrera de derecho que adelantaba, petición que fue respondida mediante oficio del 14 de diciembre de 2009, informando que la jornada académica nocturna inicia a las 6:20 de la tarde.

Estima que el señor Yela Gómez se inmiscuyó en su vida privada, negándole el derecho al estudio, perturbando su derecho al libre desarrollo de la personalidad, su libertad y su dignidad; revela que ante esta situación tuvo que suspender sus estudios de derecho en el segundo semestre de 2011.

Expresó que nuevamente ante una queja presentada por la Oficina de Gestión Humana del Municipio de Manizales, la Personería de Manizales, luego de avocar conocimiento y ordenar indagación preliminar, solicitó se diera ampliación y ratificación del quejoso, diligencia a la que asegura no fue citada, ni informada, a efectos de controvertir a su adversario, tal como lo dispone el artículo 92 de la Ley 734 de 2002.

Agrega que mediante auto del 13 de agosto de 2010, la Personería de Manizales en aplicación de los principios del *NON BIS IN IDEM* y de *COSA JUZGADA* decidió archivar parcialmente la diligencia en lo que tiene que ver a las salidas que se presentaban a las 5:30 de la tarde, dejando viva la investigación por la presunta omisión en el ejercicio de las funciones por no responder oportunamente un derecho de petición. Censura que el auto que dio apertura a la Investigación Disciplinaria se haya notificado a través de edicto con falencias como que se encuentra suscrito por el Director Administrativo de Control Interno, siendo una función exclusiva del Secretario de Despacho.

Mencionó que contra la Resolución N° 003 del 9 de mayo de 2011 interpuso recurso de apelación, el cual fue decidido por la Procuraduría General de la Nación - Regional Caldas mediante providencia del 13 de diciembre de 2011, confirmando la decisión proferida por la Personería Municipal.

De esta actuación adelantada por el Ministerio Público, censura que fue tardía, pues considera que 7 meses es un término que va en contravía del debido proceso que establece el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley 734 de 2002, alega además que no se practicaron pruebas estando facultado el funcionario de segunda instancia para ello según la Ley 734 de 2002.

Manifiesta que mediante Resolución N° 369 del 29 de febrero de 2012 expedida por el Municipio de Manizales, se ejecutó la sanción disciplinaria establecida en la Resolución N° 003 del 9 de mayo de 2011, de la cual alega que haya sido suscrita tanto por el Alcalde de Manizales, entre otros funcionarios, como por el señor Carlos Arturo Yela Gómez quien fue el funcionario que instauró la queja que dio lugar a la investigación disciplinaria, por lo que considera que, el señor Yela

Gómez no puede ser "Juez y parte" en el procedimiento adelantado.

Revela que mediante Resolución N° 408 del 2 de marzo de 2012 proferida por el Municipio de Manizales, con fundamento en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002, se le sancionó declarándola inhabilitada por el término de 3 años para ejercer cargos públicos, acto administrativo que reprocha haya sido suscrito, entre otros, por el señor Carlos Arturo Yela Gómez, quien reitera fue el mismo que interpuso las quejas que dieron lugar a las sanciones reseñadas.

Refiriéndose al señor Carlos Arturo Yela Gómez, aseguró que fue sancionado en el año 2008 por la Procuraduría General de la Nación - Regional Caldas-, al infringir los deberes que le competían como representante legal de una entidad pública por no responder una petición efectuada por el Sindicato SINTRAENTENDICCOL al cual pertenece la demandante, quien para la época ostentaba el cargo de Secretaria General de dicha organización sindical.

Por estas razones, estima que por parte del señor Yela Gómez se presentó una persecución en su contra, lo que la obligó a denunciarlo penalmente. Posteriormente, el proceso penal adelantado sería precluido en primera instancia y confirmado en segunda. Es por ello que considera que, al haber estado involucrado en ese proceso penal, el señor Yela Gómez debía haberse declarado impedido para conocer del asunto.

Por último, precisa que las sanciones que le fueron impuestas representan la *violación* al ejercicio de sus derechos políticos, sociales y culturales, además de tornarse en una retaliación del señor Carlos Arturo Yela Gómez ante la sanción que le interpuso la Procuraduría, por iniciativa suya, de no dar respuesta a la petición que el sindicato SINTRAENTENDICCOL le efectuó.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

A su juicio, considera como normas transgredidas los artículos 2, 12, 13, 21, 25, 29, 38, 39, 40 y 53 de la Constitución Política; el Convenio N° 151 de 27 de junio de 1978 OIT; artículo 21, 46, 48, 50, 54 y 171 del Código Único Disciplinario; numeral 2 del artículo 55 del Decreto 0361 del 21 de noviembre de 2003; Ley 909 de 2004; artículo 65 de la Ley 136 de 1994; artículo 6 de la Ley 74 de 1968.

Como juicio valorativo de infracción, precisa que se le está vulnerando el derecho a la igualdad por cuanto fue discriminada para solicitar permisos para cursar estudios superiores con respecto a otros compañeros laborales.

En lo atinente al derecho de asociación sindical considera que las sanciones impuestas se convierten en ilegales, puesto que se están menoscabando los derechos del personal organizado, repercutiendo en la moral del movimiento sindical y en contravía del Estado Social de Derecho, siendo ésta una política sistémica del Municipio de Manizales de exterminar los sindicatos.

Asegura ser protegida por el fuero sindical, afirmando, además, que esta figura al paso de ser de rango Constitucional se encuentra consagrada en el artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo, la cual ostenta por tener el cargo de Directivo de Vicepresidente al momento de ser notificada de los actos administrativos que la sancionaron. Por ello, estima que no podía ser suspendida, despedida, o desmejorada de su trabajo sin previa calificación dada por el juez del trabajo, estándole también prohibido a los empleadores limitarla y presionarla, como sucedió, para que presentara la renuncia.

Al abordar el cargo de la transgresión al debido proceso, afirma que el Municipio de Manizales debió solicitar el levantamiento del fuero sindical desde el año 2010, anualidad en la que se adelantaron los procesos disciplinarios en su contra.

Por otra parte, afirma, que si bien se encontraba incurso en el proceso disciplinario por las salidas tempranas del trabajo, no tenía fundamento el señor Carlos Arturo Yela Gómez para seguir acumulando quejas en su contra.

Agrega, que contra el fallo de primera instancia dictado en su contra no se le dio la oportunidad de interponer el recurso de reposición, por lo que tuvo que instaurar el de apelación ante la Procuraduría General de la Nación.

## **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

### **Municipio de Manizales**

Invocando la facultad que otorga el artículo 199 del C.P.C. se abstuvo de pronunciarse sobre los hechos de la demanda; resalta el hecho de que en la hoja de vida de la accionante no se evidencie algún tipo de permiso para asistir a los estudios que adelantaba; advierte que por el contrario, sí se evidencian diversas comunicaciones que dan cuenta de la situación que se presentó con ella, relacionadas a las reiteradas ausencias de su sitio de trabajo, las cuales, asevera, fueron puestas en conocimiento por el Inspector Primero Urbano de Policía, quien para la época era su superior jerárquico.

Comenta que por esta situación el señor Carlos Arturo Yela Gómez, mediante comunicado S.A. 049 del 12 de enero de 2010 solicitó a la Personería de Manizales adelantarle una investigación disciplinaria a la señora Claros Mejía, de tal suerte que la Personería luego de surtir el procedimiento disciplinario resolvió imponerle sanción disciplinaria por el término de 3 meses, sanción que le fue ratificada por la Procuraduría Regional de Caldas.

Asevera que por esta situación el Municipio de Manizales, en estricto cumplimiento del numeral 3 del artículo 172 del Código Único Disciplinario, debió ejecutar la sanción interpuesta por la Personería de Manizales.

Prosiguió su defensa argumentando que la sanción interpuesta por el Municipio de Manizales de 3 años de inhabilidad para ejercer cargos públicos, corresponde a lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

Por las anteriores razones considera que el Municipio de Manizales al expedir las Resoluciones N° 0369 del 29 de febrero y 2 de marzo de 2012 lo hizo en cumplimiento de sus obligaciones Constitucionales y legales, anotando que no se tuvo conocimiento del desarrollo de la investigación por haber estado a cargo del Ministerio Público.

Culmina su defensa trayendo a colación la sentencia C-057 de 1993 de la Corte Constitucional en la que sostuvo la legalidad de la facultad que tiene el representante legal de la entidad territorial de ejecutar las sanciones disciplinarias que se originen de la Ley 734 de 2002.

### **Procuraduría General de la Nación**

Se opuso a la gran mayoría de los hechos de la demanda.

Solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda y que en consecuencia no se acceda a ninguna de las declaraciones y condenas solicitadas por la demandante.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia proferida el 25 de junio de 2014, negó las pretensiones de la demanda con base en los argumentos que la Sala resume así:

Sobre el primer problema jurídico planteado en torno a si existieron en el proceso disciplinario vicios de procedimiento que conllevaran la nulidad de los actos sancionatorios, demostró que no existieron esos presuntos elementos invalidantes.

En lo que concierne al segundo problema jurídico relacionado con el hecho que el fuero sindical de la demandante impedía aplicar la sanción disciplinaria, el *a quo* también desvirtuó ese cargo aduciendo que la normatividad es muy clara en establecer que el fuero sindical de ninguna manera impide aplicar al servidor público que goce de él, las sanciones disciplinarias.

Finalmente, sobre el tercer problema jurídico planteado, acerca de si los actos sancionatorios estaban afectados por desviación de poder o falsa motivación, el Tribunal expresó que luego de analizar las pruebas del proceso no encontró material acreditativo que demostrara suficientemente la ocurrencia de tales situaciones.

Por tales razones el *a quo* negó las pretensiones de la demanda.

## **APELACION**

La demandante presentó oportunamente el escrito de apelación (folios 635 a 640), en el cual solicitó revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda con base en los argumentos que la Sala resume de la siguiente forma:

Insistió que en el proceso disciplinario los actos sancionatorios están afectados por desviación de poder y falsa motivación. Al respecto mencionó lo siguiente:

«Considera la parte actora que la sentencia no consultó las pruebas obrantes en el proceso, en las cuales se evidencia que la desvinculación de la señora GLORIA AMPARO CLAROS MEJIA es una no muy bien disimulada retaliación nacida con motivo de haber tenido la valentía y fuerza de carácter para denunciar penalmente al señor CARLOS ARTURO YELA por atentar contra el Derecho de Asociación, aunado a ello, su posición vertical en defensa de los derechos de los trabajadores como digno cumplimiento de sus obligaciones y facultades como directiva sindical de SINTRAENTEMDDICCOL.»

Dijo que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales ha debido

declararse impedido en el proceso disciplinario, porque estaba incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 8 del artículo 84 de la Ley 734 de 2002.

Dice la demandante que ella sí contestó un requerimiento que le hizo la jefatura de gestión humana sobre que debía solicitar permiso para salir a estudiar pero que fue imposible recibir una contestación del señor Yela.

Manifestó que hubo una tardanza de la Procuraduría General de la Nación para proferir la decisión de segunda instancia porque se violó el artículo 171 de la Ley 174 de 2002 que concede 45 días para resolver la alzada.

También dijo que se violó el principio de *non bis ídem* porque en los tres actos sancionatorios se le condenó por los mismos hechos.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

Solo la Procuraduría General de la Nación presento escrito de alegatos en esta instancia (folios 670-675) en los cuales solicitó que se confirme la sentencia apelada.

## **CONSIDERACIONES**

### **Asuntos preliminares**

#### **.- Análisis integral de la sanción disciplinaria.**

La Sala Plena<sup>1</sup> de esta corporación definió que el control que ejerce el juez de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos sancionatorios es integral, lo cual debe entenderse 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

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de agosto de 2016, número de referencia: 1 10010325000201 100316 00 (121 0-11). Demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz. Magistrado ponente William Hernández Gómez.

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. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva [...]»

El control de legalidad integral de los actos administrativos sancionatorios, así propuesto, comprende implicaciones para el juez de lo contencioso administrativo, que lo habilitan para lo siguiente:

Aunque en principio el análisis de la legalidad del acto demandado está enmarcado en las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto que el juez puede y debe examinar otras causales conexas con derechos fundamentales, con el fin de garantizar la primacía del derecho sustancial y optimizar la tutela judicial efectiva.

Estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que sustentan la sanción, así como verificar la valoración de la prueba, lo cual comprende: (i) el análisis acerca del acatamiento al derecho de audiencia y defensa; (ii) el respeto de los principios y reglas fijadas por la Constitución y la ley disciplinaria para el recaudo del material probatorio y; (iii) se debe comprobar si el acto fue debidamente motivado.

Examinar que en la actuación disciplinaria se haya dado estricto cumplimiento a todos los principios rectores de la ley que rige la materia.

Revisar que la sanción disciplinaria corresponda a la gravedad de la falta y a la graduación que prevé la ley.

Realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad de la ilicitud sustancial y de ser necesario, valorar los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional así como las justificaciones expuestas por el disciplinado.

**.-Solo las irregularidades sustanciales implican la nulidad del proceso disciplinario.**

El derecho de defensa, el debido proceso y la presunción de inocencia son garantías constitucionales establecidas en favor de todas las partes de un proceso judicial o de una actuación administrativa.

El artículo 29 de la Constitución Política materializa esta protección al establecer que toda persona debe ser juzgada conforme a leyes preexistentes al caso que se examina, garantizándosele principios como los de publicidad y contradicción y el derecho de defensa.

Igualmente, establece la citada norma superior que toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

Sin embargo, esta Corporación quiere reiterar lo que ha sido una posición consolidada desde hace un importante tiempo, en el sentido de que no toda irregularidad dentro del proceso disciplinario genera por sí sola la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, toda vez que lo que interesa en el fondo es que no se haya incurrido en fallas de tal naturaleza que impliquen violación del derecho de defensa y del debido proceso, o de la presunción de inocencia, es decir, solo las irregularidades sustanciales o esenciales, que implican violación de garantías o derechos fundamentales, acarrear la anulación de los actos sancionatorios.

#### **.-Las pruebas y su valoración en el derecho disciplinario**

Como primera medida, en este aspecto la Sala recuerda que el artículo 128 de la Ley 734 de 2002 contempla que tanto el acto administrativo sancionatorio como toda decisión interlocutoria deben estar fundamentados en las pruebas legalmente producidas y aportadas por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa. La citada norma consagra que la carga de la prueba, en estos procesos, le corresponde al Estado.

Así mismo, es deber de la autoridad disciplinaria encontrar la verdad real de lo sucedido, para lo cual es su obligación efectuar una valoración ponderada y razonada de las pruebas recaudadas durante el trámite administrativo. El artículo 129 de la Ley 734 de 2002 fija esta postura en los siguientes términos:

«[...] Artículo 129. Imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario

podrá decretar pruebas de oficio [...]»

La norma desarrolla el principio de investigación integral, según el cual, la pesquisa que se efectúe dentro del proceso disciplinario, no solo debe apuntar a probar la falta del servidor público, sino además, a encontrar las pruebas que desvirtúen o eximan de responsabilidad al mismo. Lo anterior, en todo caso, no exonera a la parte investigada de presentar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en su favor<sup>2</sup>.

En lo que concierne al análisis y valoración de las pruebas, la Ley 734 de 2002, en el artículo 141, señaló también que ésta debe hacerse según las reglas de la sana crítica<sup>3</sup>, de manera conjunta y explicando en la respectiva decisión el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta.

El derecho disciplinario, por contar con una dogmática propia que se ha consolidado para diferenciarlo en varios aspectos del derecho penal, teniendo en cuenta que los bienes jurídicos que protege son también diferentes, como lo son el buen funcionamiento de la administración pública con el fin de salvaguardar la moralidad pública, la transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de los empleos públicos, ha venido estableciendo un margen de apreciación y de valoración probatoria más amplio y flexible que el de otras ramas del derecho sancionatorio.

En efecto, tanto la Corte Constitucional como esta Corporación han reconocido el amplio margen de que dispone el operador disciplinario para valorar las pruebas. Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A advirtió<sup>4</sup>:

«[...] No puede perderse de vista que en los procesos disciplinarios, como lo ha precisado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el operador disciplinario cuenta con una potestad de valoración probatoria más amplia que la del mismo operador judicial penal<sup>5</sup>, que le

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Bogotá D.C. 15 de mayo de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2011-00571-00(2196-11). Actor: Jorge Eduardo Serna Sánchez. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

<sup>3</sup> En sentencia del 8 de abril de 1999, expediente 15258, magistrado ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, el Consejo de Estado sostuvo que la valoración probatoria corresponde a las operaciones mentales que hace el juzgador al momento de tomar la decisión para conocer el mérito y la convicción de determinada prueba. Por su parte la sana crítica, es la comprobación hecha por el operador jurídico que de acuerdo con la ciencia, la experiencia y la costumbre sugieren un grado determinado de certeza de lo indicado por la prueba.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C. 13 de febrero de 2014. Radicación: 11001-03-25-000-2011-00207-00(0722-11). Actor: Plinio Mauricio Rueda Guerrero. Demandado: Fiscalía General de la Nación.

<sup>5</sup> Al respecto en sentencia T-161 de 2009, magistrado ponente Mauricio González Cuervo precisó la Corte: « [...] En cuanto a la autoridad pública encargada de adelantar el proceso penal es evidente que se trata de funcionarios investidos de poder jurisdiccional cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada, mientras, por

autoriza para determinar, en ejercicio de una discrecionalidad razonada, cuándo obran en un determinado proceso pruebas suficientes para moldear la convicción respecto de la ocurrencia o no de los hechos, los que, a su vez, le conducen a la certidumbre de la comisión de la falta y de la responsabilidad del investigado. Así se colige del texto mismo de las disposiciones sobre el recaudo y valoración de pruebas consagradas en la Ley 734 de 2002, tales como el artículo 128, 129, 141 y 142, entre otros [...]» (Subraya de la Sala).

En conclusión, luego del análisis precedente y conforme a la normatividad y a la consolidada línea jurisprudencial analizada *ut supra* **es evidente que en el derecho disciplinario el margen de apreciación y de valoración probatoria es más amplio y flexible que el de otras ramas del derecho sancionatorio**, como el derecho penal, que facultan al operador disciplinario para determinar, en ejercicio de una discrecionalidad razonada, cuando obran en un determinado proceso pruebas suficientes para moldear la convicción respecto de la ocurrencia o no de los hechos que afecten el deber funcional de los empleados públicos, teniendo en cuenta los bienes jurídicos que protege el derecho disciplinario relacionados con el buen funcionamiento, moralidad y eficiencia de la administración pública.

#### **La falta disciplinaria.**

De conformidad con el expediente, el operador disciplinario calificó las siguientes faltas cometidas por la señora Gloria Amparo Claros Mejía como graves:

.-Ausentarse del sitio de trabajo sin el permiso respectivo, en los días y a las horas que se relacionan en los cargos.

.-No dar respuesta, en forma adecuada y oportuna a los oficios U.G.H 462 del 19 de octubre de 2009 y S.SA-G.H 00496 del 11 de marzo de 2010.

Estas faltas se encuentran establecidas en el régimen disciplinario contenido en el Código Disciplinario Único como deberes y también en el decreto 132 de 2002 (Código de ética para los empleados del Municipio de Manizales).

Se evidenció a lo largo del proceso disciplinario que efectivamente la conducta

---

regla general, el proceso disciplinario está a cargo de autoridades administrativas cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa; además, en materia de tipicidad la descripción de la conducta señalada en la legislación penal no atiende a los mismos parámetros de aquella descrita por la legislación disciplinaria, pues en ésta última el operador jurídico cuenta con un margen mayor de apreciación, por cuanto se trata de proteger un bien jurídico que, como la buena marcha, la buena imagen y el prestigio de la administración pública, permite al “juez disciplinario” apreciar una conducta y valorar las pruebas con criterio jurídico distinto al empleado por el funcionario judicial, teniendo en cuenta, además, que en el proceso disciplinario se interpreta y aplica una norma administrativa de carácter ético [...]».

desplegada por la demandante al cometer las dos faltas endilgadas mencionadas *ut supra*, se tipifican y se subsumen en las normas que establecen los deberes de todos los servidores públicos, particularmente lo contemplado en el artículo 34 numeral 11 de la Ley 734 de 2002, sobre el deber de todo servidor público de dedicar la totalidad del tiempo reglamentario al trabajo encomendado y en el artículo 35 numeral 8 del mismo CDU, sobre la omisión de dar respuesta de manera oportuna a los oficios U.G.H 462 del 19 de octubre de 2009 y S.SA-G.H 00496 del 11 de marzo de 2010.

Al analizar la culpabilidad en el acto sancionatorio de primera instancia, se dijo lo siguiente:

«En el caso de marras es claro que la señora Gloria Amparo Claros Mejía tenía conocimiento de la falta, entre otras, por el hecho de haber sido sancionada antes por hechos similares por parte de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Manizales (fl.249), **y no obstante continuó ausentándose de su sitio de trabajo sin tramitar el permiso respectivo, lo que evidencia el conocimiento de la falta y el consecuente desinterés por dejar incurrir en la misma en ocasiones posteriores.**»

«...; en igual sentido, se pudo establecer que la disciplinada no dio respuesta, en forma adecuada y oportuna a los oficios U.G.H 462 del 19 de octubre de 2009 y S.SA G.H 00496 del 11 de marzo de 2010... .»

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Bajo el marco de lo establecido en la sentencia de primera instancia y lo alegado por la demandante en el escrito de apelación, los problemas jurídicos se concretan en los siguientes interrogantes:

#### **PRIMER PROBLEMA JURÍDICO:**

1.- ¿Los actos administrativos sancionatorios cuestionados se encuentran afectados por desviación de poder o falsa motivación?

#### **SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO**

2. ¿El jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales ha debido declararse impedido en el proceso disciplinario, porque estaba incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 8 del artículo 84 de la Ley 734 de 2002 ?

### **TERCER PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La demandante sí contestó un requerimiento que le hizo la jefatura de gestión humana de la Alcaldía de Manizales acerca de que debía solicitar permiso para salir a estudiar ?

### **CUARTO PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La tardanza de la Procuraduría General de la Nación para proferir la decisión de segunda instancia es una irregularidad con la entidad suficiente para declarar la nulidad de ese acto administrativo sancionatorio ?

### **QUINTO PROBLEMA JURÍDICO:**

¿Se violó el principio de *non bis ídem* porque presuntamente en los actos sancionatorios demandados y en el de ejecución de una sanción (Resolución 0369 de 29 de febrero de 2012) se condenó disciplinariamente a la demandante por los mismos hechos?

La Sala procederá a dilucidar cada uno de los problemas jurídicos arriba esbozados.

### **PRIMER PROBLEMA JURÍDICO:**

1.- ¿Los actos administrativos sancionatorios cuestionados se encuentran afectados por desviación de poder o falsa motivación?

La Sala sostendrá la tesis de que no se demostró en el presente proceso que los actos administrativos censurados se encuentran afectados por la falsa motivación o la desviación de poder.

La falsa motivación es un vicio del acto administrativo que se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se evidencia como inexistente, o cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso se revela el error de hecho y en el segundo el error de derecho.

A su turno, la desviación de poder se presenta cuando la autoridad que emite un acto administrativo persigue un fin diferente al previsto por el legislador en el caso en concreto, obedeciendo a un fin arbitrario o ilegal.

Ahora bien, quien alega estos vicios del acto administrativo debe demostrar

fehacientemente y sin espacio a la duda, con el fin de llevar al juez al absoluto convencimiento y persuasión de que los actos presuntamente afectados por estos vicios, desvirtúan contundentemente la presunción de legalidad de los actos administrativos, máxime si se trata de actos administrativos sancionatorios que han sido el resultado de todo un proceso disciplinario en el que se han surtido una serie de etapas procesales con el respeto de los principios del derecho de defensa y el debido proceso.

La Sala observa que los actos sancionatorios cuestionados en el presente proceso son producto de investigaciones llevadas a cabo por autoridades disciplinarias autónomas e independientes de la Alcaldía de Manizales (como lo son la Personería de Manizales y la Procuraduría Regional de Caldas), entidad en la que trabaja la demandante, y no se evidencia en el proceso ningún nexo causal entre la supuesta persecución de la que fue objeto por el jefe de talento humano de la citada entidad accionada y las decisiones tomadas en los actos censurados por esas autoridades disciplinarias que, se itera, son independientes de la Jefatura de Talento Humano de la Alcaldía de Manizales y no aparecen en el expediente elementos suasorios que demuestren que existe un nexo causal entre la presunta persecución alegada por la demandante y los actos administrativos sancionatorios censurados.

Las meras y simples afirmaciones de la demandante, no constituyen un elemento probatorio, ni menos aún llevan al juzgador a la persuasión en el grado de certeza acerca de que, efectivamente, los actos censurados están afectados por los vicios de falsa motivación y desviación de poder.

En consecuencia, la Sala estima que la parte demandante no demostró que los actos cuestionados estuvieran afectados por falsa motivación y desviación de poder, tal como lo analizó el *a quo*.

Por lo tanto, este cargo no tiene vocación de prosperidad.

## **SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO**

2. ¿El jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales estaba incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 8 del artículo 84 de la Ley 734 de 2002 ?

La Sala sostendrá la tesis de que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales no estaba incurso en la causal establecida en el numeral 8 del artículo

84 de la Ley 734 de 2002, habida cuenta de que él no actuó en los procesos disciplinarios como autoridad disciplinaria.

En ese orden, la Sala recuerda que el artículo 84 de la Ley 734 de 2002 establece unas causales de impedimento y recusación en los procesos disciplinarios para los servidores que ejerzan la acción disciplinaria de la siguiente forma:

**«Artículo 84. Causales de impedimento y recusación.** Son causales de impedimento y recusación, **para los servidores públicos que ejerzan la acción disciplinaria,** las siguientes:  
...»

La Sala, una vez examinado el expediente, vislumbra que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales no actuó a lo largo del proceso disciplinario como autoridad disciplinaria, es decir, no ejerció la acción disciplinaria, toda vez que se evidencia que la primera instancia del proceso disciplinario fue llevada a cabo por la Personería de Manizales y el acto sancionatorio número 001 del 9 de mayo de 2011 (folios 37-48 cuaderno 1) fue emitido por el mismo personero municipal del citado municipio de Manizales.

De igual forma se evidencia que la segunda instancia que confirmó la sanción impuesta por la Personería de Manizales fue desarrollada y resuelta por la Procuraduría General de la Nación a través del Procurador Regional del Departamento de Caldas (folios 49-57 cuaderno 1).

En cuanto a la Resolución 0369 del 29 de febrero de 2012 (folios 58-60 del cuaderno 1), es el acto que simplemente ejecutó la orden dada por los precedentes actos administrativos sancionatorios, el cual fue suscrito por el Alcalde de Manizales como máxima autoridad administrativa y nominadora del citado municipio y en el cual aparecen las firmas de otros funcionarios de la administración municipal, entre los cuales se encuentra el jefe de talento humano.

En lo que concierne a la Resolución 0408 del 02 de marzo de 2012, que declaró la inhabilidad por tres años de la demandante, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, fue suscrita también por el Alcalde de Manizales como máxima autoridad administrativa y nominadora del citado municipio y por otros funcionarios más de la administración municipal entre los que se encontraba el jefe de talento humano.

La Sala resalta que este acto no fue emitido como resultado de un proceso disciplinario sino que fue fruto de una inhabilidad sobreviniente establecida en el

precitado artículo 38 numeral 2º de la Ley 734 de 2002, la cual se refiere a que cuando cualquier empleado o funcionario de las entidades estatales sea sancionado disciplinariamente tres o más veces durante un período de cinco años, por faltas graves o leves dolosas o por ambas, como se evidencia que ocurrió con la demandante (folios 33-36 del cuaderno 1, se incurre en causal de inhabilidad que tendrá una duración de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

En efecto, la norma en mención establece lo siguiente:

«**Art.38. Otras inhabilidades:** También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

(...)

«**2.** Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.»

La Sala quiere significar entonces que esta inhabilidad sobreviniente no es una nueva sanción sino que surge como consecuencia de haberse proferido una tercera sanción disciplinaria a un mismo funcionario o empleado público en un lapso de cinco (5) años, como una medida de protección de la administración, sobre los bienes jurídicos que protege el derecho disciplinario relacionados con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, frente a la reincidencia o la comisión de varias faltas disciplinarias de los servidores públicos en el citado período de 5 años.

Como consecuencia de lo anteriormente analizado, no tiene razón la accionante al alegar que el jefe de talento humano de la Alcaldía de Manizales estaba incurso en alguna de las causales de impedimento y recusación establecidas en el artículo 84 de la Ley 734 de 2002, porque es evidente y diáfano en el *sub lite* que ese funcionario no ejerció como autoridad disciplinaria en el proceso disciplinario (tanto en la primera como en segunda instancia) que culminó con la expedición de los actos administrativos sancionatorios atacados.

Por lo tanto, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

### **TERCER PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La demandante contestó o no un requerimiento que le hizo la jefatura de gestión humana de la Alcaldía de Manizales acerca de que debía solicitar permiso para

salir a estudiar en horas laborales ?

La Sala sostendrá la tesis de que, una vez revisado el material probatorio, se acreditó que la demandante no contestó el requerimiento que le hizo la Alcaldía de Manizales en el sentido de que debía solicitar permiso para salir a estudiar en horas laborales.

La Sala vislumbra que no existe material acreditativo que demuestre que la accionante respondiera el requerimiento concreto que le hiciera su empleador, en cuanto a que tenía que solicitar permiso para estudiar en horas laborales.

Más aún, se demostró en el proceso que a la demandante se le hicieron varios requerimientos, recordándole incluso las normas sobre otorgamientos de permisos que obran en el manual específico de funciones y competencias.

En ese orden, se le requirió, por ejemplo, con el oficio U.G.H. 422, recibido por la demandante el 8 de octubre de 2009.

También se le requirió mediante oficio U.G.H, recibido el 22 de octubre de 2009.

Nuevamente se le requirió mediante oficio S.S.A-GH 00496, recibido el 15 de marzo de 2010.

No obstante lo anterior, la investigación disciplinaria demostró que la señora demandante no obtuvo ningún tipo de permiso por parte de la Alcaldía de Manizales para ausentarse de su sitio de trabajo en horas laborales.

Incluso la Sala observa que la misma actora reconoce que no respondió tales requerimientos al expresar que sí los respondió pero a través de un certificado que presentó de un centro de estudios.

Es evidente que lo que debía haber hecho es haber otorgado una respuesta personal, directa y concreta en su condición de servidora pública que debe cumplir sus deberes y obligaciones, ante los requerimientos expresos de su empleador, lo cual no ocurrió en el presente caso.

En consecuencia, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

#### **CUARTO PROBLEMA JURÍDICO:**

¿La tardanza de la Procuraduría General de la Nación para proferir la decisión de segunda instancia es una irregularidad con la entidad suficiente para declarar la nulidad de ese acto administrativo sancionatorio?

La Sala sostendrá la postura de que el hecho de haber proferido la Procuraduría General de la Nación la decisión de segunda instancia cierto tiempo después del término establecido en la norma, no constituye una irregularidad suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo sancionatorio.

La Sala reitera lo que se analizó *ut supra* en el sentido de que no toda irregularidad dentro del proceso disciplinario genera por sí sola la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, toda vez que lo que interesa, en el fondo, es que no se haya incurrido en fallas de tal naturaleza que impliquen violación del derecho de defensa y del debido proceso, o de la presunción de inocencia, es decir, solo las irregularidades sustanciales o esenciales, que implican violación de garantías o derechos fundamentales, acarrear la anulación de los actos sancionatorios.

En el caso en concreto se vislumbra que el hecho de que hubiere existido una tardanza para proferir el acto administrativo sancionatorio de segunda instancia, este hecho de por sí solo no produjo una violación al derecho de defensa y al debido proceso, porque se evidencia que se respetaron los derechos fundamentales de la accionante, como quiera que tuvo la oportunidad de contradecir las pruebas y desarrollar su defensa a lo largo de toda la actuación disciplinaria y en toda la actuación procesal que se surtió ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, la Sala quiere resaltar que al momento de analizar la observancia rigurosa y estricta de los términos administrativos y judiciales, se deben tener en cuenta aspectos como la congestión y la complejidad de los asuntos, temas que generalmente superan la capacidad humana de los servidores públicos y de los operadores judiciales.

Por tales razones, la Sala reitera que este tipo de irregularidades no tienen la entidad suficiente para declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, porque de la tardanza en proferir la decisión sancionatoria de segunda instancia no se demostró que ella originó una violación al debido proceso, al derecho de defensa de la demandante.

Por todo lo anteriormente expuesto este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

#### QUINTO PROBLEMA JURÍDICO:

¿Se violó el principio de *non bis ídem* porque presuntamente en los actos sancionatorios demandados y en el de ejecución de una sanción (Resolución 0369 de 29 de febrero de 2012) se condenó disciplinariamente a la demandante por los mismos hechos?

El principio de *non bis ídem* se ha conocido tanto por la jurisprudencia como por la doctrina como una disposición derivada del principio fundamental del debido proceso que garantiza que una persona no sea sancionada varias veces por el mismo hecho o que se le impongan varias sanciones en el mismo proceso, salvo que una sea accesoria a la otra.

En ese orden, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-244 de 1996, manifestó lo siguiente:

«Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos»

El alcance de este principio se ha reiterado en el mismo sentido en posteriores pronunciamientos que constituyen precedentes de la Corte Constitucional.

En efecto, en sentencia C-870 de 2002 la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

«El principio *non bis in idem* prohíbe que una persona, **por el mismo hecho**, (i) sea sometida a juicios sucesivos o (ii) le sean impuestas varias sanciones

en el mismo juicio, salvo que una sea tan solo accesoria a la otra.»

En la misma sentencia C-870 de 2002 se precisó que el referido principio es extensible a diferentes formas del derecho sancionador, como el derecho disciplinario.

«La jurisprudencia constitucional ha extendido el principio non bis in idem a un ámbito diferente al penal, puesto que ha estimado que éste forma parte del debido proceso sancionador. De tal manera que cuando la finalidad de un régimen es regular las condiciones en que un individuo puede ser sancionado personalmente en razón a su conducta contraria a derecho, este principio es aplicable.»

«La aplicación del principio non bis in idem no está restringida al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, “se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, **el derecho disciplinario**, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético - disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)”. El principio analizado hace parte de las garantías a las que tiene derecho el sindicado, en sentido amplio, por procesos disciplinarios.»

Frente al caso en concreto, la sala constata que los actos sancionatorios enjuiciados no afectaron el principio del *non bis ídem* por las siguientes razones: i) la demandante no fue sancionada más de dos veces por los mismos hechos y ii) a la accionante tampoco se le impusieron varias sanciones dentro del mismo proceso disciplinario por los mismos hechos.

**i) La demandante no fue sancionada más de dos veces por los mismos hechos.**

Se revela claramente dentro del expediente que en el primer acto cuestionado, la Resolución número 001 del 9 de mayo de 2011, se le impuso a la demandante una sanción de suspensión del cargo por el término de tres meses e inhabilidad especial por el mismo término, como sanción accesoria a la suspensión.

El otro acto sancionatorio cuestionado la Resolución número 043 del 13 de septiembre de 2011, simplemente confirma la Resolución número 001 del 09 de mayo de 2011, en consecuencia, no es otra sanción adicional por los mismos hechos.

En ese orden, el tercer acto cuestionado, la Resolución número 0369 del 29 de febrero de 2012, tal como se analizó en precedencia, simplemente ejecutó lo decidido en los actos administrativos sancionatorios.

**ii) A la accionante tampoco se le impusieron varias sanciones dentro del mismo proceso disciplinario por los mismos hechos.**

Ahora bien, en lo relacionado con la Resolución 0408 del 02 de marzo de 2012, tal como se analizó *ut supra*, la inhabilidad de tres años declarada en esa resolución no es una nueva sanción sino que se originó como consecuencia de haberse proferido una tercera sanción disciplinaria a la demandante en un lapso de 5 años, hecho que tipificó la inhabilidad sobreviniente prevista en el artículo 38 numeral 2º de la Ley 734 de 2002.

En consecuencia, se itera, tal inhabilidad sobreviniente no es una nueva sanción por los mismos hechos sino una medida de protección de la administración sobre los bienes jurídicos que protege el derecho disciplinario, relacionados con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, frente a la comisión por parte de los servidores públicos de tres faltas disciplinarias en un período de cinco (5) años.

En efecto, el objetivo del artículo 38 numeral 2º de la Ley 734 de 2002, es lograr la efectividad en la prestación del servicio público, y asegurar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos (Corte Constitucional, C-341 de 1996), con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a cargo del Estado.

Ahora bien, si en gracia de discusión se planteara que lo que alega la demandante es que fue sancionada por los mismos hechos en los dos procesos disciplinarios anteriores al tercero analizado y que dieron origen a los actos sancionatorios cuestionados, tampoco tendría razón la demandante puesto que la Sala vislumbra que en los dos procesos anteriores la demandante fue sancionada por hechos diferentes desde el punto de vista fáctico y de tiempo, es decir, por hechos acaecidos en fechas anteriores a la tercera sanción, y que además fueron sancionados con medidas diferentes en cada uno de los tres casos (folios 33-36 cuaderno 1).

**Otra situación muy distinta es que la demandante hubiere podido reincidir en el mismo tipo de conductas endilgadas (ausentarse del lugar de trabajo sin el correspondiente permiso), lo que no significa, de ninguna manera, que se**

**le hubiere sancionado varias veces por los mismos hechos.**

En consecuencia de todo lo anteriormente analizado, ese cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

Finalmente y de acuerdo con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que remite en los aspectos no regulados en ese cuerpo normativo al Código General del Proceso, se condenará en costas en esta instancia a la parte demandada, toda vez que resultó vencida en juicio, al confirmarse la sentencia de primera instancia, conforme con lo establecido en el numeral 3 del artículo 365 del CGP.

**En conclusión:** En suma, al no encontrarse probado ninguno de los cargos endilgados en contra de los actos acusados, la Subsección confirmará la sentencia apelada por las razones expuestas en esta providencia.

### **DECISIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y una vez analizadas y valoradas las pruebas en conjunto como lo establece la sana crítica, la Sala procederá a CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 25 de junio de 2014, dentro del proceso promovido por la señora Gloria Amparo Claros Mejía contra el Municipio de Manizales, la Personería de Manizales y la Procuraduría General de la Nación.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**Primero: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 25 de junio de 2014, dentro del proceso promovido por la señora **Gloria Amparo Claros Mejía** contra el Municipio de Manizales, la Personería de Manizales y la Procuraduría General de la Nación, que negó las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva.

**Segunda: CONDENAR** en costas en esta instancia a la parte demandante conforme lo expuesto en la parte motiva.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de

origen previas las anotaciones pertinentes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ  
VARGAS**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ**

Relatoria JORM