



EDICTO 004

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES QUE NO LO HAN HECHO PERSONALMENTE DE LA SENTENCIA PROFERIDA DENTRO DEL EXPEDIENTE No. 13001-33-31-009-2009-00213-00

CLASE DE PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : HERMES CAUSIL ROMERO Y OTROS
DEMANDADO : NACIÓN – PROCURADURIA GENERAL DE LA
NACIÓN
FECHA DE LA PROVIDENCIA : 19 DE AGOSTO DE 2021

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PÁGINA WEB DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DÍAS, HOY TREINTA Y UNO (31) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.)

CONSTANCIA: EL ANTERIOR PROCESO PERMANECIÓ FIJADO EN EDICTO POR EL TÉRMINO LEGAL Y SE DESFIJÓ HOY DOS (02) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) A LAS CINCO DE LA TARDE (5:00 P.M.)

ADJUNTO SE ENCUENTRA EL FALLO.

**KAREN MARGARITA CONTRERAS SERGE
SECRETARIA**



Cartagena de Indias D. T. y C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-33-31-013-2009-00213-00
Demandante	Hermes Causil Romero y otros
Demandado	Nación – Procuraduría General de la Nación
Asunto	Sanción disciplinaria
Sentencia No.	3T-002-2021

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el despacho a dictar sentencia dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, han promovido los señores **Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Javier Palomino**, por intermedio de apoderada judicial, contra la **Nación – Procuraduría General De La Nación**.

2. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS

Los hechos de la demanda se relatan de la siguiente manera:

2.1.1. Hechos Frente Hermes Causil Romero

1. El señor **Hermes Causil Romero** prestó sus servicios en el Municipio de San Pablo (Bol.) en el cargo de Secretario de Hacienda durante el año **2004** y en tal condición expidió los decretos **072, 076, 132 y 159 de 2004** mediante los cuales se efectuaron adiciones y traslados presupuestales al presupuesto de ingreso y gastos de ese ente territorial que había sido aprobado mediante Acuerdo N. 020 de 2003.
2. Así mismo, a través del Decreto 087 de 2014, se crea un rubro y se adicionan unos recursos al presupuesto de 2004.
3. Con ocasión de una queja presentada en fecha **15 de septiembre** por miembros del Concejo Municipal ante la Personería del Municipio de San Pablo, se dio inicio a una actuación disciplinaria por parte de la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja.
4. Con fecha **30 de enero de 2006** le fue formulado pliego de cargos a mi asistido.





5. Con fecha de **19 de octubre de 2006** la Procuraduría de Barrancabermeja profirió la **Resolución N. 029** y al resolver sobre el cargo cuarto formulado al señor **Hermes Causil Romero** señaló que mi poderdante durante la vigencia de 2004 año se desempeñó como Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, se extralimito en el ejercicios de sus funciones al expedir los decretos 072, 076, 087, 132 y 159 de 2004, pues con ello se atribuyó funciones conferidas constitucional y legalmente al Concejo Municipal de San Pablo.
6. Al desatar el recurso de apelación la Procuraduría Regional de Santander en la **Resolución N. 137 de 10 de diciembre de 2008**, respecto a este **CUARTO CARGO** señala que el hecho de que el ejecutivo no hubiera superado la cuantía de los diez millones de pesos establecida en el **Artículo 26 del Acuerdo 020 de 2003**, no es ninguna justificación porque si bien el Concejo Municipal autorizó el ejecutivo local para realizar traslados presupuestales hasta por esa suma, en ningún momento se le autorizó para desconocer la obligación de no realizar modificaciones que aumentaran el monto de las apropiaciones presupuestales, toda vez que estas debían hacerse a través de acuerdos municipales .
7. Al señor **Hermes Causil Romero** le fueron impuestas las siguientes sanciones:

Primera Instancia

- Multa de **180 días** del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004, es decir, de **\$7.240.860.00**
- Inhabilidad especial por el término de doce (12) meses

Segunda Instancia

- Trescientos sesenta (**360**) días de salario devengado durante la vigencia 2004 es decir la suma de **\$14.481.720.00**.
- Inhabilidad especial por el término de (12) meses.

2.1.2. Hechos Frente Eives Giraldo Escudero

1. El señor **Eives Giraldo Escudero** prestó sus servicios en el Municipio de San Pablo (Bol) en el cargo de **Alcalde Municipal encargado durante el año 2004** y en tal condición expidió el **Decreto 159 de 2004** mediante el cual se modificó el Presupuesto de ingresos y gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante Acuerdo 020 de 2003





2. Con ocasión de una queja presentada en fecha **15 de septiembre** por miembros del Concejo Municipal ante la Personería del Municipio de San Pablo, se dio inicio a una actuación disciplinaria por parte de la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja.
3. Con fecha **30 de enero de 2006** le fue formulado pliego de cargos a mi asistido.
4. Con fecha de **19 de octubre de 2006** la Procuraduría de Barrancabermeja profirió la **Resolución N. 020** y al resolver sobre el **Cargo Séptimo** formulado al señor **Eives Giraldo Escudero** señaló que mi poderdante durante la vigencia de 2004, año durante el cual se desempeñó como **Alcalde Municipal Encargado de San Pablo**, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir el Decreto 159 de 2004, pues con ello se atribuyó funciones conferidas constitucional y legalmente al Concejo Municipal de San Pablo.
5. Al desatar el recurso de apelación la Procuraduría Regional de Santander en la Resolución **N. 137 de 10 de diciembre de 2008**, respecto a este **Cargo Séptimo**, señala que el hecho de que el ejecutivo no hubiera superado la cuantía de los diez millones de pesos establecida en el **Artículo 26 del acuerdo 020 de 2003**, no es ninguna justificación porque si bien el Concejo Municipal autorizó el ejecutivo local para realizar traslados presupuestales hasta por esa suma, en ningún momento se le autorizó para desconocer la obligación de no realizar modificaciones que aumentarían el monto de las apropiaciones presupuestales, toda vez que estas debían hacerse a través de acuerdos municipales.
6. Al señor **Eives Giraldo Escudero** le fueron impuestas las siguientes sanciones:

Primera Instancia

- a. Multa de **45** días del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004, es decir la suma de **\$1.810.215.00**

Segunda Instancia

- a. Noventa (**90**) días de salario devengado la vigencia 2004, es decir, la suma de **\$3.620.430.00**.

2.1.3. Hechos Frente Carlos Abel Palomino





1. El señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA** prestó sus servicios en el municipio de San Pablo (Bol) en el cargo de Secretario de Hacienda Municipal durante el año **2004** y en tal condición expidió los decretos **022 y 023**, mediante los cuales se modificó el presupuesto de Ingresos y Gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante **Acuerdo 020 de 2003**.
2. Con ocasión de una queja presentada en fecha **15 de septiembre** por miembros del Concejo Municipal ante la Personería del Municipio de San Pablo, se dio inicio a una actuación disciplinaria por parte de la Procuraduría de Barrancabermeja.
3. Con fecha **30 de enero de 2006** le fue formulado pliego de cargos a mi asistido.
4. Con fecha **19 de octubre de 2006** la Procuraduría Provisional de Barrancabermeja profirió la **Resolución N. 020** y al resolver sobre el **Cargo Octavo** formulado al señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA** señaló que mi poderdante durante la vigencia de 2004, año durante el cual se desempeñó como Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, se extralimito en el ejercicio de sus funciones al expedir los decretos 022 y 023 pues con ello atribuyó funciones conferidas constitucional y legalmente al Concejo Municipal de San Pablo.
5. Al desatar el recurso de apelación la Procuraduría Regional de Santander en la Resolución N° 137 de 10 de diciembre de 2008, respecto a este **Cargo Octavo** formulado a **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**, señala que con el Decreto 022 de 1 de marzo de 2004, se contra crédito la suma de **\$10.000.000** (fol. 28 y s.), del programa "Provisión de la Canasta Educativa" código 03060106, sector educación, del Presupuesto de inversión, para acreditarlo al programa "servicios personal indirecto" código 03050102, sector Administración Municipal, el presupuesto de funcionamiento.
6. En el **Decreto 023 de marzo 1o de 2004** (fol. 30 y s.), de la misma forma, se contracreditaron \$4.000.000 del programa "para estudios y diseños del proyecto del sector" código 03060 1 0400 1 sector Educación del Presupuesto de Inversión, para acreditarlos al programa "servicios personales indirecto" del sector Administración del presupuesto de funcionamiento. Señala que con la expedición de los **Decretos 022 y 023** se aumentaron en cada sección presupuestal el monto total de las apropiaciones, no estando facultado para adoptar esta decisión y agrega que no es de recibo lo señalado por el defensor en el sentido de afirmar que con la expedición de los actos administrativos citados no se superó la cuantía de los **\$ 10.000.000** establecida en el Artículo 26 del Acuerdo 020 de 2003, puesto que no se autorizó la obligación de no realizar modificaciones que aumentaran el monto de las apropiaciones presupuestales pues tales actuaciones presupuestales requerían de un acuerdo municipal.





7. Al señor **Carlos Abel Palomino de la Rosa** le fueron impuestas las siguientes sanciones:

Primera Instancia

- Multa de **90 días** del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004 es decir, la suma de **\$3.620.430.00**.
- Inhabilidad especial por el término de seis (6) meses.

Segunda Instancia

- Ciento ochenta (**180**) días de salario devengado durante la vigencia 2004, es decir la suma de **\$7.240.860.00**.
- Inhabilidad especial por el término de seis (6) meses.

2.2. PRETENSIONES

2.2.1. Que se declaren nulas las Resoluciones **No. 020 de 19 de octubre de 2006** y la **No. 137 de 10 de diciembre de 2008**.

2.2.2. Como consecuencia de la nulidad solicitada, se ordene cancelar de la hoja de vida, la anotación de la sanción impuesta a los señores Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de la Rosa.

2.2.3. Que se condene a la Nación – Procuraduría General de la Nación a reintegrar a los señores Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de la Rosa, la suma que le fue impuesta como sanción

2.2.4. Para el cumplimiento de la sentencia, se ordene dar aplicación a los artículos 176 y 177 del Código Contenciosos Administrativo.

2.3. FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES

Se sostiene en la demanda que con la expedición del acto administrativo cuya nulidad se demanda, se violaron las siguientes disposiciones:

- Artículos 1, 2, 29 y 209 de la Constitución Política
- Artículo 313 Numeral 3 y 5 de la Constitución Política
- Artículo 26 del Acuerdo No. 020 de noviembre de 2003.
- Artículo 116 de la Ley 734 de 2002

2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA





La entidad demandada allegó contestación de la demanda (fls. 669-682), dentro del término pertinente donde solicitan negar las pretensiones, considerando lo siguiente:

1. Desconocimiento del Artículo 29 de la Constitución Nacional.

La Jurisprudencia Constitucional ha definido el debido proceso “*como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*” por eso para que se dé la vulneración al debido proceso dentro del proceso disciplinario, el accionante debe demostrar que la procuraduría no verificó algunos aspectos, así mismo quien alegue la vulneración al debido proceso, deberá de manera explícita y concreta indicar cuál es la etapa o momento en el trámite del proceso que considera se dio tal conspiración, aportando los elementos probatorios del caso

2. Desconocimiento del Artículo 313 Numeral 3 de la constitución política

A los implicados no se les cuestiono si tenían o no la autorización para introducir modificaciones al presupuesto del Municipio de San Pablo durante la vigencia 2004.

Respecto del señor **Hermes Causil Romero**, durante la vigencia de 2004, año durante el cual se desempeñó como Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, se extralimitó en sus funciones al expedir los Decretos 072, 076 , 087, 132 y 159 de 2004 , en razón a que se atribuyó funciones que solo estaban conferidas constitucional y legalmente al Concejo Municipal, con este proceder vulneró el **Artículo 32 de la Ley 136 de 1994**, según la cual es función municipal expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de conformidad con las normas orgánicas de planeación, desconoció el estatuto orgánico de presupuesto aprobado por el Concejo Municipal de San pablo, mediante **Acuerdo 019 de 2002**, el cual consagra en su Artículo 87, que cuando se hace indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para completar las insuficientes, el gobierno deberá presentar al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo respectivo ya sea de traslado o de créditos adicionales, y que además el Alcalde Municipal de San Pablo, como ordenador del gasto, solo está facultado para hacer modificaciones presupuestales a través de resolución, cuando no se modifiquen las partidas globales aprobadas por el Concejo Municipal ni se trasladen recursos de una sección a otra, como así lo señala el párrafo de la norma cita.

Lo que se le imputó a los disciplinados como falta disciplinaria es el hecho de haber introducido gastos en el presupuesto a través de la expedición de los Decretos 072,





076, 087,132 y 159, que aumentaron en cada sección presupuestal el monto total de las apropiaciones, no estando facultado para tomar o adoptar tal decisión.

Con relación al señor **Eives Giraldo Escudero**, en su condición de **Alcalde Municipal Encargado**, se demostró que se extralimitó en sus funciones al expedir el **Decreto 159 de 2004**, mediante el cual se introdujeron nuevos gastos que no habían sido aprobados por el Concejo Municipal de San Pablo, bajo la denominación "*creación nuevos rubros*", modificando el presupuesto de rentas y gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante **Acuerdo 020 de 2003**, contraviniendo lo dispuesto en el **Artículo 87** y parágrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo.

En el **Decreto 159 de 2004**, el demandante, ordenó se introdujeran gastos en el presupuesto de rentas y gastos en el presupuesto municipal aprobado para la vigencia 2004, que no habían sido aprobados por el Concejo Municipal, constituyendo con ello una extralimitación de sus funciones, por violación de las normas mencionadas, así como del estatuto orgánico del ente territorial que en el parágrafo del Artículo 87 consagra que las modificaciones presupuestales a las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación solo podrán realizarse por el ordenador del gasto cuando no se modifiquen las partidas globales aprobadas por el Concejo Municipal, lo que efectivamente ocurrió con el decreto en mención puesto que la decisión tomada aumentó en cada sección presupuestal el monto total de las apropiaciones

El Artículo 313 - 5 de la Constitución Política, desarrollado por el Artículo 32-10 de la Ley 136 de 1994, consagra como facultad expresa de los concejos municipales la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos, por consiguiente, le corresponde al burgomaestre la presentación del proyecto de presupuesto y la ordenación de gastos una vez sea aprobada.

Frente a **Carlos Abel Palomino de la Rosa**, afirma que se demostró, que en su condición de Secretario de Hacienda, el **01 de marzo de 2004**, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir los decretos **022 y 023**, toda vez que se atribuyó funciones que solo estaban conferidas constitucional y legalmente al Concejo Municipal de San Pablo; ordenó efectuar unos traslados presupuestales contracreditando rubros del sector inversión para acreditar rubros del sector de funcionamiento, desconociendo con su conducta las normas constitucionales y legales en concordancia con el parágrafo del Artículo 87 del Estatuto Orgánico del ente territorial, el cual expresamente consagra que las modificaciones presupuestales a las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación solo podrán realizarse por el ordenador del gasto cuando no se trasladen recurso de una sección a otra, como ocurrió en los decretos **022 y 023**, en donde se ordenaron traslados de inversión a funcionamiento, modificando con ello, en cada sección presupuestal el monto total de las apropiaciones.





3. Desconocimiento del Artículo 26 del Acuerdo No. 020 de noviembre de 25 de 2003

El hecho de que el ejecutivo no hubiera superado la cuantía de los diez millones de pesos establecida en el Artículo **26 del Acuerdo 20 de 2003**, no es ninguna justificación porque si bien el Concejo Municipal autorizó al ejecutivo local para realizar traslados presupuestales hasta esa suma, en ningún momento se le autorizó para desconocer la obligación de no realizar modificaciones que aumentaran el monto de las apropiaciones presupuestales, toda vez que estas debían hacerse a través de acuerdos municipales. Como lo hemos venido diciendo para la Procuraduría General de la Nación, resultó claro que la responsabilidad disciplinaria no es otra que el hecho de haber aumentado en cada sección presupuestal el monto total de las apropiaciones, pues evidente que el ejecutivo si estaba facultado constitucionalmente y legalmente para hacer modificaciones al presupuesto de rentas y gastos aprobado por el concejo, siempre que no se modificaran las partidas globales inicialmente aprobadas por el concejo.

4. Desconocimiento del párrafo único del Artículo 3 y desconocimiento del Artículo 4 del Acuerdo 021 de diciembre 01 de 2003, mediante el cual se adiciona el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Vigencia 2003 al señor Hermes Causil Romero.

Al señor **HERMES CAUSIL ROMERO** se le demostró que el **5 de mayo de 2004**, se extralimitó en sus funciones al expedir el **Decreto 084** mediante el cual se crea un rubro y se adicionan unos recursos del presupuesto de rentas y gastos del 2004, modificando con ello el citado presupuesto, contraviniendo con ello, lo dispuesto en el Artículo 87 y párrafo del estatuto orgánico de Presupuesto General del Municipio de San Pablo, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos.

Encontró la Procuraduría General de la Nación, que con la expedición del Decreto 084 de **Mayo 5 de 2004**, se configuró la comisión de falta disciplinaria, toda vez que ordenó que se adicionara el presupuesto de rentas y gastos de 2004, en la suma de ciento noventa millones de pesos, suma que había sido incorporada por el Concejo Municipal mediante **Acuerdo 021 de diciembre de 2003**, al presupuesto de inversión vigencia 2003, por lo tanto, debió ejecutarse en dicha vigencia y no modificando el presupuesto de 2004, en razón a que no estaba facultado para realizar esta operación.

El Artículo **313-5** de la Constitución Política, desarrollado por el Artículo **32-10 de la ley 136 de 1994**, consagran expresamente que es facultad de los concejos municipales la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos, correspondiéndole al ejecutivo local, en esta materia, solo la presentación del





proyecto de presupuesto y la ordenación de gastos una vez esta sea aprobado, por consiguiente, si el ejecutivo municipal se encuentra en necesidad para efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de acuerdo.

En este orden de ideas, sostiene que resulta claro y está demostrado que **Hermes Causil Romero**, extralimitó en sus funciones al expedir el Decreto 084 de 2004, por medio del cual se adiciono el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de San Pablo, puesto que se trata de una función atribuida a los Concejos Municipales, para este caso que nos ocupa.

Explica además, que es evidente que, con la expedición del mencionado decreto, se ordenó adicionar el presupuesto de rentas y gastos de 2004, en la suma de ciento noventa millones de pesos, **(\$190.000. 000.00)**, para ser distribuido en el presupuesto de inversión, imputándolo al rubro que estaba siendo creado en el mismo **Decreto 084** en su Artículo Segundo denominado “*Cofinanciación para optimizar el acueducto y el alcantarillado en el área urbana del municipio de San Pablo*”.

5. Violación del Artículo 116 de la Ley 734 de 2002.

No es cierto, que por parte del ad quem, se desconoció la garantía de la prohibición de la reformatio in pejus, por cuanto agravó la sanción impuesta a **Hermes Causil Romero** en primera instancia, por lo siguiente:

El ad quo, al momento de establecer el tipo de falta y su forma de culpabilidad, la determinó como **GRAVE** y a título de **CULPA GRAVÍSIMA**, tal como lo reconoce la apoderada del demandante y está evidenciado en el pliego de cargo y en los fallos de primera y segunda instancia.

El ad quo, en el **Numeral 7° de la Resolución No. 020 del 19 de octubre de 2006**, al establecer la dosificación de la sanción respecto del disciplinado **HERMES CAUSIL ROMERO** señaló:

*(...) Siendo que el señor **HERMES CAUSIL ROMERO** se llamó a responder disciplinariamente en la presente actuación porque observó dos comportamientos diferentes, con los que infringió varias disposiciones de la ley disciplinaria, todas ellas calificadas como **GRAVES**, a título de **CULPA GRAVÍSIMA**. Se hace necesario acudir a los criterios consagrados en el Numeral 2 del Artículo 47 del CDU. Así las cosas, de conformidad con el Numeral 2 del Artículo 44 ibídem mediante el cual se clasifican las sanciones para los servidores públicos por haber incurrido con sus comportamientos en faltas **GRAVES** realizadas con **CULPA GRAVÍSIMA** se le impondrá una sanción principal de. **SUSPENSIÓN POR EL TÉRMINO DE DOCE (12)***





*MESES E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TIEMPO. Sin embargo, en consideración a que a la fecha del presente fallo, el disciplinado se encuentra cesante en sus funciones haciendo imposible la ejecución de la sanción, al tenor del Artículo 46 de la ley 734 de 2002 se convertirá el término de la sanción de suspensión en **MULTA DE CIENTO OCHENTA (180) DÍAS DE SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, EL CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS M.C. (\$7.240.860).***

Lo anterior que constituye la ratio decidendi, o razón para decidir, son los argumentos expuestos en la parte considerativa del fallo de primera instancia que dan cuenta del análisis y las razones consideradas por la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja para imponer la sanción de suspensión por doce meses, que luego convierte en salario, por no encontrarse laborando el disciplinado.

Conforme a lo anteriormente citado, afirma que queda evidenciado que la sanción impuesta por la primera instancia fue la de **SUSPENSIÓN E INHABILIDAD POR EL TÉRMINO DE DOCE MESES**, que es la sanción máxima a aplicar cuando se determina que la falta se cometió de manera grave y a título de culpa gravísima.

Procedamos hacer un análisis a las normas de la ley disciplinaria que clasifica las faltas disciplinarias, las define e imponen límites a la sanción que originan de la siguiente manera:

El **Artículo 42 de la ley 734 de 2002**, clasifica las faltas disciplinarias de la siguiente manera: (i) Gravísimas, (ii) Graves y (iii) Leves.

Por otra parte, el **Artículo 44 ibídem**, al establecer las clases de sanciones a las cuales están sometidos los servidores públicos precisó: Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísimas, la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, suspensión para las faltas graves culposas, multa para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas.

El Artículo 45 de la ley 734/2002 al definir las sanciones señala lo siguiente con respecto a la suspensión:

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





Por otra parte el artículo 46 *ibídem* al establecer los límites de la sanción, precisa:

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

Lo anterior significa que una vez se ha realizado la adecuación del tipo de falta y su forma de culpabilidad, de no variar la misma o desvirtuarse el cargo, si esta se mantiene, es la misma ley disciplinaria la que precisa el tipo de sanción a imponer, sin que sea dable al dispensador disciplinario precisar una diferente a la adecuación que realizó en el pliego de cargo y se mantuvo en el fallo de primera instancia que profiere.

En este caso en particular al formularse los cargos cuarto y quinto al señor **Hermes Causil Romero**, se le señaló que la falta era GRAVE y su forma de culpabilidad a título de CULPA GRAVÍSIMA, calificación que se mantuvo en el fallo de primera instancia, y no fue desvirtuada la imputación contenida en ellos, lo que significa que la sanción a imponer tal como lo señaló el a quo al establecer la dosificación de la sanción, y conforme los criterios dados en el Artículo 44 de la Ley 734 de 2002 era la de SUSPENSIÓN con INHABILIDAD ESPECIAL, la cual fue confirmada por el ad quem, así las cosas, no se dio violación alguna al principio de la no *reformatio in pejus*, en la medida que se impuso la sanción que corresponde por ley.

Continúa argumentando que, no es cierto, que por parte del ad quem, se desconoció la garantía de la prohibición de la *reformatio in pejus*, por cuanto agravó la sanción impuesta a EIVES GIRALDO ESCUDERO en primera instancia, por lo siguiente:

El ad quo, al momento de establecer el tipo de falta y su forma de culpabilidad, la determinó como GRAVE y a título de CULPA GRAVE, tal como lo reconoce la apoderada del demandante y esta evidenciado en el pliego de cargo y en los fallos de primera y segunda instancia.

El ad quo, en el Numeral 7° de la Resolución No. 020 del 19 de octubre de 2006, al establecer la dosificación de la sanción respecto del disciplinado **Eives Giraldo Escudero** señaló:

*“(...) siendo que el señor **EIVES GIRALDO ESCUDERO** se llamó a responder disciplinariamente en la presente actuación porque observó un comportamiento calificado como GRAVE, realizado con CULPA GRAVE. De conformidad con el*





numeral 3 del artículo 44 ibídem mediante el cual se clasifican las sanciones para los servidores públicos se le impondrá una sanción principal de. SUSPENSIÓN POR EL TÉRMINO DE TRES (03) MESES. Sin embargo, en consideración a que a la fecha del presente fallo, el disciplinado se encuentra cesante en sus funciones haciendo imposible la ejecución de la sanción, al tenor del Artículo 46 de la Ley 734 de 2002 se convertirá el término de la sanción de suspensión en MULTA DE CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS DE SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, EL CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE UN MILLÓN OCHOCIENTOS DIEZ MIL DOSCIENTOS QUINCE PESOS M.C. (\$1.810.215)

Lo anterior que constituye la ratio deciden di, o razón para decidir, son los argumentos expuestos en la parte considerativa del fallo de primera instancia que dan cuenta del análisis y las razones consideradas por la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja para imponer la sanción de suspensión por tres meses, que luego convierte en salario, por no encontrarse laborando el disciplinado.

Conforme a lo anteriormente citado, queda evidenciado que la sanción impuesta por la primera instancia fue la de SUSPENSIÓN POR EL TÉRMINO DE TRES MESES, el ad quem al confirmar la sanción ratificó este mismo tiempo de suspensión, convirtiéndole a salarios como dice la norma, razón por la cual no se dio ninguna reformatio in pejus como alega el accionante.

Procedamos hacer un análisis a las normas de la ley disciplinaria que clasifica las faltas disciplinarias, las define e imponen límites a la sanción que originan de la siguiente manera:

El Artículo 42 de la ley 734 de 2002, clasifica las faltas disciplinarias de la siguiente manera: (i) Gravísimas, (ii) Graves y (iii) Leves.

Por otra parte, el Artículo 44 ibídem, al establecer las clases de sanciones a las cuales están sometidos los servidores públicos precisó: Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísimas, la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, suspensión para las faltas graves culposas, multa para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas.

El Artículo 45 de la ley 734/2002 al definir las sanciones señala lo siguiente con respecto a la suspensión:

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





Por otra parte, el **Artículo 46** ibídem al establecer los límites de la sanción, precisa:

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

Lo anterior significa, que una vez se ha realizado la adecuación del tipo de falta y su forma de culpabilidad, de no variar la misma o desvirtuarse el cargo, si esta se mantiene, es la misma ley disciplinaria la que precisa el tipo de sanción a imponer, sin que sea dable al dispensador disciplinario precisar una diferente a la adecuación que realizó en el pliego de cargo y se mantuvo en el fallo de primera instancia que profiere.

En este caso en particular al formularse el cargo séptimo al señor EIVES GIRALDO ESCUDERO, se le señaló que la falta era GRAVE realizada con CULPA GRAVE, calificación que se mantuvo en el fallo de primera instancia, lo que significa que la sanción a imponer tal como lo señaló el a quo al establecer la dosificación de la sanción, y conforme los criterios dados en el Artículo 44 de la Ley 734 de 2002 era la de SUSPENSIÓN, la cual fue confirmada por el ad quem, así las cosas, no se dio violación alguna al principio de la *reformatio in pejus*, en la medida que se impuso la sanción que corresponde por ley.

No constituye un hecho cierto, que por parte del ad quem, se desconoció la garantía de la prohibición de la *reformatio in pejus*, por cuanto agravó la sanción impuesta a CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA en primera instancia, por lo siguiente:

El *ad quo*, al momento de establecer el tipo de falta y su forma de culpabilidad, la determinó como GRAVE y a título de CULPA GRAVÍSIMA tal como lo reconoce la apoderada del demandante y esta evidenciado en el pliego de cargo y en los fallos de primera y segunda instancia.

El ad quo, en el **Numeral 7° de la Resolución No. 020 del 19 de octubre de 2006**, al establecer la dosificación de la sanción respecto del disciplinado **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA** señaló:

(. . .) siendo que el señor CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA se llamó a responder disciplinariamente en la presente actuación porque observó un comportamiento calificado como GRAVES, realizado con CULPA GRAV/SIMA de conformidad con el numeral 2 del artículo 44 ibídem mediante el cual se clasifican las sanciones para los servidores públicos se le impondrá una sanción principal de.





SUSPENSIÓN POR EL TÉRMINO DE SEIS (06) MESES E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TÉRMINO. Sin embargo, en consideración a que a la fecha del presente fallo, el disciplinado se encuentra cesante en sus funciones haciendo imposible la ejecución de la sanción, al tenor del artículo 46 de la ley 734 de 2002 se convertirá el término de la sanción de suspensión en MULTA DE NOVENTA (90) DÍAS DE SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, EL CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE TRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS M.C. (\$3.620.430)

Lo anterior que constituye la ratio decidendi, o razón para decidir, son los argumentos expuestos en la parte considerativa del fallo de primera instancia que dan cuenta del análisis y las razones consideradas por la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja para imponer la sanción principal de suspensión por seis meses e inhabilidad especial por el mismo tiempo, que luego convierte en salario, por no encontrarse laborando el disciplinado.

Conforme a lo anteriormente citado, queda evidenciado que la sanción impuesta por la primera instancia fue la de SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE SEIS MESES., el *ad quem* al confirmar la sanción ratificó este mismo tiempo de suspensión e inhabilidad, convirtiéndole a salarios como dice la norma, razón por la cual no se dio ninguna *reformatio in pejus* como alega el accionante.

Procedamos hacer un análisis a las normas de la ley disciplinaria que clasifica las faltas disciplinarias, las define e imponen límites a la sanción que originan de la siguiente manera:

El Artículo 42 de la ley 734 de 2002, clasifica las faltas disciplinarias de la siguiente manera: (i) Gravísimas, (ii) Graves y (iii) Leves.

Por otra parte, el Artículo 44 *ibídem*, al establecer las clases de sanciones a las cuales están sometidos los servidores públicos precisó: Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísimas, la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, suspensión para las faltas graves culposas, multa para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas.

El Artículo 45 de la Ley 734/2002 al definir las sanciones señala lo siguiente con respecto a la suspensión:

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





Por otra parte el Artículo 46 ibídem al establecer los límites de la sanción, precisa:

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

Lo anterior significa que una vez se ha realizado la adecuación del tipo de falta y su forma de culpabilidad, de no variar la misma o desvirtuarse el cargo, si esta se mantiene, es la misma ley disciplinaria la que precisa el tipo de sanción a imponer, sin que sea dable al dispensador disciplinario precisar una diferente a la adecuación que realizó en el pliego de cargo y se mantuvo en el fallo de primera instancia que profiere.

En este caso en particular al formularse el cargo octavo al señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**, se le señaló que la falta era GRAVE realizada con CULPA GRAVÍSIMA, calificación que se mantuvo en el fallo de primera instancia, lo que significa que la sanción a imponer tal como lo señaló el a quo al establecer la dosificación de la sanción, y conforme los criterios dados en el Artículo 44 de la Ley 734 de 2002 era la de **SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL**, la cual fue confirmada por el *ad quem*, así las cosas, no se dio violación alguna al principio de la no *reformatio in pejus*, en la medida que se impuso la sanción que corresponde por ley.

6. Se condene a la Procuraduría General de la Nación al pago de perjuicios y de orden moral y daño de la vida en favor de los demandantes en cuantía de doscientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales para cada uno de ellos.

En cuanto a este punto reitera, que en sí misma la imposición de una sanción disciplinaria no configura un perjuicio, puesto que conforme a lo manifestado por la corte Constitucional “ *se trata de una afectación legítima de los derechos del funcionario público objeto de la medida, y no de la generación del perjuicio contrario al orden jurídico constitucional*”, siempre las actuaciones procesales se hayan adelantado con el lleno de las garantías y requisitos constitucionales y legales, y la sanción impuesta sea la legalmente prevista para quienes incurran en faltas disciplinarias, como sucedió en este caso, el cual se adelantó con el lleno de todos los requisitos de ley y con el cumplimiento de las garantías procesales.

En este caso en particular la apoderada de los demandantes solicita se realice a favor de sus apadrinados, un reintegro de unas sumas de dineros establecidos en





el fallo de segunda instancia al convertir los tiempos de suspensión en salarios por no encontrarse laborando en esos momentos los disciplinados, conversión que permite el Inciso 3 del Artículo 46 de la Ley 734 de 2002, sin aportar evidencia alguna que demuestren que dichos pagos se realizaron por ellos, solo cita el monto establecido en el fallo para cada uno de ellos, sin anexar documento alguno que permita inferir que dicho valor fue pagado por los demandantes a favor de la Municipalidad de San Pablo. Tampoco evidencia, otro perjuicio material o moral que se dio como consecuencia de la sanción impuesta, pide la reparación de daños morales y a la vida que cuantifica en la suma de 250 salarios mínimos legales vigentes para cada uno, sin demostrar perjuicio alguno y anexar o allegar prueba siquiera sumaria de la supuestas aflicción moral, psicológica y social ocasionada, por la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación.

7. Solicita se declare la nulidad del artículo cuarto de la Resolución No. 137 del 10 de diciembre de 2008 proferida por la Procuraduría Regional de Santander, en el cual se dispuso no declarar la nulidad de la actuación disciplinaria solicitada por el doctor Marco Tulio Mulieth Miele.

Observe señor Juez, que la apoderada se limita a presentar esta pretensión, sin que explique el concepto de violación, razón por la cual solicitamos muy comedidamente se desestime la misma.

No obstante lo anterior, reiteramos las razones dadas por la Procuraduría Regional de Santander, para no concederla las cuales fueron:

"Respecto de la solicitud de nulidad incoada por el señor defensor de los disciplinados por falta de motivación del fallo de primera instancia (...)

El art. 19 de la ley 734 de 2002, consagra expresamente, el deber que tiene el operador disciplinario cuando estipula: "Motivación": toda decisión de fondo deberá motivarse.

Igualmente considera como un deber del servidor público en el Artículo 34 numeral 1 3: "Son deberes de todo servidor público: ...Motivar las decisiones que lo requieran de conformidad con la ley".

Teniendo en cuenta la anterior normatividad, se deduce del estudio de la providencia recurrida, que se hizo un examen integral de la prueba documental representada en los Decretos expedidos por los servidores públicos investigados, confrontadas con las normas presupuesta/es que se allegaron al proceso y que encajaban perfectamente en las conductas irregulares, para una vez realizada la valoración de la misma, haciendo el estudio de adecuación probatoria, se concluyera la existencia de la falta disciplinaria. Contrario a lo señalado por el memorialista, era indispensable





transcribir o resumir lo que el apelante estaba solicitando para una vez confrontado con la prueba allegada, se procediera acceder o no despachar favorablemente lo solicitado. Para este despacho, los argumentos planteados por el tallador de primera instancia en ningún momento son superficiales, ni infundados, sino que por el contrario, fue realizada la confrontación pertinente del hecho investigado, las pruebas allegadas y la conducta de los disciplinados, por lo que en ningún momento se vislumbra que se tipifique la causal 3ª del Art. 143 de la Ley 734 de 2002... "

2.5. TRAMITES PROCESALES

El presente medio de control se admitió mediante providencia adiada 19 de agosto de 2011 (fls. 616-622). Por auto de fecha 26 de noviembre de 2014 se ordenó abrir a pruebas (fls. 689-690). El 05 de mayo de 2017 se dio traslado para alegatos de conclusión (fl.1146) y el 28 de junio de 2017, pasó al despacho para dictar sentencia

2.6. ALEGACIONES

Dentro del trámite correspondiente, las partes alegaron de conclusión, ratificando lo expuesto tanto en el líbello de la demanda¹ como en su contestación².

2.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El Agente del Ministerio Público en defensa del interés general del orden jurídico del patrimonio público y las garantías fundamentales, solicita conforme a los elementos probatorios allegados, que se nieguen las pretensiones en la presente acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y el juez se declare inhibido para fallar.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

Al realizar el control de legalidad de las actuaciones surtidas hasta este momento, se deja constancia de que, revisado el expediente y todas las actuaciones realizadas, no encontró causal de nulidad que deba ser subsanada, y en todo caso cualquiera que haya podido presentarse ha quedado saneada, toda vez que ni las partes ni el Ministerio Público han objetado el trámite impartido al proceso.

4. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

¹ (fl. 1147-1163).

² (1164-1177).





Establecer si las sanciones disciplinarias impuestas a los demandantes por parte de la Procuraduría General de la Nación, en fallos de primera y segunda instancia, consistentes en sanción de suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de doce (12) años, las cuales fueron convertidas en multa, por encontrarse los disciplinados cesantes de sus funciones; se dictaron conforme a derecho, o por el contrario contraviniendo las normas en que debían fundarse y con desconocimiento del debido proceso y del principio de no reformatio in pejus.

4.2. TESIS

El despacho considera que hay lugar a declarar parcialmente la nulidad de los actos acusados a través de los cuales se le impusieron a los demandantes unas sanciones, pues lo cierto es que, de acuerdo a lo probado en el plenario, aunque los disciplinados incurrieron en la conducta reprochable al extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, al revisar la dosificación de la condena impuesta en segunda instancia se advierte que se violó el principio de no reformatio in pejus, teniendo en cuenta que en virtud de apelación interpuesta por los disciplinados, el superior funcional aumentó la sanción impuesta en el fallo de primera instancia.

4.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De conformidad con el Artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares»

Ahora, en su Artículo 6º se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el Artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las*





que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Por su parte, la Ley 734 de 2002 en sus artículos 4 y 5 establece en cuanto al principio de legalidad y la ilicitud sustancial, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 4°. Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.

Artículo 5°. Ilícitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

Frente a la presunción de inocencia, el artículo 9 ibídem, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado.

Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla ».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa dispone en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto al principio de la igualdad ante la ley disciplinaria y el derecho a la defensa, los artículos 15 y 17 de dicha normativa, consagra:

Artículo 15. Igualdad ante la ley disciplinaria. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)

Artículo 17. Derecho a la defensa. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente.

Finalmente, en cuanto a la imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba, el artículo 129 señala que «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».





Artículo 35 Numeral 1º Ley 734 de 2002, expresó lo siguiente:

A todo servidor público le está prohibido “incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la constitución, los tratados internacionales ratificados por el congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos Distritales y Municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”

Artículo 42 de la ley 734 de 2002, clasifica las faltas disciplinarias de la siguiente manera: (i) Gravísimas, (ii) Graves y (iii) Leves.

El Artículo 44 ibídem, al establecer las clases de sanciones a las cuales están sometidos los servidores públicos precisó: Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísimas, la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, suspensión para las faltas graves culposas, multa para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas.

El Artículo 45 de la ley 734/2002 al definir las sanciones señala lo siguiente con respecto a la suspensión:

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

Por otra parte, el **Artículo 46** ibidem al establecer los límites de la sanción, precisa:

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

Artículo 44. Sujetos disciplinables.

El Artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan





funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva. (...).

Art. 116 de la Ley 734 de 2002, reformatio in pejus, establece:

"Artículo 116. Prohibición de la reformatio in pejus. El superior, en la providencia que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el fallo sancionatorio, no podrá agravar la sanción impuesta, cuando el investigado sea apelante único".

Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

(...) **5.** Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...) **9.** Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto."

En concordancia con lo anterior, el **Artículo 32 de la Ley 136 de 1994**, modificado por la **Ley 1551 de 2012**, en su Numeral 9° expone:

"(...) ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan





municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)" (Negrilla fuera del texto original).

Como se observa, corresponde al Concejo Municipal establecer las normas presupuestales y expedir anualmente el presupuesto de renta y gastos.

De las modificaciones al presupuesto municipal

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado y a su vez se constituye en un mecanismo de racionalización a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del periodo fiscal respectivo³.

En las etapas de ejecución del presupuesto pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstos durante la etapa de programación.⁴

Para esos fines fueron establecidas reglas para modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88 y son aplicables a las entidades territoriales en virtud lo dispuesto en los artículos 352 y 353 Constitucionales y 109 del mismo estatuto⁵.

Estas modificaciones pueden ser de tres tipos, a saber: reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, adiciones al presupuesto o créditos adicionales y movimientos presupuestales. El Consejo de Estado, al referirse a esas figuras, las ha distinguido como sigue:

"(...) 1. **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales**, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. (...)

2. **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales**, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al

³ CConst. C-015/2016 J. Pretelt

⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Público Nacional -

⁵ "(...) **ARTÍCULO 109.** Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir la disposición de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden esas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en la que fuere pertinente (...)"





En relación con la vinculación laboral de los demandantes:

Ezequiel Rodríguez Díaz

Teniendo en cuenta la credencial expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, del señor **Ezequiel Rodríguez Díaz**, fue elegido como Alcalde del Municipio de San Pablo-Sur de Bolívar, para el periodo del **26 de febrero de 2002** con vigencia hasta el **28 de febrero de 2005**. (fl. 64) y copia de la diligencia de posesión del señor Ezequiel Rodríguez Díaz, devengado un sueldo de **\$1.800.000.00**. (fl. 208).

Hermes Causil Romero

Copia acta de posesión del señor **Hermes Causil Romero (fl. 222)** y, el certificado de tiempo de servicios expedido por el señor Alcalde Municipal de San Pablo Sur de Bolívar, donde se hace constar que **Hermes Causil Romero**, se desempeñó como Secretario de Hacienda Municipal desde el **26 de abril del 2004 hasta el día 30 de abril del 2005** (fl. 210), tal como se puede evidenciar en el acta de posesión visible a folio 909.

Eives Giraldo Escudero

Copia acta de posesión del señor **Eives Giraldo Escudero (fl. 216)**; y su respectivo certificado de tiempo de servicios expedido por el señor Alcalde Municipal de San Pablo Sur de Bolívar Encargado, donde se hace constar que **Eives Giraldo Escudero**, se desempeñó como Secretario de Desarrollo Social, desde el **18 de Julio del 2002 al 25 de febrero del 2005** (fl. 211), tal como se puede evidenciar en acta de posesión visible a folio (fl. 1023).

Carlos Abel Palomino de la Rosa

-Certificado de tiempo de servicios expedido por el señor Alcalde Municipal de San Pablo Sur de Bolívar encargado, donde se hace constar que señor **Carlos Abel Palomino de la Rosa**, se desempeñó como Secretario de Hacienda Municipal desde el **3 de agosto del 2002 al 25 de abril del 2004** (fl. 211).

-Constancia del acta de posesión No 012 del señor **Carlos Abel Palomino**, en el cargo denominado Secretario de Planeación Municipal (fl.1022) y copia de la renuncia presentada por el señor **Carlos Abel Palomino**, resuelta por el **Decreto No. 055 de Abril 20 de 2004** y en su reemplazo se nombra a **Hermes Causil Romero (fl. 218-220)**; copia del **Decreto No. 037 de fecha 15 de marzo de 2002**, por medio del cual se nombra a un funcionario de libre nombramiento y remoción en el cargo de Secretario Municipal y se ordenan otras disposiciones (...) se nombra en el cargo de **Secretario de Planeación Municipal** al señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**.(fl. 1025).





-Copia del **Decreto 108 del 01 de agosto de 2002**, mediante la cual se traslada de despacho de una dependencia a otra dentro de la estructura administrativa municipal, al señor Carlos Abel Palomino. (fl. 214-215).

En relación con la actuación disciplinaria.

-Queja presentada el día **27 de septiembre de 2004** por miembros del Concejo Municipal del Municipio de San Pablo-Bolívar ante la Personera Municipal, **Dra. Luz Stella García Rojas**, como veedora del Tesoro y Representante del Ministerio Público, quienes pusieron en conocimiento el manejo de los recursos asignados al Municipio por la Nación y con la Renta Propia; que distribuyó y acordó en el **Acuerdo No. 020 de fecha noviembre 25 de 2004**, "Por medio se aprobó el presupuesto del municipio para la vigencia 2004" Se adjuntaron los siguientes decretos expedidos para este fin: (fl. 11 a 13)⁹:

⁹ Copia del **Decreto No. 084 de fecha 5 de mayo de 2004** "Por medio del cual se crea un rubro y se adicionan unos recursos en el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia fiscal del 2004". (fl. 14-15).

- Copia del **Decreto No. 072 de fecha 29 de abril de 2004** "Por medio del cual se crean unos rubros en el presupuesto de rentas del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia fiscal del 2004". (fl. 16-17).

- Copia del **Decreto No. 076 de fecha 30 de abril de 2004** "Por medio del cual se crea un rubro y se hace un traslado en el actual presupuesto de gastos del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia Fiscal del 2004. (fl.80-19).

- Copia del **Decreto No. 087 de fecha 6 de mayo de 2004** "Por medio del cual se crea un rubro y se hace un traslado en el actual presupuesto de gastos del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia Fiscal del 2004. (Fl.22-23).

- Copia del **Decreto No. 132 de fecha 18 de junio de 2004** "Por medio del cual se crea un rubro y se hace un traslado en el actual presupuesto de gastos del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia Fiscal del 2004. (Fl.24-25).

-Copia del **Decreto No. 159 de fecha 23 de Julio de 2004** "Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de Gastos de la Actual Vigencia por la suma de Diez Millones de pesos (\$10.000.000). (Fl.26-27).

- Copia del **Decreto No. 049 de fecha 12 de abril de 2004** "Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal por la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$10.000.000) (RECURSOS DE REGALÍAS DIRECTAS) en los siguientes programas. (fl. 28-29).

- Copia del **Decreto No. 086 de fecha 6 de mayo de 2004** "Por medio del cual se crea un rubro y se hace un traslado en el actual presupuesto de gastos del Municipio de San Pablo Bolívar, para la vigencia Fiscal del 2004. (fl. 30-31).

-Copia del **Decreto No. 047 de fecha 12 de abril de 2004** "Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal por la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$10.000.000). (fl. 32-34).

- Copia del **Decreto No. 064 de fecha 26 de abril de 2004** "Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia por la suma NUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS PESOS (\$9.387.600).(fl. 35-32).

-Copia del **Decreto No. 022 de fecha 1o de marzo de 2004** "Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 37-38).

-Copia del **Decreto No. 023 de marzo 1º de 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 39-40).

-Copia del **Decreto No. 053 de 15 de abril 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 41-42).

- Copia del **Decreto No. 055 del 15 de abril 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados vigencia fiscal por la suma





La Procuraduría General de la Nación Provincial de Barrancabermeja, inició indagación preliminar con la finalidad de verificar la ocurrencia de las conductas, contra de los señores **Ezequiel Rodríguez Díaz, Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de La Rosa**, por las presuntas irregularidades al parecer cometidas por el señor Alcalde Municipal y Secretario de Hacienda, por creación de rubros y traslados que efectúan de un rubro a otro, como también modificaciones irregulares al presupuesto del 2004, citaron a escuchar en diligencia de versión libre y espontánea, a los señores:

Samuel Segundo García Quintero, concejal Municipal
Declaración de Manuel Suárez Cuellar, concejal Municipal
Versión libre y espontánea de Hermes Causil Romero
Declaración de Alirio López Ariza, concejal Municipal
Versión libre y espontánea de Carlos Abel Palomino de la Rosa. (fl. 9 y ss),

En virtud de lo anterior, se recibieron declaraciones dentro del proceso de la investigación disciplinaria, de los siguientes señores:

Samuel Segundo García Quintero, en calidad de Concejal Municipal, entre otros, dijo: (...) **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestar si el Concejo Municipal de San PABLO, otorgó facultades al Alcalde Municipal, señor EZEQUIEL RODRÍGUEZ DÍAZ, a fin de realizar todas las operaciones administrativas, financieras y presupuestales que permitan cumplir con el acuerdo de aprobación del presupuesto municipal vigencia 2004 y en caso afirmativo, cuál es su alcance. **CONTESTÓ:** El Concejo Municipal del periodo anterior que finalizó el 31 de diciembre del 2003 le dio facultades al Alcalde para que hiciera traslados presupuestales por DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00), cabe anotar que el Concejal no hacia parte del Concejo Anterior. **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar cuál cree usted que es la razón por la cual el señor Alcalde Municipal de San Pablo, no sometió a consideración del Concejo Municipal, las modificaciones efectuadas al presupuesto Municipal vigencia 2004, específicamente de las que se hace*

DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 43-44).

- Copia del **Decreto No. 050 de abril 13 de 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 45-46).

- Copia del **Decreto No. 051 de abril 13 de 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 47-48).

- Copia del **Decreto No. 052 de abril 14 de 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 49-50).

- Copia del **Decreto No. 048 de abril 12 de 2004**, Por medio del cual se efectúan unos traslados en el presupuesto de gastos de la cual vigencia fiscal por la suma DIEZ MILLONES PESOS MCTE (\$10.000.000). (fl. 51-52).





referencia en el oficio suscrito por Usted y dirigido al Despacho de la Personería Municipal. **CONTESTÓ:** la verdad es que yo no sabría decirle cual fue la razón por la cual el señor Alcalde no sometió a consideración del Concejo Municipal las modificaciones que le efectuó al presupuesto de la vigencia 2004, de pronto mal asesorado a sabiendas que era de nuestra incumbencia y por lo cual debía someterlo a nuestra consideración. (...)

Manuel Suárez Cuellar, en calidad de Concejal actual del Municipio de San Pablo (año 2005), presentó su declaración dentro de la investigación disciplinaria, dijo:

(...) PREGUNTADO: Sírvase manifestar si el Concejo Municipal de San Pablo, otorgó facultades al Alcalde Municipal **EZEQUIEL RODRÍGUEZ DÍAZ**, a fin de realizar todas las operaciones administrativas, financieras y presupuestales que permitan cumplir con el acuerdo de aprobación del presupuesto Municipal Vigencia 2004 y en caso afirmativo, cuál es su alcance?. **CONTESTÓ:** Tengo conocimiento de que nosotros le aprobamos al señor Alcance un acuerdo del cual no recuerdo el número, dentro del cual lo autorizábamos o se le deban (sic) facultades para traslados presupuestales de **DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00)**, y el alcance que se le da a ese acuerdo es precisamente hasta el monto establecido, ya que por encima de esta cifra él debe solicitar a la corporación mediante acuerdo municipal, para el traslado de esta especie, ese es el alcance. **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar cuál cree usted que es la razón por la que el Señor Alcance Municipal de San Pablo, no sometió a consideración del Concejo Municipal, las modificaciones efectuadas al Presupuesto Municipal vigencia 2004, específicamente, de las que se hace referencia en el oficio suscrito por Usted y dirigido al Despacho de la Personería Municipal. **CONTESTÓ:** de pronto le dio un alcance o interpretó de una forma diferente la facultad que le dimos dentro del acuerdo que lo habitaba (sic) para hacer traslados por el monto ya establecido y considero que esa pregunta debía hacérsela al ejecutivo o sea al señor Alcalde. (...).

Alirio López Ariza, en calidad de Concejal Municipal del Municipio de San Pablo-Bolívar, presentó versión libre dentro de la investigación disciplinaria, dijo:

(...) PREGUNTADO: Sírvase manifestar si el Concejo Municipal de San Pablo, otorgó facultades al Alcalde Municipal **EZEQUIEL RODRÍGUEZ DÍAZ** a fin de realizar todas las operaciones administrativas, financieras y presupuestales que permitan cumplir con el acuerdo de aprobación del presupuesto Municipal Vigencia 2004 y en caso afirmativo, cuál es su alcance?. **CONTESTÓ:** Tengo conocimiento de que estas facultades si se le dieron, creo que el acuerdo corresponde al No. 020, donde se establecía que él podía realizar traslados presupuestales hasta por el monto de **DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00)** y toda suma que superara este



monto él debía solicitar aprobación a la Corporación mediante acuerdo municipal, ese es el alcance. **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar cuál cree usted que es la razón por la que el Señor Alcalde Municipal de San Pablo, no sometió a consideración del Concejo Municipal, las modificaciones efectuadas al Presupuesto Municipal vigencia 2004, específicamente, de las que se hace referencia en el oficio suscrito por Usted y dirigido al Despacho de la Personería Municipal. **CONTESTÓ:** Yo creo que porque pudo mal interpretar el acuerdo que ya mencioné y lo otro que tengo que decir es que desconozco las razones por las cuales actuó de esta forma, lo único que pretendemos es que la Procuraduría investigue estos hechos y determine si hubo o no falta de este funcionario.

Hermes Causil Romero, presentó versión libre y espontánea dentro de la investigación disciplinaria, en la que afirmó:

“(...) Este oficio por el cual Usted indaga hace referencia al traslado de algunos rubros del presupuesto 2004 para otros rubros, de diferentes sectores, y de la creación de nuevos rubros, esto se hizo fundamentados en el Artículo 26 del Acuerdo No. 020 de noviembre 25 del 2003, y el Artículo 4 del Acuerdo 021 de Diciembre 1º del 2003, donde el mismo Concejo faculta al Alcalde para realizar estas clases de movimientos presupuestales, estos concejales manifiestan que estamos cogiendo recursos de un sector para otro rubros, en ningún momento, los decretos anunciados en ese oficio han violado la Ley 617 ni 715, así como tampoco los porcentajes establecidos en el sistema general de participación, los de regalías, los recursos propios y de inversión específica como los de Salud y Educación, dichos traslados se hicieron dentro de los mismos sectores, es de advertir que yo respondo por los Decretos que yo firmé como Secretario de Hacienda, pero dentro de ese oficio enuncian otros Decretos que no preciso sus números y que fueron firmados por el Anterior (sic) Secretario de Hacienda. (...)”.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría Provincial Barrancabermeja a través del auto de fecha **19 de julio de 2005**, ordenó la vinculación (Art. de la Ley 734 de 2002) los señores **EIVES GIRALDO ESCUDERO¹⁰** y **CARLOS PALOMINO DE LA**

¹⁰ **Eives Giraldo Escudero**, presentó versión libre y espontánea dentro de la investigación disciplinaria, en la que afirmó: *“(...) en reiteradas ocasiones quedé de alcalde encargado del municipio de San Pablo y los traslados que haya firmado como tal fueron todos autorizados por un acuerdo del concejo municipal en donde le daba esas facultad al Alcalde para ello. Si mal no recuerdo el Alcalde estaba facultado para hacer traslados por una cuantía de diez millones de pesos y todos estos traslados fueron hechos de recursos propios del municipio, de acuerdo a necesidades que se presentaron en el momento. **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar si el decreto No. 159 de julio 23 de 2004, mediante el cual se efectúan unos traslados en el presupuesto, fue suscrito por usted como alcalde encargado de San Pablo. Se deja constancia de que se le pone de presente copia del decreto en mención que reposa a folios 17 y 18: **CONTESTÓ:** Por cuanto este decreto no reposa mi firma, en el momento no estoy seguro si lo haya autorizado o suscrito, o firmado como alcalde encargado para la época del 23 de julio de 2004, sin descartar que haya firmado el original que debe reposar en la Secretaría de Hacienda del Municipio de San Pablo y como dije anteriormente todos estos traslados fueron autorizados por el Acuerdo 020 del 25 de noviembre de 2003, donde el concejo autorizaba al alcalde para ello. (...)”*





ROSA¹¹, quienes presentaron versión libre y espontánea.

Por auto de fecha **16 de agosto de 2005**, la Procuraduría Provincial Barrancabermeja, resolvió tramitar la investigación disciplinaria y formuló pliegos de cargos, entre otros, contra los señores **Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de La Rosa**, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos **152, 153 y 154 de la Ley 734 de 2002**, por haber incurrido todos en falta gravísima.

Por otro lado, se allegaron al expediente las siguientes pruebas documentales:

- Copia del **Acuerdo No. 020 de noviembre 25 de 2003**, por medio del cual se aprobó el presupuesto del Municipio para la vigencia fiscal 2004 de enero 1o a diciembre 31 de 2004, por valor de **\$ 6.037.111.675.00.**(925 y ss).
- Copia del fallo de primera instancia, con sus respectivas boletas de citación para recibir la lectura del fallo (721 a 764).

¹¹ El señor **Carlos Abel Palomino de la Rosa**, presentó versión libre y espontánea dentro de la investigación disciplinaria, en la que afirmó:

PREGUNTADO: *Sírvase manifestar al despacho durante qué termino se desempeñó usted como Secretario de Hacienda del Municipio de San Pablo.* **CONTESTÓ:** *Entre el 05 de Agosto de 2002 y el 23 de abril de 2004. (...) en primer lugar los decretos señalados en el numeral uno ninguno fue hecho durante mi desempeño como Secretario de Hacienda ya que duré hasta el 23 de abril de 2004 y los decretos, son del 29 de abril hacia delante. En el segundo punto todos los decretos, excepto dos están realizados durante mi estancia como Secretario de Hacienda y sobre eso tengo un argumento, son válidos y ajustados a la ley ya que los recursos trasladados corresponden a recursos propios del municipio y por ser recursos propios son de libre inversión. En resumida cuenta yo los puedo trasladar de Educación a Salud sin estar violando lo establecido por la ley y sobre esa afirmación cabría decir que no conozco ninguna ley o acuerdo o decreto que obligue publicar los actos administrativos que realizan traslados presupuestales en cartelera.* **PREGUNTADO:** *Reposa en el expediente que los decretos 022 de marzo 1 del mismo año y 023 de la misma fecha, suscritos por usted en su calidad de Secretario de Hacienda y el señor Alcalde del Municipio de San Pablo, se autorizaron traslados presupuestales del presupuesto de inversión al presupuesto de funcionamiento, peses a que el estatuto orgánico del presupuesto al que deben estar ajustados los presupuestos aprobados por los entes territoriales establece que este tipo de modificaciones es competencia exclusiva del ente que aprueba el presupuesto. Qué desea manifestar al respecto.* **CONTESTÓ:** *La fuente de los recursos trasladados en estos decretos corresponde a ingresos de libre destinación. En la programación inicial del presupuesto se desea que los ingresos de libres destinación financiera en la mayor proporción posible los gastos de inversión ya que logrando esto se logran a su vez mayores recursos por concepto de transferencias. Lo que sucede es que San Pablo es un municipio con restricciones a la hora de financiar sus gastos de funcionamiento. A medida que transcurre el año se hace necesario buscar recursos para pagar los gastos de funcionamiento y se recurre entonces a aquellos recursos que aunque predestinados a inversión se pueden tomar como recursos de libre destinación.* **PREGUNTADO:** *Sírvase decir al despacho porque no fueron sometidos a decisión del Concejo Municipal, los cambios efectuados al presupuesto mediante los decretos citados.* **CONTESTÓ:** *En San Pablo existe un consenso entre el Alcalde y el Concejo que para facilitar el desempeño del ejecutivo se le conceden facultades a este por un monto mínimo, en este caso \$10.000.000 para traslados presupuestales, y es éste consenso el que se plasma en el acuerdo que aprobó el presupuesto de la vigencia fiscal 2004 y en este mismo se le otorgaron facultades al alcalde para realizar traslados presupuestales mediante decreto hasta por un máximo del monto arriba descrito.* **PREGUNTADO:** *Reposa a folio 115 del expediente la parte pertinente del Acuerdo 020 de noviembre 25 de 2003, mediante el cual se aprueba el presupuesto del municipio para la vigencia 2004 por parte del Concejo Municipal, el cual en su artículo 26 consagra que se autoriza exclusivamente durante esa vigencia al alcalde para realizar adiciones, traslados hasta por diez millones de pesos. No se autoriza en el citado acuerdo al señor Alcalde para hacer otro tipo de modificaciones al presupuesto, por lo cual se le solicita, explique al despacho con fundamento en qué disposiciones legales o reglamentarias se realizaron mediante los decretos 22 y 23 de marzo 1 de 2004, los nombrados cambios.* **CONTESTÓ:** *Para nosotros es claro que esta autorización contenida en el artículo 26 del acuerdo 020 del 25 de noviembre de 2003, le da plenas facultades al alcalde para trasladar recursos en el presupuesto hasta por diez millones de pesos, siempre y cuando no viole las destinaciones específicas de los respectivos recursos afectados.* **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestar qué tramite se adelanta para cumplir con el principio de publicidad que debe regir en toda actuación administrativa, una vez se aprueban decretos, que como los citados y los enunciados por los concejales, constituyen actos administrativos.* **CONTESTÓ:** *La copia de los decretos que tienen que ver con modificaciones presupuestales se envían a la Secretaría de Gobierno por Asuntos Administrativos. Ellos son los encargados de adelantar las labores de publicidad de todos los actos administrativos, contratos y demás. Entiendo que ellos envían una copia de todo esto a la Gobernación de Bolívar. (...)*





-Copia del fallo de segunda instancia, confirmando el fallo de primera instancia, con sus respectivas notificaciones (fl. 790 a 797).

-Copia del Decreto No. **090 del 15 de Julio de 2002**, mediante la cual se declara una insubsistencia y se nombre en iguales condiciones al **Dr. Eives Giraldo Escudero. (fl. 213)**.

-Copia del **Acuerdo No. 019 del 22 de noviembre de 2002** mediante la cual se adopta la norma orgánica del Presupuesto General del Municipio San Pablo Bolívar y otras disposiciones.

-Copia del **Acuerdo No. 021 de diciembre 1º de 2003**, por medio del cual se adiciona al presupuesto de ingresos y gastos de la actual vigencia fiscal del Municipio de San Pablo-Bolívar, recursos provenientes del crédito otorgado por el Banco de Bogotá Sucursal Barrancabermeja¹²,

¹² **ACUERDA**

Código	Concepto	Valor
0306	GASTOS DE INVERSIÓN	\$ 270.000.000.00
030603	Agua Potable y Saneamiento	\$ 190.000.000.00
03060301	Construcción, ampliación, rehabilitación y Mejoramiento de Infraestructura de Servicios Públicos	\$ 190.000.000.00
03060301008	Cofinanciación para optimizar el acueducto y alcantarillado en el área urbana del Municipio de San Pablo	\$ 190.000.000.00
030606	OTROS SECTORES	\$ 80.000.000.00
03060606	Construcción y conservación de infraestructura de transporte	\$ 38.000.000.00
03060606002	Mantenimiento y mejoramiento de vías y puentes	\$ 38.000.000.00
03060618	Encerramiento de la Cancha de fútbol del barrio San Pablito	\$ 42.000.000.00
03060618001	Encerramiento de la Cancha de fútbol del Barrio Pablito	\$ 42.000.000.00

PARÁGRAFO ÚNICO: Los 190.000.000 de pesos destinados a cofinanciar el proyecto de optimización de Acueducto y Alcantarillado de la Cabecera Municipal rubro 03030601008 en el presupuesto municipal solo se podrá ejecutar una vez el municipio halla (sic) + resuelto sus diferencias con la Asociación de Municipio del Sur de Bolívar AMUSUR entidad contratante de este proyecto, antes los organismos competentes.

CUARTO: Facúltese al señor Alcalde Municipal, para hacer todas las operaciones administrativas, financieras y presupuestales que permita cumplir con el presente acuerdo. (...)





-PLIEGO DE CARGOS, formulados por la Procuraduría de Barrancabermeja (Art. 162 y 163 de la Ley 734 de 2002, contra los señores **Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de la Rosa (fl. 238 y 262)**¹³.

DESCARGOS: Los disciplinados, entre otros, **Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de la Rosa**, presentaron sus descargos en sus versiones libres y espontáneas, ejercieron su derecho a través de apoderado y dentro del término legal, no solicitaron pruebas. Sin embargo, mediante auto de fecha **5 de abril de 2006**, la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, ordenó de oficio la práctica de algunas pruebas.

4.5. ANÁLISIS DEL CASO.

En el caso bajo estudio, la situación que se controvierte está referida a determinar si las sanciones disciplinarias de suspensión e inhabilidad por doce años impuestas a los demandantes, se dieron con desconocimiento de las normas en que debían

¹³“(…) **HERMES CAUSIL ROMERO** en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo. **CUARTO CARGO:** Usted **HERMES CAUSIL ROMERO**, en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, para la presunta época de los hechos, es decir, para los meses de Abril a Julio de 2004, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir los Decretos 072, 076, 087, 132 y 159 de 2004, mediante los cuales se introdujeron nuevos gastos que no habían sido aprobados por el Concejo Municipal, bajo la denominación “creación nuevos rubros” modificando el Acuerdo No. 020 de 2003, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 87 y parágrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo aprobado mediante Acuerdo No. 019 de Noviembre de 22 de 2002, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos.

QUINTO CARGO: Usted **HERMES CAUSIL ROMERO**, en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, para la presunta época de los hechos, es decir, el **05 de Mayo de 2004**, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir el **Decreto 084** mediante el cual se crea un rubro y se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas y Gastos del 2004, modificando con ello el citado Presupuesto, aprobado mediante Acuerdo No. 020 de 2003, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 87 y parágrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo aprobado mediante acuerdo No. 019 de Noviembre 22 de 2002, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos.

SEXTO CARGO: Usted **HERMES CAUSIL ROMERO**, en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, para la presunta época de los hechos, es decir, el 06 de Mayo de 2004, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir el Decreto 087, reproduciendo en el numeral 4 de la parte motiva el contenido material del tercer párrafo del artículo 184 de la Ley 136 de 1994, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-495 de 1998, desconociendo con ello la disposición constitucional consagrada en el Artículo 243 superior, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos.

EIVES GIRALDO ESCUDERO en su condición de Alcalde Municipal Encargado de San Pablo: **SÉPTIMO CARGO:** Usted **EIVES GIRALDO ESCUDERO**, en su condición de Alcalde Municipal Encargado de San Pablo, para el **23 de julio de 2004**, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir el Decreto 159 de 2004, mediante el cual se introdujeron nuevos gastos que no habían sido aprobados por el Concejo Municipal, bajo la denominación “creación nuevos rubros” modificando el Presupuesto de Ingresos y Gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante Acuerdo No. 020 de 2003, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 87 y parágrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo aprobado mediante acuerdo No. 019 de noviembre 22 de 2002.

CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo. **OCTAVO CARGO:** Usted **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**, en su condición de Secretario de Hacienda de San Pablo, para la presunta época de los hechos, es decir, el 01 de marzo de 2004, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir los Decretos 022 y 023 de Marzo de 2004, mediante los cuales se autorizó el traslado presupuestal de recursos del presupuesto de inversión al presupuesto de Gastos Vigencia Fiscal 2004, aprobado mediante Acuerdo No. 020 de 2003, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 87 y parágrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo aprobado mediante acuerdo No. 019 de Noviembre 22 de 2002, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos.





fundarse y/o con violación al debido proceso y el principio de la no reformatio in pejus.

En este orden de ideas, en primer término, entrará el despacho a determinar si con las actuaciones cuestionadas a los accionantes, se configuraron los supuestos de faltas disciplinarias al tenor del Art. 35 Numeral 1º de la Ley 734 de 2002, por las presuntas irregularidades, consistentes en extralimitarse en ejercicios de sus funciones al expedir los Decretos 022 y 023 del 01 de marzo de 2004, y los 072, 076, 087, 132 y 159 de 2004 para realizar modificaciones al presupuesto aprobado mediante **Acuerdo No. 020 de 2003**, contraviniendo lo dispuesto en el **Art. 87** y párrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo, aprobado mediante **Acuerdo No. 019 de noviembre de 22 de 2002**, y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores públicos; y por último el **Decreto 084** mediante el cual se crea un rubro y se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas y Gastos del 2004, modificando con ello el citado Presupuesto, aprobado mediante el Acuerdo No. 020 de 2003.

El análisis anterior, será realizado de cara a las amplias facultades del juez administrativo al realizar el control judicial de actos administrativos de naturaleza disciplinaria, las cuáles ha ilustrado el H. Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“[C]on el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, ese control es de carácter integral por cuanto exige una revisión legal y constitucional de las actuaciones surtidas ante los titulares de la acción disciplinaria, sin que, para tales efectos, el juez se encuentre sometido a alguna limitante que restrinja su competencia. En dicha oportunidad, la corporación fue enfática en explicar que, siendo la función disciplinaria una manifestación de la potestad pública sancionatoria que busca mantener la actividad estatal sujeta a los límites legales y constitucionales, no es dable restringir las facultades de que goza la jurisdicción en la realización de dicho estudio. Esta integralidad se proyecta en múltiples aspectos que son destacados en la providencia en los siguientes términos: « 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios





que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva [...]».”¹⁴.

Todo lo anterior implica que, en sede judicial, el debate se enmarca no solo en torno al control de legalidad, sino en relación con las garantías básicas.

Dentro del anterior marco, el despacho abordará el estudio del presente asunto, para ello, analizará los cargos propuestos por el demandante, los argumentos de la defensa expuestos por la entidad demandada y las pruebas allegadas al expediente.

Los cargos imputados a los disciplinados fueron los siguientes:

En sentencia de primera instancia:

*“(…) **ARTÍCULO TERCERO:** Declarar **PROBADOS** y no desvirtuados los **CARGOS CUARTO Y QUINTO** imputados al señor **HERMES CAUSIL ROMERO...** en su condición de **Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo (...)**. En consecuencia **IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL/DE MULTA DE CIENTO OCHENTA (180) DÍAS DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, LA CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS M.C. (\$7.240.860) E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE DOCE (12) MESES. El valor de la multa deberá consignarlo en la cuenta especial de la Alcaldía Municipal de San Pablo destinada para tal fin.***

***ARTÍCULO CUARTO:** Declarar no **PROBADO** y desvirtuado al **CARGO SEXTO** imputado al señor **HERMES CAUSIL ROMERO....** En su condición de **Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, por no encontrar comprometida su responsabilidad disciplinaria, (...)** En consecuencia se ordena la terminación de la investigación por los hechos imputados mediante el cargo referido y se ordena su archivo definitivo.*

***ARTÍCULO QUINTO:** Declarar no **PROBADO** y no desvirtuado al **CARGO SÉPTIMO** imputado al señor **EIVES GIRADO ESCUDERO ...** En su condición de **Alcalde Municipal Encargado de San Pablo, (...)** En consecuencia **IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL DE MULTA DE CUARENTA Y CINCO DÍAS (45) DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, LA CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE UN MILLÓN OCHOCIENTOS DIEZ MIL DOSCIENTOS QUINCE PESOS M.C. (\$1.810.215).** El valor de la multa deberá consignarlo en la cuenta especial de la Alcaldía Municipal de San Pablo destinada para tal fin.*

¹⁴ Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020) Radicación número: 50001-23-33-000-2013-00384-01(3031-19) Actor: CARLOS ALBERTO LOZANO DÍAZ Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN





ARTÍCULO SEXTO: Declarar **PROBADO** y no desvirtuado al CARGO OCTAVO imputado al señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**....en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, (...) En consecuencia **IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL DE MULTA DE NOVENTA (90) DÍAS DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, EL CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE TRES MILLONES SEISCIENTOS VENTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS M.C. (\$3.620,430), E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES.”**

En sentencia de segunda instancia:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 019 de octubre de 2006, por medio de la cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor **HERMES CAUSIL ROMERO** ... en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de doce meses se convertirá en **TRESCIENTOS SESENTA (360) DÍAS DE SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE DOCE MESES.**

SEGUNDO: CONFIRMAR la Resolución No. 029 del 19 de octubre de 2006, por medio de la cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor **EIVES GIRALDO ESCUDERO**...en su condición de Alcalde Municipal encargado de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de tres meses se convertirá en **NOVENTA (90) DÍAS DEL SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINARIO DURANTE LA VIGENCIA 2004.**

TERCERO: CONFIRMAR la decisión calendada el 19 de octubre de 2006, por medio del cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor **CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA**....en su condición ... en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de seis meses se convertirá en **CIENTO OCHENTA (180) DÍAS DE SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES. (...).”**

Revisados los fallos disciplinarios se observa que los señores, **Hermes Causil Romero, Eives Giraldo Escudero y Carlos Abel Palomino de La Rosa**, en calidad de Alcalde Municipal de San Pablo-Bolívar y Secretarios de Hacienda Municipal, respectivamente, incurrieron en una falta sancionable disciplinariamente.





022¹⁵ y 023¹⁶ de fecha marzo de 2004, mediante los cuales se autorizó el traslado presupuestal de recurso del presupuesto de inversión al presupuesto de gastos de funcionamiento, modificando el presupuesto de Ingresos y Gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante **Acuerdo No. 020 de 2003**, **contraviniendo** lo dispuesto en el **Artículo 87¹⁷** y párrafo del Estatuto Orgánico del Presupuesto General del Municipio de San Pablo aprobado mediante **Acuerdo No. 019 de 2002** y las disposiciones disciplinarias que regulan las prohibiciones de los servidores público.

Sobre el particular, advierte el despacho que se encuentra probado en el plenario, la culpabilidad de la conducta ilegal atribuida a los señores **Hermes Causil Romero, y Carlos Abel Palomino de la Rosa**, en sus calidades de Secretarios de Hacienda, con sus comportamientos ordenaron traslados presupuestales de recurso del presupuesto de inversión al presupuesto de gastos de funcionamiento, modificando el presupuesto de Ingresos y Gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante **Acuerdo No. 020 de 2003**, es decir, estas modificaciones no estaban dentro de sus funciones, ya que ello correspondía solo al Concejo Municipal de San Pablo-Bolívar.

Eives Giraldo Escudero:

Séptimo cargo: El señor **Eives Giraldo Escudero**, en su condición de Alcalde Municipal Encargado de San Pablo, para el **23 de julio de 2004**, presuntamente se extralimitó en sus funciones al expedir el **Decreto 159 de 2004**, mediante el cual se introdujeron nuevos gastos que no habían sido aprobados por el Concejo Municipal, bajo la denominación "creación nuevos rubros" modificando el Presupuesto de Ingresos y Gastos vigencia fiscal 2004, aprobado mediante Acuerdo No. 020 de

¹⁵ contra crédito la suma de \$10.000.000 (fol. 28 y s.), del programa "Provisión de la Canasta Educativa" código 03060106, sector educación, del Presupuesto de inversión, para acreditarlo al programa "servicios personal indirecto" código 03050102, sector Administración Municipal, el presupuesto de funcionamiento.

¹⁶ contracreditaron \$4.000.000 del programa "para estudios y diseños del proyecto del sector" código 03060 1 0400 1 sector Educación del Presupuesto de Inversión, para acreditarlos al programa "servicios personales indirecto"

¹⁷ *El gobierno presentará al Concejo Municipal proyectos de Acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto cuando durante la ejecución del presupuesto general del Municipio, seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. **PARÁGRAFO:** el ordenador del gasto podrá hacer modificaciones presupuestales por resolución a las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación mediante el cual se efectúa la desagregación de las apropiaciones para gastos, solo cuando no se modifiquen las partidas globales aprobadas por el Concejo Municipal ni se trasladen recursos de una sección a otra, para lo cual debe contar con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal. En los establecimientos públicos, esta modificación se hará por resolución o acuerdo de la Junta o Consejo Directivo...:*





dicho artículo excluir la obligación de no realizar las respectivas modificaciones, que incrementen el monto del presupuesto de Renta y Gastos, es decir, si no se hubiese superado la cuantía establecido en dicho acuerdo, lo cierto, es que el investigado incurrió en falta disciplinaria, porque incumplió lo previsto en el Artículo 313 -5 de la Constitución¹⁹ en desarrollo con el Art. 32-10 de la Ley 136 de 1994, que facultad expresamente a los concejos municipales.

Según lo establecido en la **Ley 734 de 2002, Artículo 35 Numeral 1º**: A todo servidor público le está prohibido “incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la constitución, los tratados internacionales ratificados por el congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos Distritales y Municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”.

Así mismo, se tiene que el **Acuerdo No. 021** proferido por el Concejo Municipal, dejó claro que no le dio facultades al ejecutivo municipal para adicionar algún rubro al presupuesto de rentas y gastos del 2004, creando uno nuevo para optimizar el acueducto y alcantarillado en el municipio de San Pablo-Bolívar.

Reitera el despacho que el Artículo **313 -5** de la Constitución²⁰ en desarrollo con el Art. 32-10 de la Ley 136 de 1994, faculta expresamente a los concejos municipales,

¹⁹ ART 345.- É» tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con carga al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto" (Resaltado fuera de texto).

La norma transcrita consagra el principio de legalidad del gasto, que establece que, en efecto, no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales. Sobre el particular, en sentencia C-192 de 1997, la Corte Constitucional señaló que las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones al presupuesto es una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

-Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales. 5- Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto, constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y miel Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. lo cual explica la Hamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso par medio de esta ley son autorizaciones, legislativas finitud vas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el, presupuesto, pues tal atribución. corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa con a legislador extraordinario durante los estados de excepción", por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley '.orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto 6..)'(Resaltado. fitera de texto).

Además, conforme lo expuesto en la sentencia C-772 de 1998 de la Corte Constitucional, el principio de legalidad opera en dos instancias, pues las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley dá presupuesto para ser efectivamente, realizadas.

Lo anterior, dado que constituye un fundamento importante de la democracia constitucional, pues corresponde al Congreso, Asamblea o Concejo -según el caso-, como órgano de representación, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el presupuesto para una vigencia fiscal determinada.

²⁰ ART 345.- É» tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con carga al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto" (Resaltado fuera de texto).

La norma transcrita consagra el principio de legalidad del gasto, que establece que, en efecto, no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por





para tal función, es decir, la facultad de adicionar recursos está en cabeza de Concejo Municipal.

En ese orden de ideas, se tiene que el señor **Evides Giraldo Escudero**, en su condición de Alcalde del Municipio de San Pablo-Bolívar, se extralimitó en ejercicio de sus funciones, por cuanto desplegó su conducta que constitucionalmente y legalmente le están atribuidas al Concejo Municipal.

Ahora bien; la ley disciplinaria clasifica las faltas disciplinarias, las define e impone límites a la sanción correspondiente, en los siguientes términos:

Artículo 42 de la ley 734 de 2002, clasifica las faltas disciplinarias de la siguiente manera: (i) Gravísimas, (ii) Graves y (iii) Leves.

El Artículo 44 ibídem, al establecer las clases de sanciones a las cuales están sometidos los servidores públicos precisó que estas pueden ser de destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con **culpa gravísimas**, la suspensión en el ejercicio del **cargo e inhabilidad especial para las faltas graves** dolosas o gravísimas culposas, **suspensión** para las **faltas graves** culposas, **multa** para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas.

Por otra parte, el Artículo 45 de la Ley 734 de 2002, define las sanciones consagrando:

el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales. Sobre el particular, en sentencia C-192 de 1997, la Corte Constitucional señaló que las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones al presupuesto es una facultad exclusiva y excluyente no delegable en el ejecutivo:

-Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales. 5- Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto, constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y miel Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. lo cual explica la Hamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso par medio de esta ley son autorizaciones, legislativas finitud vas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el, presupuesto, pues tal atribución. corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa con a legislador extraordinario durante los estados de excepción", por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley 'orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto 6..)'(Resaltado. fitera de texto).

Además, conforme lo expuesto en la sentencia C-772 de 1998 de la Corte Constitucional, el principio de legalidad opera en dos instancias, pues las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley dá presupuesto para ser efectivamente, realizadas.

Lo anterior, dado que constituye un fundamento importante de la democracia constitucional, pues corresponde al Congreso, Asamblea o Concejo -según el caso-, como órgano de representación, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el presupuesto para una vigencia fiscal determinada.





“La Ley 734 de 2002, en el Artículo 45 Numeral 1 literal b) señaló que la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general, consagrada en esa codificación, implica la desvinculación del cargo en el caso previsto en el Artículo 110 de la Constitución Política, y en el Artículo 48 numeral 49 ídem señaló que son faltas disciplinarias gravísimas las conductas que en la Constitución hayan sido previstas con sanción de remoción.

Artículo 45. Definición de las sanciones. 1. La destitución e inhabilidad general implica: (...) b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o (...) Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 49. Las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta.

Por otra parte, el **Artículo 46** ibidem al establecer los límites de la sanción, precisa:

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

Prohibición de la reformatio in pejus

En lo atinente a este argumento, precisa el despacho que acorde con el inciso 2 del Artículo 31 de la Carta Política, el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

En materia disciplinaria, esta norma fue desarrollada en el Artículo 116 de la Ley 734 de 2002 que establece:

"Artículo 116. Prohibición de la reformatio in pejus. El superior, en la providencia que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el fallo sancionatorio, no podrá agravar la sanción impuesta, cuando el investigado sea apelante único".

En el asunto bajo estudio, encuentra el despacho que el fallo de primera instancia, sancionó así:

Hermes Causil Romero

Primera Instancia





- Multa de **180 días** del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004, es decir, de **\$7.240.860.00**
- Inhabilidad especial por el término de doce (12) meses

Segunda Instancia

- Trescientos sesenta (**360**) días de salario devengado durante la vigencia 2004 es decir la suma de **\$14.481.720.00**.
- Inhabilidad especial por el término de (12) meses.

Al señor **Eives Giraldo Escudero** le fueron impuestas las siguientes sanciones:

Primera Instancia

- b. Multa de **45** días del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004, es decir la suma de **\$1.810.215.00**

Segunda Instancia

- b. Noventa (**90**) días de salario devengado la vigencia 2004, es decir, la suma de **\$ 3.620.430.00**.

Al señor **Carlos Abel Palomino de la Rosa** le fueron impuestas las siguientes sanciones:

Primera Instancia

- Multa de **90 días** del salario básico mensual devengado durante la vigencia 2004 es decir, la suma de **\$3.620.430.00**.
- Inhabilidad especial por el término de seis (6) meses.

Segunda Instancia

- Ciento ochenta (**180**) días de salario devengado durante la vigencia 2004, es decir la suma de **\$7.240.860.00**.
- Inhabilidad especial por el término de seis (6) meses.

Sobre el particular, advierte el despacho, de acuerdo con la clasificación y límite de las sanciones, que la graduación de la culpabilidad de las mismas debe ceñirse por parte de la autoridad disciplinaria al principio de proporcionalidad inmerso en las disposiciones que, sobre la materia, se encuentran establecidas en los Artículos 44 a 47 del C.D.U.





De acuerdo con esos enunciados normativos, las faltas gravísimas cometidas con dolo o culpa gravísima, dan lugar a la sanción principal de destitución (artículo 44 numeral 1 ibídem) y de manera concurrente al correctivo –también principal- de inhabilidad general para ejercer cargos y funciones públicas (Numeral 1, Literal d, del Artículo 45).

Si la falta es gravísima pero cometida con culpa grave, la sanción es la de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

En el caso de las faltas graves y leves, la sanción dependerá de los siguientes parámetros (Artículo 44, numerales 2 y siguientes):

Si la falta es grave y fue cometida con dolo, la sanción es la de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

Si la falta es grave culposa, la sanción será la suspensión del cargo, solamente y, para las faltas leves culposas, la sanción es amonestación escrita.

En lo que tiene que ver con el límite de las sanciones, el Artículo 46 de la Ley en cita, prevé los mínimos y los máximos, dentro de los cuales quien ejerce la potestad disciplinaria debe moverse para imponer el correctivo; atendiendo los parámetros establecidos en el Artículo 47 ibidem.

Límite de las sanciones.

Sanción	Límites
Inhabilidad* general	De 10 a 20 años
Inhabilidad* especial	De 30 días a 12 meses.
Suspensión en el ejercicio del cargo	De un mes a 12 meses.
Multa	De 10 a 180 salarios
Amonestación escrita	Se anota en la hoja de vida.

Si la falta afecta el patrimonio económico del estado, la inhabilidad será permanente.

Cabe anotar que, en el caso de la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo, si el disciplinado ha cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, y no es posible ejecutar la sanción, o parte



de ella; el término de la suspensión o el que falte, según el caso, se debe convertir en salarios, de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta (inciso 3, del Artículo 46).

En el presente asunto, de conformidad con lo establecido en el Art. 44 de la Ley 734 de 2002, se tiene que, en la formulación de cargos, en los fallos de primera y segunda instancia, a los señores Hermes Causil Romero, Carlos Abel Palomino de la Rosa y Eives Giraldo Escudero, la dosificación de su falta, es Grave y a título de Culpa Gravísima; según los criterios en la norma antes citada, correspondía la sanción de suspensión con inhabilidad especial.

La decisión de primera instancia, fue confirmada y modificada por la decisión de segunda instancia, en el sentido de que al señor **Causil Romero**, se le impuso sanción de (12) doce meses, al señor **Eives Giraldo Escudero**, por tres meses y al señor **Carlos Abel Palomino de la Rosa**, por seis meses y con destitución e inhabilidad general por el término de 6 meses y 12 años, con modificación del valor el valor de la multa.

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 46 del Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002, el cual dispuso:

(...) Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

En los fallos de primer y segunda instancia se puede observar lo siguiente:

Fallo de 1ª. Instancia	Fallo de 2ª. Instancia
<p>ARTICULO TERCERO: Declarar PROBADOS y no desvirtuados los CARGOS CUARTO Y QUINTO imputados al señor HERMES CAUSIL ROMERO... en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo (...). En consecuencia IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL/DE MULTA DE CIENTO OCHENTA (180) DÍAS DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, LA CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE SIETE MILLONES DOSCIENTOS</p>	<p>PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 019 de octubre de 2006, por medio de la cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor HERMES CAUSIL ROMERO ... en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de doce meses se convertirá en TRESCIENTOS</p>





<p>CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS M.C. (\$7.240.860) E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE DOCE (12) MESES. El valor de la multa deberá consignarlo en la cuenta especial de la Alcaldía Municipal de San Pablo destinada para tal fin.</p>	<p>SESENTA (360) DÍAS DE SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE DOCE MESES.</p>
<p>ARTÍCULO QUINTO: Declarar no PROBADO y no desvirtuado al CARGO SÉPTIMO imputado al señor EIVES GIRADO ESCUDERO ... En su condición de Alcalde Municipal Encargado de San Pablo, (...) En consecuencia IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL DE MULTA DE CUARENTA Y CINCO DÍAS (45) DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, LA CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE UN MILLÓN OCHOCIENTOS DIEZ MIL DOSCIENTOS QUINCE PESOS M.C. (\$1.810.215). El valor de la multa deberá consignarlo en la cuenta especial de la Alcaldía Municipal de San Pablo destinada para tal fin.</p>	<p>SEGUNDO: CONFIRMAR la Resolución No. 029 del 19 de octubre de 2006, por medio de la cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor EIVES GIRALDO ESCUDERO.en su condición de Alcalde Municipal encargado de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de tres meses se convertirá en NOVENTA (90) DÍAS DEL SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINARIO DURANTE LA VIGENCIA 2004.</p>
<p>ARTÍCULO SEXTO: Declarar PROBADO y no desvirtuado al CARGO OCTAVO imputado al señor CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA....en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, (...) En consecuencia IMPONERLE LA SANCIÓN PRINCIPAL DE MULTA DE NOVENTA (90) DÍAS DEL SALARIO BÁSICO MENSUAL DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA VIGENCIA 2004, EL CUAL ASCIENDE A LA SUMA DE TRES MILLONES SEISCIENTOS VENTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS M.C. (\$3.620,430), E INHABILIDAD ESPECIAL POR EL TÉRMINO DE SEIS (6) MESES."</p>	<p>TERCERO: CONFIRMAR la decisión calendada el 19 de octubre de 2006, por medio del cual la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja, resolvió sancionar disciplinariamente al señor CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA....en su condición ... en su condición de Secretario de Hacienda Municipal de San Pablo, aclarándola en el sentido de que la suspensión por el término de seis meses se convertirá en CIENTO OCHENTA (180) DÍAS DE SALARIO DEVENGADO POR EL DISCIPLINADO DURANTE LA</p>





**VIGENCIA 2004, E
INHABILIDAD ESPECIAL POR
EL TÉRMINO DE SEIS (6)
MESES. (...)**

Revisada la parte resolutive de los actos administrativos acusados y la normatividad que antecede, se colige que la Procuraduría General de la Nación, al momento de proferir sentencia de primera instancia, le impuso a los demandantes una sanción de multa, como sanción principal y en segunda instancia la pena sancionatoria, confirmada como suspensión, convertida a salarios devengados por los actores.

No obstante, en ese fallo de segunda instancia se confirman las sanciones disciplinarias impuestas a los accionantes, pero modificando las mismas, en el sentido de aumentarlas al doble de multa a suspensión, es decir, dobla la sanción pecuniaria que traían los demandantes, por lo tanto, advierte el despacho que ad quem desconoció la garantía de la prohibición la no reformatio in pejus Art. 116 de la Ley 734 de 2002²¹, pues, agravó las sanciones impuestas a los actores en primera instancia, tal como se puede observar en la parte resolutive de los actos demandados; es decir, se evidencia que se aumentó la pena en el doble, para cada uno de los demandantes, manteniendo la inhabilidad por 12 años para los señores **Hermes Causil Romero y Carlos Abel Palomino de la Rosa**, que de conformidad con el Artículo 46 del Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002, al establecer los límites de la sanción indicando que cuando fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

En ese orden de ideas, se tiene que la Procuraduría General de la Nación en el fallo de segunda instancia, al modificar las sanciones de multa a trescientos sesenta (360) días de salario devengado durante la vigencia 2004 es decir la suma de **\$14.481.720.00**, Inhabilidad especial por el término de (12) meses; Noventa (90) días de salario devengado la vigencia 2004, es decir, la suma de **\$ 3.620.430.00** y a ciento ochenta (180) días de salario devengado durante la vigencia 2004, es decir la suma de **\$7.240.860.00** e inhabilidad especial por el término de seis (6) meses; violó el principio de prohibición de la no reformatio in pejus, atendiendo que los demandantes fueron apelantes únicos, sin perder de vista que la inhabilidad impuesta en el fallo de primera de instancia, no sufrió modificación.

Por los argumentos antes expuestos, se tiene que los demandantes lograron desvirtuar solo la presunción de legalidad que ampara las decisiones que censuró

²¹ **Artículo 116. Prohibición de la reformatio in pejus.** El superior, en la providencia que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el fallo sancionatorio, no podrá agravar la sanción impuesta, cuando el investigado sea apelante único".





5. FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la **Resolución No. 137 del 10 de diciembre de 2008**, fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Regional de Santander), por la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por los demandantes, en cuanto aumentó la sanción de multa impuesta a los señores **Hermes Causil Romero y Carlos Abel Palomino de la Rosa y Eives Giraldo Escudero**, en su condición de Alcalde y Secretarios de Hacienda del Municipio de San Pablo-Bolívar, respectivamente, por las razones arriba explicadas.

SEGUNDO: En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se entenderá que los señores HERMES CAUSIL ROMERO, CARLOS ABEL PALOMINO DE LA ROSA y EIVES GIRALDO ESCUDERO, sólo están obligados a cumplir la sanción de multa o suspensión impuesta en el fallo de primera instancia, Resolución No. 020 del 19 de octubre de 2006, y las sanciones de inhabilidad confirmadas en segunda instancia.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda, por las razones anotadas en la parte motiva.

CUARTO: Sin lugar a condena en costas

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARCELA LÓPEZ ÁLVAREZ
Juez

Firmado Por:

Marcela De Jesus Lopez Alvarez
Juez
009
Juzgado Administrativo
Bolivar - Cartagena

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12





Código de verificación:

**b1e952408cee006fedb888c337358fa1308559b71900fd8f7640707e2e327a
8c**

Documento generado en 22/08/2021 08:35:55 p. m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



SC25811-03

