



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión N° 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Cortés

Tunja, agosto diez (10) de dos mil diecisiete (2017)

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro de los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda (fl. 3 a 33 c1). Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Jairo Eduardo Martínez Salamanca, solicitó la nulidad de i) la **Resolución N° 001 de 13 de abril de 2015**, mediante la cual se profirió fallo de primera instancia en el proceso disciplinario N° 047-2011, adelantado por la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá que declaró disciplinariamente responsable al señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca y lo sancionó con la separación del cargo por el término de seis (6) meses (fl. 644 a 684); ii) la **Resolución N° 370 de fecha 2 de julio de 2015** por medio del cual se decide el recurso de apelación contra la Resolución N° 001 de 13 de abril de 2015 en el proceso Disciplinario N° 047-2011 (fl. 715 a 724); y iii) la **Resolución N° 498 de 7 de septiembre de 2015** mediante la cual se hace la conversión de la sanción disciplinaria de suspensión en multa un valor de quince millones ciento noventa y dos mil pesos (\$15.192.000) y ordena compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que se adelanten las investigaciones por la presunta tipificación penal (fl. 725 a 728).

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de **perjuicios morales**, el reconocimiento de la indexación sobre las sumas adeudadas, y que se condene en costas a la entidad demandada.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Como fundamentos fácticos relevantes, adujo que la Contraloría General de Boyacá inició proceso disciplinario en contra del demandante, por queja instaurada por Adela María Rodríguez de Villate al adoptar una decisión de embargo del vehículo de placa QFP-887 en un proceso de cobro coactivo adelantado contra Aurelio Villate Rodríguez.

Insistió que en consideración a que el demandante observó en repetidas ocasiones al señor Aurelio Villate Rodríguez en posesión del vehículo identificado con placa QPP-887, ofició a la Secretaría de Tránsito para que informara quien era su propietario, y al determinarse que era Adela María Rodríguez de Villate, coligió que el poseedor era el ejecutado.

Que el 13 de abril de 2015, se profirió fallo de primera instancia imponiendo condena disciplinaria a título de culpa gravísima por ignorancia supina de la ley, el cual fue confirmado el 8 de julio del mismo año.

En el concepto de violación adujo lo siguiente (fl. 8 a 20):

- Los actos administrativos demandados fueron expedidos sin respetar el derecho al debido proceso de Jairo Eduardo Martínez Salamanca, al negar la Contraloría la práctica de las **pruebas solicitadas en los descargos** que pretendían demostrar que el decreto de las medidas cautelares eran adecuadas y respetaban la Constitución así como la ley, y al recibirse la ratificación de la queja de Adela María Rodríguez de Villate, sin la presencia del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca.
- No fueron probados los cargos en contra Jairo Eduardo Martínez Salamanca y por lo tanto, el fallo disciplinario debió dictarse a su favor.
- La Contraloría General de Boyacá, **violó el principio de imparcialidad y el debido proceso** i) al ser proferido el fallo de primera instancia por el Secretario General de la entidad, persona contra quien el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca había instaurado una queja por acoso laboral el 7 de noviembre de 2013 ante la Procuraduría Regional de Boyacá; ii) al proferirse el fallo de segunda instancia por el Contralor General de Boyacá contra quien el disciplinado también presentó queja por acoso laboral y varias denuncias penales; iii) de tiempo atrás se

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

presentó enemistad entre el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca y el Contralor, y debido a ello buscó retirarlo del servicio por abandono del cargo o por haber cumplido la edad de jubilación.

- En el fallo de segunda instancia se incurrió en desviación de poder por la enemistad entre el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca y el Contralor.
- No se configuró un daño antijurídico a cargo de la propietaria del vehículo, en tanto para que se consolidara el embargo del vehículo era necesario su inscripción en la oficina de tránsito, la cual no se realizó.
- La simple afirmación de un funcionario público de constarle la posesión de un vehículo es prueba sumaria.
- Pese a encontrarse en firme la Resolución N° 370 de 2 de julio de 2015, por medio de la cual se confirmó el acto administrativo que declaró disciplinariamente responsable a Jairo Eduardo Martínez Salamanca e impuso una sanción, el 7 de septiembre de 2015 se convirtió la sanción disciplinaria de suspensión en multa.
- Con la imposición de la sanción se vulneró el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 18 del Código Disciplinario Único.

1.2. Contestación de la demanda (fl. 399 a 413 c2): La Contraloría General de Boyacá, a través de apoderado judicial, dentro del término legal, se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda por considerar que se adelantó el proceso disciplinario contra Jairo Eduardo Martínez Salamanca, de conformidad con la Constitución y la ley, con fundamento en las siguientes tesis:

- En el proceso disciplinario y con la expedición de los actos administrativos demandados se respetó el derecho al debido proceso de Jairo Eduardo Martínez Salamanca.
- Las pruebas fueron negadas por no ser conducentes, pertinentes ni necesarias.
- Se probó la responsabilidad disciplinaria del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

- *De ninguna manera se atacó la legalidad de los actos administrativos sino se acudió a la jurisdicción como una tercera instancia.*
- *La recusación fue resuelta con fundamentos suficientes en tanto no se configuran las causales de impedimento señaladas de forma taxativa en la ley.*
- *Si el operador disciplinario declaró responsable disciplinariamente a Jairo Eduardo Martínez Salamanca es porque encontró que el decreto del embargo de un vehículo propiedad de quien no era ejecutado conllevó a que se presentara una ilicitud sustancial.*

Como excepciones de fondo, propuso las que denominó "TEMERIDAD Y MALA FE DEL DEMANDANTE" y "DESCONOCIMIENTO DE LA LEY DISCIPLINARIA POR PARTE DEL DEMANDANTE" (fl. 407 vto. y 408).

Para fundamentar la primera, adujo que durante la investigación disciplinaria el demandante presentó 6 recursos de reposición y apelación, 5 recusaciones y 3 nulidades, y por ello se consideró que usó maniobras dilatorias.

Sobre la segunda, dijo que según el artículo 46 de la Ley 734 de 2002, 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 le 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.

Que por lo anterior, al verificarse que demandante ya no laboraba en la entidad se convirtió la sanción en multa.

Así las cosas, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

1.3. Alegaciones finales

Culminada la etapa probatoria en la audiencia llevada a cabo el 12 de junio de 2017, el Despacho conforme al inciso 3° del artículo 181 del CPACA, consideró innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y por lo tanto dispuso que los apoderados presentaran sus alegatos en forma escrita dentro de los diez (10) días siguientes a la celebración de esa audiencia (CD. fl. 738 C3).

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

1.3.1. Demandante (fl. 739 a 746). Alegó que se probó mediante documentos que la Contraloría General de Boyacá, vulneró el derecho al debido proceso del demandante durante las etapas del proceso disciplinario porque i) cercenó la posibilidad que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca estuviera presente en la audiencia de ratificación y ampliación de la queja presentada por la señora Adela María Rodríguez de Villate; ii) se negaron la totalidad de las pruebas solicitadas por el sujeto disciplinado; iii) la entidad tenía la obligación de decretar el testimonio de Aurelio Villate, en tanto él era el quien tenía la posibilidad de manifestar su calidad o no de poseedor del vehículo.

Reiteró los demás argumentos de la demanda. Que el demandante tenía conocimiento que el señor Aurelio Villate ejercía la posesión del vehículo objeto de embargo y que los cargos endilgados en el proceso disciplinario no fueron probados, por lo tanto, consideró que la sanción desconoció el principio de proporcionalidad, máxime cuando no ocasionó daño alguno la medida cautelar.

Destacó que desconocía que en el Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, cursó una demanda respecto de la cual observa como irregularidades que en la audiencia que se desarrolló ante la Procuraduría 177, la Contraloría General de Boyacá aceptó que había incurrido en responsabilidad sin hacer un análisis juicioso sobre el mismo; se allanó a todas las pretensiones de la demanda; y cuando se profirió la sentencia, el proceso disciplinario estaba en curso.

Que hay varios indicios que permiten inferir la mala fe de la administración dirigida a destituir al señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, y que por la presión decidió renunciar al cargo de la Presidencia de la Junta Directiva de la Asociación de Empleados de la Contraloría de Boyacá. Por lo tanto, el Contralor General de Boyacá debió declararse impedido para conocer del recurso de apelación.

1.3.1. Contraloría General de Boyacá (fl. 797 a 816). Luego de narrar las actuaciones surtidas en el proceso disciplinario, concluyó que la entidad no vulneró el derecho al debido proceso de Jairo Eduardo Martínez Salamanca.

Insistió en que el disciplinado tuvo la oportunidad de conocer y objetar las pruebas que fueran recaudadas al interior del proceso disciplinario, y las que se negaron no eran conducentes ni útiles, y agregó:

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

“Además, el señor JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA, en ejercicio de su derecho a la defensa, solicitó una nueva ratificación y ampliación de queja de la señora ADELA MARÍA RODRÍGUEZ DE VILLATE, la cual fue decretada por el funcionario instructor en el proceso disciplinario e incluso contrainterrogó a la deponente, esto es que el dicho del Actor al respecto carece de veracidad, incluso puede rayar en la falsedad ya que tenía pleno conocimiento que si se había evacuado dicha prueba (...)” (fl. 811)

Por otra parte, adujo la existencia del nexo de causalidad entre los cargos y la sanción impuesta, pues incurrió en una falta disciplinaria al ordenar el embargo sobre un vehículo cuya propiedad no era de la persona contra quien se adelantaba el proceso de jurisdicción coactiva, y que de conformidad con el artículo 515 del CPC, el secuestro de un bien sujeto a registro solo es posible cuando se registrara el embargo.

Afirmó que en los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, se observó y se tuvo en cuenta el nexo de causalidad entre el pliego de cargos proferido en contra del aquí demandante y la sanción que se impuso.

En síntesis, adujo que la entidad se ciñó durante el proceso disciplinario y al imponer la sanción, a los principios y derechos consagrados en la Constitución, así como en la ley.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problemas jurídicos

En la audiencia inicial llevada a cabo el 22 de mayo de 2017, se fijó el litigio, según consta entre los minutos 00:29:32 a 00:54:06 del medio magnético que obra a folio 749 bis del expediente, así:

- *¿La Contraloría General de Boyacá, vulneró el derecho de defensa del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, al no decretar todas las pruebas que solicitó?*
- *¿La Contraloría General de Boyacá vulneró el derecho de defensa del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca al recibir ratificación de la quejosa sin la asistencia del investigado?*

*Demandante: Jairo Eduardo Martínez Salamanca
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

- *¿El demandado vulneró el principio de imparcialidad al proferirse los fallos de primera y segunda instancia por el Secretario General de la entidad y el Contralor General de Boyacá a pesar que contra ellos se había formulado una recusación?*
- *¿El Contralor General de Boyacá incurrió en desviación de poder al expedir la Resolución N° 370 de 2 de julio de 2015 por medio de la cual decidió el recurso de apelación contra el fallo que declaró la responsabilidad disciplinaria del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca?*
- *¿La Contraloría General de Boyacá probó que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca incurrió en falta disciplinaria por decretar el embargo de la posesión del vehículo de placas QFP 887 propiedad de la señora Adela María Rodríguez de Villate en el proceso de jurisdicción coactiva N° 1346, sin que demostrara la posesión del señor Aurelio Villate sobre el mismo?*
- *¿Existe nexo de causalidad entre los cargos formulados y la sanción impuesta?*
- *¿La Contraloría General de Boyacá vulneró los derechos del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca al convertir la sanción disciplinaria consistente en la suspensión del ejercicio del cargo por multa, por encontrarse en firme la Resolución N° 370 de 2 de julio de 2015?*
- *¿Con la sanción disciplinaria impuesta al señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca desconoció el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 18 del Código Disciplinario Único?*
- *En caso de prosperar la nulidad formulada, ¿Es procedente la condena a la entidad demandada por los perjuicios morales?*

2.2. De las excepciones

Como excepciones de fondo, propuso las que denominó "TEMERIDAD Y MALA FE DEL DEMANDANTE" y "DESCONOCIMIENTO DE LA LEY DISCIPLINARIA POR PARTE DEL DEMANDANTE" (fl. 407 vto. y 408), sin embargo, al tratarse de argumentos de defensa, se decidirán con el fondo del asunto.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

2.3. El marco normativo y jurisprudencial del control de legalidad de los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias

La potestad sancionadora del Estado en el ámbito disciplinario tiene razón de ser en el cumplimiento de sus fines esenciales¹ al operar ante la infracción de la Constitución y las leyes, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones atribuidas a los servidores públicos² o particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, que ejerzan funciones públicas, presten servicios públicos y administren recursos del Estado. Todo lo anterior, en el ámbito de lo establecido por el legislador como falta disciplinaria.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", con ponencia del Consejero Doctor Gustavo E. Gómez Aranguren, dentro del expediente N° 110010325000201200902-00.- (2746-2012), en sentencia de 20 de marzo de 2014, sobre la noción del derecho disciplinario, expresó:

"La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades.³ El ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, por tanto, se orienta a asegurar la apropiada gestión de la Administración Pública para que ésta pueda materializar los fines estatales para cuya consecución fue creada. De allí que el derecho disciplinario, según ha explicado la Corte Constitucional, "busca entonces la buena marcha y el buen nombre de la administración pública y por ello sus normas se orientan a exigir (...) a los servidores públicos

¹ Artículo 2° Constitución Política. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de 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.

² Artículo 6° Constitución Política. Principio de responsabilidad de los servidores públicos

³ En este sentido, en la sentencia C-155 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte Constitucional argumentó: "El derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción hoy en día debe estar orientada por los principios del Estado social y democrático de derecho previstos en el artículo 1° de la Constitución, garantizando el respeto a las garantías individuales pero también los fines del Estado determinados en el artículo 2° ibidem y para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas."

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones⁴. Por ello ha precisado la jurisprudencia, que el derecho disciplinario (...) está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cual sea el órgano o la rama a la que pertenezcan⁵.⁶ (...)”

Esta facultad se materializa en la imposición de sanciones con consecuencias jurídicas que afectan o limitan de manera ostensible los derechos del investigado en relación con su vinculación al servicio público, el ejercicio de funciones estatales o su patrimonio, en tanto el artículo 44 de la Ley 734 de 2002, prevé como sanciones disciplinarias la destitución, inhabilidad general, suspensión en el ejercicio del cargo, inhabilidad especial y multas.

Por ello, como límite al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, el derecho disciplinario está sujeto a los principios constitucionales de legalidad⁷, tipicidad, reserva de ley, al debido proceso, el reconocimiento de la dignidad humana⁸ y a la presunción de inocencia⁹.

Además, las decisiones así adoptadas, al constituir el ejercicio de la función administrativa y gozar de las características de los actos administrativos, están sujetas al control jurisdiccional, de tal suerte que a través de la nulidad y restablecimiento de derecho se refuerza la protección de los derechos fundamentales del investigado y se evita un desequilibrio frente a los excesos en los que pueda incurrir el Estado.

La evolución jurisprudencial de lo contencioso administrativo sobre los límites de ese control jurisdiccional, ha sido coherente con el reconocimiento de los principios rectores del Estado Social de Derecho establecidos en la Constitución Política de

⁴ Sent. C-417 de 1993

⁵ Sent. C-417 de 1993

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Artículo 4 Ley 734 de 2002. 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.

⁸ Artículo 8º Ley 734 de 2002. Reconocimiento de la dignidad humana. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

⁹ Artículo 9º Ley 734 de 2006. Presunción de inocencia. 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.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

1991 y con los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos.

En efecto, de forma reciente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 9 de agosto de 2016 con ponencia del Consejero doctor William Hernández Gómez en el proceso radicado bajo el número 11001032500020110031600 promovido por Piedad Esneda Córdoba Ruíz contra la Procuraduría General de la Nación, unificó jurisprudencia para admitir que el alcance del control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002 constituye el recurso judicial efectivo para garantizar los derechos fundamentales del sujeto disciplinario.

2.4. El derecho fundamental al debido proceso disciplinario

En atención a que la facultad sancionadora disciplinaria es de carácter administrativo y restrictivo de derechos, resulta imperativo en el Estado Social de Derecho, que uno de los pilares del juicio, así como de la decisión, sea el **derecho al debido proceso** consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, que implica la garantía de ciertos principios para la vigencia del ordenamiento jurídico justo:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las 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.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y asistencia de un abogado escogido por él, de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

La jurisprudencia del máximo órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo¹⁰ a partir del contenido de la norma citada, ha considerado que el debido proceso está conformado por garantías procedimentales y sustanciales. La primera, hace referencia a la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, que exige que la actuación disciplinaria se apegue a las etapas y los términos previstos en la ley. La otra alude a la legalidad de la falta y sanción disciplinaria, el juez natural, la aplicación de la ley permisiva o favorable aun cuando sea posterior, la presunción de inocencia, la exclusión de la responsabilidad objetiva, la defensa material y técnica, la publicidad, la contradicción, la prueba, así como la cosa juzgada.

Así entonces, el desconocimiento por parte del ente investigador de estas garantías exige que la decisión administrativa desaparezca del ordenamiento jurídico y el restablecimiento del derecho a quien resultó afectado con tal omisión.

2.4.1. Del aspecto probatorio del debido proceso disciplinario

El artículo 29 de la Constitución Política, establece como parte integrante del debido proceso la posibilidad de ser oído, “presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra”. Entonces, si de forma arbitraria, se niega una solicitud probatoria o se le priva al disciplinado en absoluto del derecho a presentar pruebas, el debido proceso se desconoce.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-393 de 1994 con ponencia del doctor Antonio Barrera Carbonell, sostuvo:

“En tal virtud, la negativa a la práctica de pruebas sólo puede obedecer a la circunstancia de que ellas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso o que estén legalmente prohibidas o sean ineficaces o versen sobre hechos notoriamente impertinentes o se las considere manifiestamente superfluas (arts. 178 C.P.C y 250 C.P.P); pero a juicio de esta Corte, la impertinencia, inutilidad y extralimitación en la petición de la prueba debe ser objetivamente analizada por el investigador y ser evidente, pues debe tenerse presente que el rechazo de una prueba que legalmente sea conducente constituye una violación del derecho de defensa y del debido proceso.”

¹⁰ Ver entre otras: Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia proferida el 6 de octubre de 2016. Demandante: Piedad Córdoba. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00681-00 (2362-2012)

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

El derecho de toda persona de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra dentro de un proceso disciplinario, constituye un derecho constitucional fundamental, y dado que la declaratoria de inconducencia de una prueba puede conllevar la violación del derecho de defensa y del debido proceso, con innegable perjuicio para el inculpado, el investigador debe proceder con extrema cautela y en caso de duda, optar por la admisión de la prueba.” (Resaltado fuera de texto original)

Si bien esta decisión se refería al Decreto 482 de 1985, lo cierto es que resulta aplicable al caso que se somete a consideración de la Sala, en tanto aborda el estudio a partir del artículo 29 de la Constitución Política y se refiere al régimen disciplinario de los servidores públicos.

El artículo 128 de la Ley 734 de 2002, establece que toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario, **debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso**. Además, la falta de responsabilidad del investigado es posible demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos¹¹, sin perjuicio de la carga de la misma, que le corresponde al Estado.

En síntesis, los sujetos procesales tienen derecho a aportar y solicitar la práctica de pruebas que estimen conducentes y pertinentes. Sin embargo, las que no cumplan con estas calidades –impertinentes y superfluas- **deben ser rechazadas**¹², circunstancia que en modo alguno implica la vulneración al derecho al debido proceso, si se tiene en cuenta que no permiten demostrar los hechos discutidos en el trámite disciplinario.

Además, en materia disciplinaria, rigen los principios de derecho probatorio, que exigen que para acreditar determinado hecho, la prueba debe ser pertinente, conducente y útil.

En efecto, la pertinencia se predica de las circunstancias fácticas objeto de prueba, y deben corresponder a los hechos que estén relacionados con la discusión jurídica que se plantea en el proceso. “Ello significa que solo los hechos jurídicamente relevantes afirmados, son materia de prueba. Aquellas circunstancias fácticas que escapen a tal

¹¹ Artículo 131. *Ibidem*.

¹² Artículo 132. *Ibidem*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

descripción, devienen en impertinentes y por tanto las pruebas que se pretendan, resultan también impertinentes y por consiguiente no pueden practicarse, han de ser rechazadas."¹³

La conducencia, por su parte, está relacionada con la aptitud jurídica del medio de convicción cuando el legislador exige que la existencia del hecho sea determinado a través de ciertas pruebas, como ocurre por citar un ejemplo, con la prueba de derecho de dominio sobre un bien inmueble.

Y para que una prueba goce de utilidad, ésta debe requerirse para acreditar un hecho. En contraste, como prueba superflua "ha de entenderse aquella que está demás, que sobra; porque la circunstancia ya está probada, o bien existe otro u otros medios más idóneos para probarla, como cuando son suficientes cuatro o cinco testigos para demostrar un suceso y por tanto resultan sobrantes los testimonios de otras cincuenta o más personas que percibieron el mismo acontecer. Otro ejemplo, cuando existiendo la prueba pericial, resulta inútil el testimonio, o cuando la circunstancia ya se probó mediante un documento público, los testimonios en el mismo sentido, devienen en inútiles."¹⁴

De manera que el operador disciplinario ante la solicitud probatoria, debe examinar si esta cumple con las condiciones reseñadas, y en caso contrario, negar su decreto exponiendo las razones de su decisión, mediante auto susceptible del recurso de apelación¹⁵.

En el sub lite, Jairo Eduardo Martínez Salamanca al rendir los descargos en el proceso disciplinario, en virtud del pliego de cargos formulado en su contra el **15 de octubre de 2013** por el Secretario General de la Contraloría General de Boyacá¹⁶, solicitó varias pruebas documentales, una inspección, testimonios y una pericia¹⁷, las cuales fueron negadas con fundamento en lo siguiente:

¹³ Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Módulo Debate Probatorio. Versión Electrónica Actualizada año 2017. Folio 18.

¹⁴ *Ibidem*. folio 20.

¹⁵ Artículo 115. Ley 734 de 2002.

¹⁶ Folios 277 a 314 Cuaderno N° 1 expediente administrativo

¹⁷ Folios 374 a 378 *ibidem*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**

Demandado: Contraloría General de Boyacá

Expedientes: 150012333000201600228-00

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Solicitud probatoria¹⁸	Fundamento para negar la prueba¹⁹
Oficio STT 1176 del 13 de julio de 2011, sobre el registro del embargo	A folio 27 del expediente administrativo ya obra la prueba
Oficio N° 3453 GURSE-SIJIN 29 sobre la imposibilidad de la inmovilización del vehículo	A folios 59 Y 60 del expediente administrativo ya obra la prueba.
Declaración juramentada rendida por ADRIAN RUIZ LOPEZ el 17 de abril de 2011	A folios 212 a 214 del expediente administrativo ya obra la prueba
Testimonio de Jairo Eduardo Martínez Salamanca	La prueba es impertinente e inconducente teniendo en cuenta el cargo endilgado se refiere a la existencia previa de pruebas en el proceso de jurisdicción coactiva N° 1346 respecto de la posesión del vehículo.
Oficiar al Ministerio de Transporte para que certifique si la señora Adela María Rodríguez de Villate tiene licencia de conducción	Esta prueba es inconducente, improcedente e innecesaria, en tanto el cargo endilgado no se refiere a la posibilidad de que la señora ADELA MARÍA RODRÍGUEZ DE VILLATE sea conductora o no de vehículos automotores, sino a la falta de elementos de prueba sobre la posesión ejercida por el señor Aurelio Villate sobre el vehículo de placa QFP-887.
Se tenga en cuenta la diligencia de ampliación y ratificación de la queja rendida por ADELA RODRÍGUEZ DE VILLATE el día 31 de julio de 2013	Esta prueba fue tomada en cuenta a elevar el pliego de cargos.
Se oficie a la empresa de vigilancia SERVIBOY para que informe el nombre, teléfono y dirección del vigilante que se encontraba en turno el 25 de abril de 2011 en Terrazas de Santa Inés para probar si el señor Aurelio Villate conducía el vehículo.	Esta prueba no es conducente en tanto el hecho que se investiga es el embargo de la posesión del vehículo.
Se oficie a i) la Asamblea Departamental de Boyacá, para que allegue copia de la Ordenanza N° 039 de 2007 con las funciones del Director Operativo de Jurisdicción Coactiva; ii) la Contraloría General de Boyacá para que allegue copia de la Resolución N° 715 de 12 de octubre de 2010 y así establecer las funciones del Director de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Boyacá; la Oficina Administrativa de la Contraloría General de Boyacá a fin de probar que el decreto del embargo lo fue en ejercicio de sus funciones	Las funciones del Director Operativo de Jurisdicción Coactiva vigentes para el periodo en que estuvo encargado como Director Jairo Eduardo Martínez Salamanca, fueron solicitadas mediante oficio N° AD-DSG-007 de 14 de marzo de 2012 y certificadas el 16 del mismo mes y año, prueba que obra a folios 67 a 74 del expediente administrativo.
Se oficie a la Fiscalía 19 seccional de Tunja para que informe el estado de la denuncia penal B° 15001600013320110260, por el pumible de prevaricato por acción así como el nombre del denunciado y denunciante, para demostrar prejudicialidad del disciplinado y oficiar al Juzgado Octavo Administrativo de Tunja para que informen el estado de la demanda N° 2013-0084	La prueba fue inútil, impertinente e inconducente frente al contenido formal, en tanto la investigación disciplinaria es independiente y está orientada a verificar el cumplimiento o no de deberes funcionales de los servidores públicos del Estado.
Que se oficie a la Oficina de Instrumentos Públicos de Tunja para que allegue los certificados de matrícula inmobiliaria de los inmuebles N° 070-13333086 y 070-148828 para probar que pertenecían a la sociedad conyugal	Esta prueba es inconducente al no tener relación directa con lo imputado en el Pliego de Cargos
Que se oficie al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Tunja para que informe los fundamentos fácticos y jurídicos que tuvieron en cuenta para embargar un	Estas pruebas son impertinentes e innecesarias en tanto, no se cuestionó la posibilidad de embargar o no la posesión de un vehículo, sino el decreto del

¹⁸ Se elevaron 2 solicitudes probatorias: una por el defensor de oficio, visibles a folios 350 a 359 y otra por el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca visibles a folios 360 a 396, ambos en el cuaderno N° 1 del expediente administrativo.

¹⁹ Folios 385 a 396 Ibidem

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
 Demandado: Contraloría General de Boyacá
 Expedientes: 150012333000201600228-00
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

<i>la posesión del vehículo de placa BDJ-943 y a otros juzgados con el mismo objeto.</i>	<i>embargo sin prueba de la posesión.</i>
<i>Se decreta inspección ocular al Proceso Coactivo N° 1346 y trasladar la declaración juramentada rendida por Adrián Ruiz López y Fredy Manrique Cortés el 14 de junio de 2011</i>	<i>Esta prueba ya existe en el plenario a folios 215 a 218 incorporada en la diligencia de declaración juramentada rendida por el señor Adrián Ruiz López</i>
<i>Se comisione al Personero Municipal de Boavita, para que le tome interrogatorio a Natalia Elisa Ramírez Hernández para que explique las razones por las cuales cambió de opinión respecto al embargo del vehículo de placas QFP-887</i>	<i>Esta prueba es impertinente e innecesaria en tanto en el plenario no se ha cuestionado la posibilidad que se pueda embargar o no la posesión de un vehículo</i>
<i>Se comisione al Inspector Municipal de Policía de Tunja para que se sirva tomarle declaración bajo juramento al dependiente del parqueadero ubicado en la calle 19 N° 7-85 de Tunja para que indique si el señor AURELIO VILLATE RODRÍGUEZ tenía contrato de parqueadero para el vehículo de placas QFP-887, y hacer inspección para determinar si el vehículo se parqueaba allí.</i>	<i>Esta prueba es impertinente en tanto no es el momento procesal para determinar si existió o no posesión sobre el vehículo.</i>
<i>Prueba pericial al oficio STT 1366 de 1 de noviembre de 2007 para verificar si la letra de anotación hecha a manuscrito a final de dicho oficio es del señor Jaira Eduarda Martínez</i>	<i>Esta prueba es inconducente en tanto no tiene ninguna implicación en el objeto de estudio. Ello no permitiría determinar si existieron o no pruebas para decretar el embargo de la posesión.</i>

Al examinar lo anterior, bajo las reglas de la sana crítica, no es posible concluir que la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, mediante el auto interlocutorio de fecha 19 de noviembre de 2013 que negó la práctica de pruebas, haya incurrido en alguna arbitrariedad susceptible de vulnerar el derecho al debido proceso del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, en tanto expuso de forma suficiente y con fundamento, las razones de su decisión.

En efecto, en relación con las negadas por innecesarias, en tanto ya obraban en el expediente administrativo, encuentra la Sala, que el oficio N° 3453 GURSE-SIJIN 29 sobre la imposibilidad de inmovilización del vehículo objeto de la medida cautelar fue aportado con la queja, visible a folios 8 y 15 a 16 del cuaderno administrativo.

Si bien, no obra el oficio STT 1176 de 13 de julio de 2011, este documento, según la solicitud elevada por el entonces investigado, tenía como finalidad probar “que la medida cautelar no se perfeccionó, puesto que nunca fue registrada en la oficina de tránsito donde estaba matriculado el vehículo de placas QFP-887”²⁰. Entonces, ello se acreditaba con un certificado de la oficina de tránsito con la información sobre el embargo.

Con la queja, la señora Adela María Rodríguez de Villate adjuntó el oficio N° STT 0851 de 26 de mayo de 2011 expedido por el Profesional Universitario de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, con la siguiente información:

²⁰ Folio 374 del cuaderno N° 1 del expediente administrativo

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*“La presente tiene por objeto informarle a usted, que hasta la fecha esta Secretaría de Tránsito Municipal **NO HA RADICADO EMBARGO** al vehículo QFP-887 solicitado por la CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ; ya que se pidió concepto jurídico sobre ese caso para que nos informen si es viable el embargo o no.”²¹ (Destacado del texto original)*

Asimismo, obra oficio N° STT 0286 de 14 de febrero de 2012, de la misma autoridad y dirigido al Secretario General de la Contraloría General de Boyacá, en el que se manifiesta:

*“En atención a su oficio N° AD-DSG-090 de fecha 26 de diciembre de 2011 y recibido en esa Secretaría con fecha 29 de diciembre de 2011, me permito informarle que **NO ES PORCEDENTE INSCRIBIR EL EMBARGO SOBRE LA POSESIÓN** del vehículo de placas QFP-887, ya que no hay documentos que acredite que es el propietario.*

*Igualmente me permito informarle que la propietaria del vehículo en mención es la señora **CLAUDIA ROCIO PEÑALOZA GONZALEZ** con cédula de ciudadanía número 40.019.289, desde el día 19 de agosto de 2011 hasta la fecha.”²² (Resaltado del texto original)*

De manera que no era necesario decretar una prueba adicional para demostrar que no se había inscrito el embargo del vehículo.

Sobre solicitud de decreto como prueba de la “Declaración juramentada rendida por ADRIAN RUIZ LOPEZ, (...) el 17 de abril de 2011”²³ y de la diligencia de ampliación y ratificación de la queja rendida el 31 de julio de 2013, verifica esta Sala que en efecto, ya obraban en el expediente administrativo a folios 219 a 221 y 269 a 271 respectivamente, fueron decretadas durante la **indagación preliminar** el 26 de febrero de 2012²⁴ y 18 de julio de 2013²⁵. Por lo tanto, carecía de objeto el decreto probatorio sobre el mismo punto.

De igual forma ocurrió con la solicitud de inspección al proceso coactivo N° 1346²⁶, en la medida en que por auto de 22 de mayo de 2012, se ordenó esta prueba²⁷,

²¹ Folio 20. *Ibidem*

²² Folio 87. *Ibidem*

²³ Folio 374. *Ibidem*

²⁴ Folios 201 a 202. *Ibidem*

²⁵ Folios 241 a 244. *Ibidem*

²⁶ Folios 376 a 377. *Ibidem*.

²⁷ Folios 112 a 113. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

practicada el día 30 del mismo mes y año con la presencia del disciplinado²⁸ en la cual, se dejó constancia sobre la existencia y contenido de los oficios que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca consideraba trascendentales para acreditar su inocencia, identificados así: D.O.J.C. 050 de 22 de mayo de 2008²⁹; D.O.J.C. 011 del 14 de febrero de 2007³⁰; STT 1366 de 1º de noviembre de 2007³¹; y D.O.J.C. 345 de 17 de mayo de 2011³².

La misma suerte corren las solicitadas para oficiar a la Oficina de Registros Públicos de Tunja para que allegara certificados de matrículas inmobiliarias con el objeto de demostrar la vigencia de la sociedad conyugal entre Aurelio Villate y esta última³³, pues de su existencia se dejó constancia en la inspección al proceso de jurisdicción coactiva³⁴.

Y, las relacionadas con las funciones que desempeñaba el actor, bastará con manifestar que mediante decisión de 14 de marzo de 2012, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá requirió a la Dirección Administrativa de la entidad copia del manual de funciones del Director Operativo de Jurisdicción Coactiva y la constancia del período en el que estuvo encargado el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca en el año 2011³⁵.

Por consiguiente, mediante constancia D.A.-149 de 16 de marzo de 2012, el Director Administrativo manifestó que el ahora demandante, fue comisionado para desempeñar cargo de libre nombramiento y remoción como Director Operativo 009-08 en Jurisdicción Coactiva entre el **3 de marzo y 2 de abril de 2011**, y transcribió las funciones que en tal virtud, se le habían asignado³⁶. Por ello, no era necesario otros medios de convicción para determinar si el señor Martínez tenía competencia para decretar medidas cautelares el 14 de marzo de 2011.

²⁸ Folios 120 a 135. *Ibidem*.

²⁹ Folio 121. *Ibidem*.

³⁰ Folio 125. *Ibidem*.

³¹ Folio 126. *Ibidem*.

³² Folio 122. *Ibidem*.

³³ Prueba B, 7, folio 375. *Ibidem*.

³⁴ Folios 120 a 135. *Ibidem*.

³⁵ Folio 64. *Ibidem*.

³⁶ Folios 69 a 76. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Lo mismo ocurre con las pruebas pedidas para demostrar que otros funcionarios de la Contraloría se negaron al levantamiento de la medida cautelar³⁷, ya que a folios 120 a 135 del expediente administrativo, obra el acta de inspección ocular al proceso administrativo, en el que se transcribió las decisiones adoptadas por la entidad frente a las peticiones formuladas por la propietaria del vehículo y su apoderado

Ahora, eran **impertinentes** las pedidas con el objeto de i) verificar la persona que conducía el vehículo de placas QFP-887 el 25 de abril de 2011, el día en que miembros de la Policía Nacional acudieron a la casa de la señora Adela Rodríguez de Villate³⁸; ii) determinar si la quejosa tenía licencia de conducción³⁹; y iii) la prueba testimonial de la quejosa y **su cónyuge para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la adquisición del vehículo así como la vigencia de la sociedad conyugal**⁴⁰.

Lo anterior, porque el cargo contra el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca se formuló por decretar el embargo de la posesión de un bien inmueble **sin prueba de ello**. En efecto, se lee en el pliego de cargos en el título 3.1., sobre la descripción y determinación de la conducta investigada lo siguiente:

"El señor JAIRO EDUARDO MARTINEZ SALAMANCA, en su calidad de Director Operativo de Jurisdicción Coactiva (E) para el periodo comprendido entre el 3 de marzo de 2011 a 2 de abril de 2011, expidió dentro del Proceso 1346 Auto de embargo de fecha 14 de marzo de 2011, del vehículo de placas QFP-887 de propiedad de la Señora ADELA MARIA RODRIGUE DE VILLATE, con respectivo oficio dirigido a la SJIN BOYACÁ solicitando inmovilización y/o captura de fecha 14 de marzo de 2011, auto en el cual se embargó la posesión del citado vehículo presuntamente sin prueba que sustentara la existencia de tal posesión de parte del ejecutado, causando un posible daño antijurídico a la propietaria del bien embargado, hasta la fecha en que se levantó la medida es decir el día 5 de julio de 2011.

Por lo cual el hecho generador de la presunta responsabilidad disciplinaria se determina así:

- **TIEMPO:** Desde el día catorce (14) de marzo del año 2011 fecha en la cual se profirió el auto de embargo dentro del proceso 1346, hasta el día 5 de Julio de 2011 fecha en que fue levantada la medida cautelar.

³⁷ Pruebas D 1, folio 377. *Ibidem*.

³⁸ Prueba B., 1, folio 374. *Ibidem*.

³⁹ Prueba B, 10, folio 375. *Ibidem*.

⁴⁰ Prueba F. folio 378. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

- **MODO:** Conducta de hacer al haber expedido auto de embargo de la posesión del vehículo de placas QFP-887 sin prueba alguna que efectivamente demostrara la posesión y por ende posiblemente haber causado un perjuicio a la señora ADELA MARIA RODRIGUEZ DE VILLATE (propietaria del mismo).
- **LUGAR:** Dirección Operativa de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Boyacá.

En este sentido es importante recalcar, que el citado Funcionario presuntamente incumplió con su actuar con los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, el cual es entre otros promover la prosperidad general, y el N° 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 referente a prohibiciones de los Servidores Públicos, los cuales se vieron vulneradas al dictar el auto de embargo de la posesión de vehículo de placas QFP-887 previsiblemente (Sic) sin pruebas que efectivamente evidenciaran que quien poseía dicho bien era el señor AURELIO VILLATE RODRÍGUEZ, causándole un posible perjuicio o carga injustificada a la propietaria del vehículo en mención por un periodo de 3 meses y 22 días contados a partir del 14 de marzo de 2011 fecha en la que se profirió Auto de embargo, hasta el día 5 de julio de 2011 fecha en la cual se dictó Auto de levantamiento de la medida cautelar⁴¹ (Subrayado fuera de texto original)

Entonces, el hecho jurídicamente relevante en este caso, es la inexistencia de pruebas **en el momento de decretar el embargo** de la posesión del vehículo el día **14 de marzo de 2011**. De manera que la actividad probadora del investigado, debía dirigirse a probar lo contrario, esto es, que para esa fecha, en el expediente de jurisdicción coactiva **obraban medios de convicción sobre el ejercicio de actos de señor y dueño de Aurelio Villate Rodríguez sobre el vehículo de placas QFP-887**.

No obstante, las pruebas solicitadas y acabadas de enumerar pretendían recaudarse con **posterioridad** a la adopción de la medida cautelar y una vez se profirió pliego de cargos en contra del aquí demandante, circunstancia que las hace impertinentes. El hecho por el cual se le imputó la falta disciplinaria no estaba relacionado con que el ejecutado era **poseedor** del vehículo, sino que al decretar la medida cautelar, **no existía pruebas sobre el particular**. En efecto, acceder a la solicitud probatoria no modificaría la imputación.

La afectación al deber funcional se relaciona con la decisión adoptada el 14 de marzo de 2011. Entonces, las pruebas pertinentes eran las que obraban en el expediente administrativo de cobro coactivo en esa fecha.

⁴¹ Folios 295 a 296. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Igual suerte corre la petición consistente en que se elaborara un listado de los bienes susceptibles de ser embargados en el periodo comprendido entre el 3 de marzo de 2011 y el 2 de abril de 2011⁴², pues nada tienen que ver con las pruebas sobre la posesión del señor Villate sobre el vehículo automotor. Además, era innecesaria porque esta información está contenida en el acta de inspección ocular realizada al proceso ejecutivo de cobro coactivo⁴³.

Respecto a la petición para que se oficiara a varios Juzgados con el objeto que informaran los fundamentos fácticos y jurídicos para decretar embargos de la posesión sobre varios vehículos⁴⁴, dirá la Sala que carecen de conexión con la conducta investigada, la cual, en modo alguno versaba sobre la imposibilidad de adoptar una medida cautelar sobre los derechos derivados de la posesión; esa no era la discusión, como se ha reiterado en esta providencia. De ahí que la anotación realizada en el Oficio STT 1366 del 1º de noviembre de 2007 por el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca con base en la sentencia del Tribunal Superior de Tunja, tampoco tuviera incidencia en la prueba de la inexistencia de la falta disciplinaria⁴⁵.

Por último, la prueba dirigida a oficiar a la Fiscalía 19 Seccional de Tunja y al Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, tenía por objeto solicitar la prejudicialidad y suspender el proceso disciplinario⁴⁶, lo cual fue resuelto en el mismo auto que negó las pruebas⁴⁷.

Además, las pruebas que fueron negadas por innecesarias al obrar en el expediente administrativo, fueron analizadas por la Contraloría General de Boyacá en la formulación del pliego de cargos⁴⁸, así como de los fallos de primera⁴⁹ y segunda⁵⁰ instancia.

⁴² Folio 377. Cuaderno N° 1 del expediente administrativo.

⁴³ Folios 120 a 131. *Ibidem*.

⁴⁴ Folios 375 y 376. *Ibidem*

⁴⁵ Folio 377. *Ibidem*

⁴⁶ Folio 375. *Ibidem*

⁴⁷ Folio 390. *Ibidem*

⁴⁸ Folios 277 a 314. *Ibidem*.

⁴⁹ Folios 689 a 733. *Ibidem*.

⁵⁰ Folios 790 a 799. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Como corolario de lo expuesto, es diáfano que en materia probatoria la entidad demandada, no vulneró el derecho al debido proceso del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, pues las pruebas solicitadas era impertinentes e innecesarias para determinar si incurrió en la falta disciplinaria, si su comportamiento al decretar la medida cautelar sobre la posesión de un vehículo afectó el deber funcional sin justificación alguna, o si este fue a título de dolo o culpa.

Además, si el demandante las consideraba fundamentales para el ejercicio del derecho a su defensa, la conducta procesal esperada en este proceso, era que solicitara su decreto. Sin embargo, en las oportunidades otorgadas en el artículo 212 del CPACA, guardó silencio.

2.4.2. De la ratificación de la queja sin la asistencia del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca

De acuerdo con el expediente administrativo, la investigación disciplinaria se inició por una queja presentada por la señora Adela María Rodríguez de Villate⁵¹, con fundamento en que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca en el proceso de cobro coactivo N° 1346 adelantado por la Dirección Operativa de Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Boyacá, el día 14 de marzo de 2011, profirió auto de embargo de la posesión sobre el vehículo identificado con placa QFP-887 modelo 2007.

El 21 de diciembre de 2011, la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, dio inicio a la **indagación preliminar** en contra del aquí demandante por los hechos descritos en forma previa⁵². En esta decisión se ordenó, entre otras pruebas⁵³, **citar a la quejosa**, para la ampliación y ratificación, y a Jairo Eduardo Martínez Salamanca para que rindiera versión libre. Ambas diligencias se llevarían a cabo el 16 de febrero de 2012, a las 9:00 a.m. y 2:00 p.m., respectivamente.

Mediante oficio AD-DSG-0088 del 26 de diciembre de 2011, el Secretario General de la Contraloría General de Boyacá, citó al señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, en los siguientes términos:

⁵¹ Folios 6 a 10. *Ibidem*

⁵² Folio 28 a 29, *ibidem*.

⁵³ Folio 29, *ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

“De conformidad con el artículo 150 de la ley 734 de 2002, me permito informarle que mediante auto de fecha 21 de diciembre de 2011, se inició indagación Preliminar en su contra dentro del expediente de la referencia, por incurrir en presunta irregularidad en la decisión tomada referente a la medida cautelar del embargo de un vehículo de propiedad de la señora ADELA MARÍA RODRÍGUEZ DE VILLATE.

Para lo cual se solicita su comparecencia en la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, dentro de los ocho (08) días siguientes al envío de la presente comunicación, con el fin de notificarle la citada decisión. Así mismo, se le informa que tiene derecho a designar un defensor que lo represente durante el trámite del proceso y que frente al citado auto no procede recurso alguno.

De igual forma, me permito comunicarle que deberá hacerse presente en esta Dependencia el día dieciséis (16) de febrero de 2012 a las 2:00 p.m., a la diligencia de versión libre dentro de la investigación de la referencia, informándosele que si es su deseo puede estar acompañado de abogado defensor a fin de que la represente”⁵⁴

Este oficio tiene una firma de recibido con fecha de 28 de diciembre de 2011.

Ante la falta de comparecencia del citado, se fijó en un lugar público de la Secretaría de la Contraloría General de Boyacá el **21 de enero de 2012** a las 8:00 a.m. por el término de tres (3) días, **un edicto** con la siguiente información:

“EDICTO

HACE SABER

Que en el proceso disciplinario número 047-2011, se profirió auto de apertura de indagación preliminar de fecha 21 de Diciembre de 2012 (sic), providencia disciplinaria que en su encabezamiento y parte resolutive dice:

ARTICULO PRIMERO: *Dar inicio a la Indagación Preliminar en los términos del artículo 150 de la Ley 734 de 2002 contra el señor JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA, en su calidad de Profesional Universitario de la entidad por incurrir en presunta irregularidad en la decisión tomada referente a la medida cautelar del embargo de un vehículo de propiedad de la señora ADELA MARÍA RODRÍGUEZ DE VILLATE.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Incorpórese los documentos relacionados en la queja interpuesta por Gerencia Departamental de Boyacá-Contraloría General de la República, los cuales se encuentran contenidos dentro de los folios 07 al 27 de la misma.*

ARTÍCULO TERCERO: *Ordenar la práctica de las siguientes pruebas, para esclarecer los motivos del artículo primero.*

⁵⁴ Folio 38, ibídem.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

- Cítese a la señora **ADELA MARÍA RODRÍGUEZ DE VILLATE**, quien reside en la calle 41 N° 2-61 Casa 25 de Tunja, para que se disponga a realizar ampliación y ratificación de la queja, el día dieciséis (16) de febrero de 2012 a las 9:00 a.m.
- Cítese al señor **JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA** para que rinda versión libre sobre los hechos del presente proceso, el día dieciséis (16) de febrero de 2012 a las 2:00 p.m.
(...)

*Para notificar al doctor **JAIRO EDUARDO MARTINEZ SALAMANCA**, se fija el presente edicto en lugar visible de la Secretaría, hoy siete (7) de Enero de 2012, a las ocho de la mañana por el término de tres (3) días hábiles, en cumplimiento del artículo 107 de la ley 734 de 2002.*⁵⁵

El 16 de febrero de 2012, se llevó a cabo la diligencia de ratificación y ampliación de la queja, a la que no asistió el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca⁵⁶; tampoco compareció a la diligencia de versión libre en esa fecha⁵⁷.

Mediante escrito de 8 de julio de 2013 el aquí demandante, interpuso recurso de reposición contra el auto mediante el cual se declaró cerrada la investigación disciplinara, entre otras razones, porque solicitó se citara a la señora Adela María Rodríguez de Villate para que ampliara la queja⁵⁸.

En efecto, mediante auto de 18 de julio de 2013, se resolvió revocar la decisión y se accedió a la solicitud de ampliación de la queja⁵⁹, diligencia llevada a cabo el **31 de julio de 2013 con la presencia de Jairo Eduardo Martínez Salamanca** en la que tuvo la oportunidad de formular preguntas a la señora Rodríguez de Villate en relación con la queja así como la ratificación del 16 de febrero de 2012. Allí la entidad, le otorgó libertad para la formulación del interrogatorio.

Por lo tanto, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la entidad recibió la ratificación de la queja sin su presencia.

2.4.3. De la prueba de los elementos que estructuran la responsabilidad disciplinaria como garantía del derecho al debido proceso

⁵⁵ folio 45, *Ibidem*.

⁵⁶ Folio 47 a 48, *Ibidem*.

⁵⁷ Folio 63. *Ibidem*

⁵⁸ Folio 237. *Ibidem*

⁵⁹ Folios 241 a 245. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Los elementos que conforman la responsabilidad disciplinaria, son los siguientes:

- a. **Tipicidad⁶⁰**: En este sentido, la investigación y la sanción debe estar soportada en un comportamiento que esté descrito como falta en la ley vigente en el momento de su realización.
- b. **Ilícitud sustancial⁶¹**: El comportamiento debe afectar el deber funcional sin justificación alguna. La Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 2002 con ponencia del doctor Álvaro Tafur Galvis al estudiar la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 734 de 2002, consideró que este presupuesto exige la **infracción sustancial del deber**, es decir que la conducta u omisión, **atente contra el buen funcionamiento del Estado, en atención a que la ley disciplinaria tiene como finalidad el cumplimiento de sus fines y funciones.**
- c. **Culpabilidad⁶²**: En materia disciplinaria está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Así las cosas, las faltas son sancionables a título de dolo o culpa.

Le corresponde al Estado acreditar cada uno de estos elementos para poder emitir un acto administrativo sancionador, por medio de pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa⁶³.

Así entonces, el ente investigador tiene la carga de la prueba, la cual deberá dirigirse a determinar la verdad real en relación con la existencia o inexistencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado⁶⁴.

El Código Disciplinario Único, consagró como medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, inspección o visita especial y los documentos. Los indicios no fueron tratados como tal, sino como un elemento que debe ser tenido en cuenta al momento de apreciar las pruebas bajo los principios de la sana crítica (Art. 130).

En este caso, mediante Resolución N° 001 de 13 de abril de 2015, la Secretaria General de la Contraloría General de Boyacá, sancionó disciplinariamente al señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca por incurrir en una prohibición de carácter legal

⁶⁰ Artículos 4° de la Ley 734 de 2002 y 3° de la Ley 1015 de 2006.

⁶¹ Artículos 5° y 4 ibídem.

⁶² Artículos 13 y 11 ibídem.

⁶³ Artículo 128 Ley 734 de 2002.

⁶⁴ Artículo 129 ibídem.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

y reglamentaria al proferir auto de embargo y secuestro del derecho de posesión sobre el vehículo automotor con QFP-887, sin que se encontrara probado que el ejecutado -Aurelio Villate Rodríguez- ejercía la **posesión** sobre el mismo⁶⁵.

Lo anterior, dentro del proceso de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría General de Boyacá contra Aurelio Villate Rodríguez, que tuvo su origen en una sanción impuesta por la Procuraduría Delegada para la Economía y Hacienda Pública el 14 de junio de 2006⁶⁶.

En ese proceso, el 14 de marzo de 2011 el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca como Director Operativo de Jurisdicción Coactiva (E), profirió el siguiente auto:

“Habida cuenta que no ha sido posible encontrar bienes que pertenezcan al ejecutado y como quiera que se ha apreciado en reiteradas oportunidades al ejecutado en posesión del mismo vehículo, este despacho con fundamento en lo normado en el artículo 2488 del Código Civil, esto es, que en principio que el patrimonio del deudor es prenda de los acreedores, en concordancia con la sentencia del 19 de noviembre de 1993, del Honorable Tribunal Superior de Bogotá siendo Magistrado Ponente el Dr. RAFAEL RODRIGUEZ G., se procede a Decretar el embargo de la posesión y/o derechos derivados de la explotación económica del vehículo de placas QFP-887, marca Nissan, modelo 2007, y el respectivo secuestro una vez sea inmovilizado, del vehículo que aparece registrado a nombre de la cónyuge del ejecutado y en el entendido que ellos tienen vigente la sociedad conyugal y así se colige del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria N° 070-133386, visto a folio 52 del cuaderno de medidas cautelares en el cual parece el bien respecto a esa matrícula con afectación a vivienda familiar junto con la señora RODRÍGUEZ DE VILLATE ADELA MARIA (...) quien a la postre es la misma persona que aparece como propietaria del bien acá embargado, conforme a lo dispuesto con el Art. 514 y 681 numeral 1 Código de Procedimiento Civil, y con el fin de salvaguardar los intereses del Estado, décrete el embargo que se encuentra en posesión y tenencia regular del ejecutado del siguiente vehículo:

*Marca Nissan, con placas QFP-887, modelo 2007
Motor: MR18104884H
CHASIS: 3N1BC11S9ZK090182
CLASE: AUTOMOVIL
Importación: 14308011060291 BUENAVENTURA
Limítese el embargo a la suma de \$30.000.000 ”⁶⁷*

⁶⁵ Folios 171 a 191 Cuaderno N° 1 Principal

⁶⁶ Folio 120 Cuaderno N° 1. Expediente administrativo.

⁶⁷ Folio 13. Cuaderno N° 1 expediente administrativo

*Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

De acuerdo con el acta de diligencia de la inspección ocular realizada al expediente de Jurisdicción Coactiva N° 1346, cuando se profirió la medida cautelar traída en cita, se había recaudado las siguientes pruebas:

- Auto de fecha 17 de enero de 2007, por medio del cual se decretaba la búsqueda de bienes propiedad del ejecutado señor Aurelio Villate (fl. 124 cdno. N° exp. Activo.)*
- Oficio N° STT 0113 de fecha de **31 de enero de 2007** de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, mediante el cual se informa que no existen vehículos matriculados a nombre de Aurelio Villate Rodríguez (fl. 125 cdno. N° exp. Activo.)*
- Oficio N° D.O.J.C. 032 de 24 de febrero de 2007 dirigido al ITBOY Cómbita, mediante el cual se solicita información sobre vehículos matriculados a nombre de Aurelio Villate Rodríguez (fl. 125 cdno. N° exp. Activo.)*
- Oficio del ITBOY-SO 124 del 19 de febrero de 2007, mediante el cual informa que una vez consultada la base de datos de las oficinas de Cómbita, Nobsa, Santa Rosa de Viterbo, Saboyá y Guateque no se encontró como propietario de vehículo alguno a Aurelio Villate Rodríguez (fl. 125 cdno. N° exp. Activo.).*
- Oficio D.O.J.C. N° 178 de 22 de marzo de 2007 dirigido la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá para que informe si el señor Aurelio Villate Rodríguez figuraba como propietario de algún vehículo registrado en esa Secretaría (fl. 125 cdno. N° exp. Activo.).*
- Oficio N° 6.2.1287.07 de 26 de marzo de 2007, suscrito por el coordinador de archivo de Servicios Especializados de Tránsito y Transporte de Bogotá, mediante la cual informa que el señor Aurelio Villate Rodríguez no tiene vehículos registrados en Bogotá D.C. (fl. 125 cdno. N° exp. Activo.).*
- Oficio D.O.J.C. N° 937 29 de octubre de 2007, mediante el cual el profesional universitario Jairo Eduardo Martínez Salamanca, solicita a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, informe a nombre de quien se encuentra el vehículo de placas QFP 887 (fl. 126 cdno. N° exp. Activo.)*
- Oficio Of.Stt 1366 de fecha 1° de noviembre de 2007, mediante el cual la Secretaría de Tránsito de Tunja, informa que revisado el sistema y el archivo, el nombre del propietario del vehículo de placas QFP 887 es Adela María Rodríguez De Villate (fl. 126 cdno. N° exp. Activo.)*
- Oficios N° 359- 392- 393, dirigidos a la Oficina de Tránsito Zona Centro de*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Bogotá para que informen si el señor Aurelio Villate Rodríguez poseía vehículos a su nombre registrados en esa oficina (fl. 127 cdno. N° exp. Activo.)

- Oficio D.O.J.C. No. 353 dirigido al Instituto de Tránsito De Tunja, de fecha 23 de marzo de 2010, solicitando información de vehículos a nombre de Aurelio Villate Rodríguez. (fl. 127 cdno. N° exp. Activo.)
- Oficio D.O.J.C. No. 357 de fecha 23 de marzo de 2010 dirigido a Tránsito Zona Norte de Bogotá, solicitando información de vehículos a nombre de Aurelio Villate Rodríguez. (fl. 127 cdno. N° exp. Activo.)
- Oficio D.O.J.C. No. 361 de fecha 23 de marzo de 2010 dirigido al Instituto de Tránsito de Bogotá Zona Sur, solicitándoles información de vehículos a nombre de Aurelio Villate Rodríguez. (fl. 127 cdno. N° exp. Activo.)
- Oficio OF STT0504 de 7 de abril de 2010, mediante el cual, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, manifestó que no existen cuentas radicadas a nombre de Aurelio Villate Rodríguez (fl. 128 cdno. N° exp. Activo.).
- Oficio D.O.J.C. No. 396 de fecha 23 de marzo de 2010 dirigido al Instituto de Tránsito de Bogotá Zona Sur, solicitándoles información de vehículos a nombre de Aurelio Villate Rodríguez. (fl. 127 cdno. N° exp. Activo.)
- Oficio STT-1060-1031-2010 de 10 de agosto de 2010, mediante el cual, el Secretario de Tránsito y Transporte de Duitama, informan que el señor Aurelio Villate Rodríguez no registra vehículo alguno en esa Secretaría (fl. 130 cdno. N° exp. Activo.).
- Oficio N° 30-227 de 24 de junio de 2011 del Subgerente Operativo del ITBOY, mediante el cual informa que no encontró vehículo automotor propiedad del señor Aurelio Villate Rodríguez (fl. 131 cdno. N° exp. Activo.).
- Fotocopia de la Tarjeta de Propiedad del vehículo Nissan Tiida Mec 1800 C.C. de placa QFP, a nombre de RODRÍGUEZ DE VILLATE ADELA MARÍA (fl. 131 cdno. N° exp. Activo.)
- Fotocopia de la factura de venta del vehículo de placa QFP 887 (fl. 131 cdno. N° exp. Activo.)
- Acta N° 3366 de la Notaría Tercera del Círculo de Tunja, según la cual, Aurelio Villate, manifiesta bajo juramento que la legítima poseedora del vehículo de placas QFP-887 es la señora Adela María Rodríguez de Villate (fl. 134 cdno. N° exp. Activo.).
- Acta N° 3367 de la Notaría Tercera del Círculo de Tunja, en la que se deja constancia que Ingrid Sora María Acevedo declaró que la posesión del

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

vehículo de placas QFP-887 es de la señora Adela María Rodríguez de Villate (fl. 134 cdno. N° exp. Activo.).

- Oficio D.O.J.C N° 050 de 22 de mayo de 2008, dirigido a la Directora de Jurisdicción Coactiva y suscrito por Jairo Eduardo Martínez Salamanca (fl. 121 C2 Cdno. Activo.), en el que manifiesta que en ejercicio de sus funciones, después de continuar con la búsqueda de bienes del ejecutado, constató que él es el poseedor del vehículo de placas QFP-887, marca NISSAN, Modelo 2007, pero que la propietaria es, Adela María Rodríguez de Villate.

Por lo anterior, manifestó que es jurisprudencialmente viable embargar la posesión.

- Auto de fecha 6 y 13 de mayo de 2011, mediante el cual se decreta la recepción de los testimonios de los investigadores que fallidamente intentaron inmovilizar el vehículo QFP (Fl. 121 cdno. N° exp. Activo.)
- Oficio D.O.J.C. N° 027 de 14 de junio de 2011 mediante el cual se solicita la hoja de vida de Aurelio Villate, con el objeto de tomarle una foto e imprimirla (fl. 122 cdno. N° exp. Activo.).
- Auto de 14 de junio de 2011, por medio del cual se decreta una prueba de oficio con el objeto de hacer un reconocimiento con los agentes de la SIJIN que rendirían testimonio para establecer si el señor Aurelio Villate conducía el vehículo objeto de embargo (fl. 122 cdno. N° exp. Activo.).
- Auto de 14 de junio de 2011 mediante la cual se ordena tomar una foto del mosaico de Contralores de Boyacá que reposa en el salón de capacitación de esa entidad (fl. 122 a 123 cdno. N° exp. Activo.).
- Testimonio del patrullero Adrián Ruíz López el día 14 de junio de 2011 (fl. 123)
- Testimonio rendido el 14 de junio de 2011 por el patrullero Fredy Manrique Cortés (fl. 123 a 124 cdno. N° exp. Activo.)
- Foto de Aurelio Villate (fl. 124 cdno. N° exp. Activo.)

De lo anterior se colige sin lugar a divagaciones, que cuando se profirió el auto de embargo de la posesión, no obraba en el proceso de jurisdicción coactiva, prueba alguna relacionada con la posesión ejercida por el señor Aurelio Villate sobre el vehículo de placas QFP 887.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

No bastaba la afirmación proveniente del mismo funcionario que impuso la medida cautelar, consistente que "en el transcurso de algo más de cuatro años avizoró, mañana, tarde y noche que **AURELIO VILLATE RODRIGUEZ** era quien conducía, poseía y tenía el vehículo"⁶⁸ (Resaltado del texto original), pues al regirse todas las actuaciones de los funcionarios públicos por el **principio de legalidad**, la medidas cautelares impuestas en cualquier tipo de proceso ejecutivo, deben estar soportadas en pruebas que permitan inferir, que estos forman parte del patrimonio del deudor.

En efecto, por citar un ejemplo, el artículo 565 del CPC, contempla que si el deudor no denuncia bienes para el pago, el funcionario executor solicitará toda clase de datos sobre los que a aquél le pertenezca. A su vez, el artículo 95 de la Ley 42 de 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", contempla que el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de bienes del deudor que se **hayan establecido como de su propiedad**, y para el efecto podrán identificarlos por medio de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas. Idéntica redacción trae el artículo 837 del Estatuto Tributario⁶⁹.

De igual forma, la Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías", prevé la imposición de medidas cautelares sobre bienes siempre y cuando sean del deudor, y para tal efecto se le otorga como policía judicial al servidor público que adelanta el proceso, la facultad de solicitar información a entidades oficiales o particulares para lograr la identificación de

⁶⁸ Folio 17 de la demanda

⁶⁹ Artículo 837. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

Para este efecto, los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias, o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración, so pena de ser sancionadas al tenor del artículo 651 literal a).

PAR. Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas.

Las medidas cautelares también podrán levantarse cuando admitida la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, se presta garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

bienes de las personas comprometidas por los hechos generadores del daño patrimonial (Art. 10).

En conclusión, constituye un deber del servidor público que adelanta un proceso ejecutivo, previo a la imposición de una medida cautelar de embargo y secuestro, establecer por **cualquier medio idóneo**, que sobre el bien objeto del mismo, el deudor tenga un derecho, como el real de dominio, de posesión o usufructo. Deber que no fue observado por Jairo Eduardo Martínez Salamanca en el proceso de jurisdicción coactiva contra Aurelio Villate.

Insiste la Sala, que la simple afirmación del servidor público sobre la titularidad de un bien con el objeto de restringir los derechos, no se compadece con los principios inspiradores del Estado Social de derecho, en el que, los procesos judiciales y administrativos, deben ser adelantados por un tercero imparcial.

Por ello, la ley es la que establece el procedimiento para imponer una cautela y los medios probatorios idóneos.

En este contexto, era necesario acreditar los elementos de la posesión, previo a la imposición de la medida. Recuérdese que de conformidad con el artículo 762 del Código Civil⁷⁰, la posesión está conformada por el *corpus* que consiste en el poder físico o material sobre el bien, y el *animus* que exige que aquél tenga el ánimo de señor y dueño y se comporte como tal.

Ahora, el simple uso del bien, no convierte al **mero tenedor** en **poseedor** a menos que manifieste de forma clara, pública e inequívoca que no reconoce dominio ajeno sobre el mismo, y que tiene la certeza que es el poseedor.

Entonces, no es posible confundir la **posesión** con la **mera tenencia** que es la que se ejerce sobre una cosa, **no como dueño**, sino en lugar o a nombre de él (Art. 775 CC), por lo tanto, no forman parte del patrimonio, lo bienes sobre los que se ejerce tenencia; cabría preguntarse entonces si contratar a un conductor o, simplemente, preferir que un tercero, no propietario, conduzca un vehículo, lo cual se observa a

⁷⁰ La posesión es "la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él".

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

simple vista, daría lugar a considerar posesión y ello, sin duda, sería un desacierto, pues se está ante una figura de mera tenencia, y nada más.

De forma reciente, la Subsección "C" de la Sección Tercera en sentencia proferida el 8 de mayo de 2017 con ponencia del doctor Jaime Enrique Rodríguez Navas, expuso en relación con la diferencia entre la posesión y la mera tenencia, lo siguiente:

"...La jurisprudencia de la Sección Cuarta de esta Corporación ha abordado la diferencia entre la mera tenencia y la posesión de la siguiente forma:

"El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo" (artículo 762 del Código Civil). Como lo ha señalado la jurisprudencia, para que se tipifique la posesión deben concurrir dos elementos independientes: "el corpus, o sea el elemento material u objetivo; y el animus, elemento intencional o subjetivo." Este "animus" es lo que hace distinguir la posesión de una mera tenencia en la que no está presente ese "ánimo de señor o dueño" propio de la posesión, pues en la mera tenencia, se "tiene una cosa reconociendo dominio ajeno".⁷¹

A su turno, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en reciente pronunciamiento ha sostenido la diferencia entre la calidad de tenedor y la de poseedor de un bien inmueble y que la mutación de una hacia la otra requiere de prueba que así lo demuestre.⁷² ⁷³

Contrario a lo anterior, en el expediente de jurisdicción coactiva, el señor Aurelio Villate, reconoció ante Notario Público el dominio ajeno sobre el vehículo objeto de la cautela, situación que descarta de plano la posesión sobre el mismo, e insiste la Sala, que en ese proceso no practicó una prueba destinada a demostrar lo contrario. La actividad se limitó a oficiar a varias oficinas de tránsito de Boyacá y Bogotá para que informaran si el señor Villate era propietario de algún vehículo.

⁷¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Sentencia del 28 de junio de 2007, Radicación Nro. 25000-23-24-000-2003-00125-01, Nro. Interno 15391, CONSEJERA PONENTE MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA.

⁷² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN CIVIL, Sentencia del 20 de noviembre de 2015, SC16057-2015, Radicación nro. 20001 31 03 005 2006 00030 01, MAGISTRADA PONENTE MARGARITA CABELLO BLANCO.

⁷³ Radicación número: 47001-23-31-001-2004-01208-01(36551). Actor: DORA ISABEL PAREDES BERMÚDEZ Y OTROS. Demandado: NACIÓN -- MINISTERIO DE DEFENSA -- POLICÍA NACIONAL.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Las pruebas destinadas acreditar la posesión como los testimonios del portero del lugar de habitación del ejecutado, así como de los dueños del parqueadero del vehículo de placa QFP 887, sólo fueron solicitadas con posterioridad al decreto del embargo, y con ocasión a la queja presentada por la señora Adela María Rodríguez y, se insiste, de lo que se trató fue de sancionar la falta de previsión y cuidado del investigado antes de ordenar el embargo.

Queda así demostrado, que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, **afectó su deber funcional sin justificación alguna**.

En efecto, al ejercer el cargo de Director Operativo 009-08 en Jurisdicción Coactiva entre el 3 de marzo y el 2 de abril de 2011, se le asignó como función esencial adelantar en primera instancia los procesos de jurisdicción coactiva⁷⁴, y ello supone el respeto a las disposiciones legales que rigen la imposición de medidas cautelares así como el debido proceso administrativo.

La Sala concluye que concurren los elementos estructurales de la falta disciplinaria, pues la conducta del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca es i) **antijurídica**, en tanto, como Director Operativo 009-08 en Jurisdicción Coactiva, incumplió su deber funcional de determinar por medio de pruebas idóneas, que el bien objeto de embargo, formaba parte del patrimonio del deudor; ii) **típica**, por violar los numerales 1º y 2º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en relación con el cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución y leyes, así como desempeñar sus funciones con diligencia, eficiencia e imparcialidad y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el abuso indebido del cargo o función e - incurrir en la prohibición prevista en el artículo 35 de la misma ley, relacionada con el incumplimiento de los deberes, abuso de los derechos o extralimitación de las funciones asignadas, según la formulación de cargos visible a folios 298 y 299 del cuaderno N° 1 del expediente administrativo; y iii) **culpable** a título de **culpa gravísima** de acuerdo con el párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 por desconocimiento flagrante de normas de obligatorio cumplimiento.

⁷⁴ Certificado sobre funciones que obra a folio 70 del Cuaderno N° 1 del Expediente Administrativo.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

2.5. Del principio de imparcialidad en el derecho disciplinario

El artículo 94 de la Ley 734 de 2002, contempla que la actuación disciplinara se debe desarrollar conforme, entre otros, al principio de imparcialidad, de manera tal que se asegure en cada una de sus etapas los derechos a los sujetos procesales sin ningún género de discriminación.

Por ello, se le impone como deber al titular de la acción disciplinaria, la búsqueda de la "verdad real" a través de una investigación integral sobre los hechos y circunstancias que demuestren tanto la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, como los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad⁷⁵.

Lo anterior, a su vez constituye una garantía de independencia, la realización del principio de igualdad, así como la vigencia del orden justo como fin esencial del Estado Social de Derecho (Art. 2º CP).

De ahí que cuando el encargado de adelantar la investigación observe alguna circunstancia prevista en la ley, que pueda afectar su imparcialidad, tiene la obligación de apartarse de su conocimiento, a través de la manifestación de un impedimento. Y en caso que esto no ocurra, la ley, también le otorga la posibilidad a quienes intervienen en el proceso, de presentar recusación.

En el *sub-lite*, el demandante afirmó que el Secretario General y el Contralor General de Boyacá, al **proferir los fallos de primera y segunda instancia** sin declararse impedidos violaron el principio de imparcialidad, porque, contra aquél, el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca había instaurado queja por acoso laboral el 17 de noviembre de 2013 ante la Procuraduría Regional de Boyacá; y contra éste, también presentó queja por acoso laboral, denuncias penales y existía una enemistad grave.

La Sala desechará el cargo en relación con el Secretario General de la entidad, **Edgar Alberto Medina Silva**, pues **no** profirió el fallo de primera instancia.

En efecto, el día 14 de junio de 2014 tomó posesión del cargo de Secretario General de la Contraloría General de Boyacá **Enrique Monroy Pachón** quien se declaró

⁷⁵ Artículo 129. Ley 734 de 2002

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

impedido con fundamento en que había intervenido en hechos relacionados con el proceso como Asesor Jurídico y Secretario del Comité de Conciliación de la entidad. Impedimento aceptado mediante Resolución N° 454 de 28 de agosto de 2014, por lo tanto, se designó a **Magda Clemencia Hernández Puerto** como agente disciplinaria⁷⁶.

Esta funcionaria, se retiró de la entidad y en atención a que **Diana Yineth Rodríguez Niño** fue nombrada como Secretaria General el 1° de diciembre de 2014, continuó con el trámite del proceso disciplinario y **profirió el fallo de primera instancia**⁷⁷.

Contra **Diana Yineth Rodríguez Niño**, el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca no formuló quejas disciplinarias⁷⁸, por acoso laboral⁷⁹ o denuncias penales⁸⁰. Según lo documentado en el expediente, estas se dirigieron en contra de: i) Víctor Manuel Aguilar Ávila –Contralor General de Boyacá-; ii) Edgar Alberto Medina Silva – Secretario General de la Contraloría General de Boyacá-; iii) Enrique Monroy Pachón –Jefe de la Oficina Jurídica-; iv) María Resurrección Pabón Acevedo – Directora de Jurisdicción Coactiva-; v) Kely Carolina Morantes –Jefe Oficina Jurídica-; y, vi) Laura Viviana Ussa.

2.5.1. Del impedimento por denuncia penal y queja por acoso laboral

Reza el numeral 8° del artículo 84 de la Ley 734 de 2002:

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

(...)

8. Estar o haber estado vinculado legalmente a una investigación penal o disciplinaria en la que se le hubiere proferido resolución de acusación o formulado cargos, por denuncia o queja instaurada por cualquiera de los sujetos procesales.”

⁷⁶ Folios 608 a 610 del cuaderno N° 2 del expediente administrativo.

⁷⁷ Folios 682 a 683. *Ibidem*

⁷⁸ Folios 305 a 606, del Cuaderno N° 1 principal

⁷⁹ Folios 281 a 287 y 290 a 299 *Ibidem*

⁸⁰ Folios 264 a 267 y 300 a 302 *Ibidem*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

La redacción de la norma es diáfana en relación con que el impedimento se configura cuando se hubiere **proferido resolución de acusación o formulado cargos**, y no por la presentación de la denuncia penal o queja disciplinaria.

Recuérdese que los impedimentos y recusaciones, se erigen en un instrumento jurídico para garantizar la imparcialidad así como la independencia, pero las causales que los originan tienen **carácter taxativo**. Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, sostuvo:

“El impedimento y la recusación han sido concebidos como instrumentos idóneos establecidos por el legislador para hacer efectiva la condición de imparcialidad del juez o del funcionario judicial en la toma de decisiones.”⁸¹ Uno y otra son figuras legales que permiten observar la transparencia dentro del proceso judicial y que autorizan a los funcionarios judiciales a alejarse del conocimiento del mismo.

Las causales de impedimento son taxativas y de aplicación restrictiva, comportan una excepción al cumplimiento de la función jurisdiccional que le corresponde al Juez, y como tal, están debidamente delimitadas por el legislador y no pueden extenderse o ampliarse a criterio del juez o de las partes, por cuanto, la escogencia de quien decide no es discrecional.

Para que se configuren debe existir un “interés particular, personal, cierto y actual, que tenga relación, al menos mediata, con el caso objeto de juzgamiento de manera que impida una decisión imparcial.”⁸² Se trata de situaciones que afecten el criterio del fallador, que comprometan su independencia, serenidad de ánimo o transparencia en el proceso.”⁸³

En el expediente obran las siguientes **quejas por acoso laboral** presentadas por Jairo Eduardo Martínez Salamanca contra el Contralor General de Boyacá, Víctor Manuel Aguilar Ávila:

- ✓ Queja originada en actividades que el aquí demandante adelantaba en su condición de miembro del sindicato, radicada ante la Procuraduría Regional de Boyacá **el 7 de noviembre de 2013**, según se observa a folios 281 a 287 del cuaderno principal (Nº 1).

⁸¹ Sala Plena, expediente AC3299, Consejero Ponente MARIO ALARIO MENDEZ, actor EMILIO SANCHEZ, providencia de 13 de marzo de 1996.

⁸² Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 9 de diciembre de 2003, expediente S-166, actor Registraduría Nacional del Estado Civil. Consejero Ponente, Dr. Tarcisio Cáceres Toro.

⁸³ Auto del 21 de abril de 2009. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00012-01(IMP)IJ. Actor: FERNANDO LONDOÑO HOYOS. Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

- ✓ Queja originada en una evaluación de desempeño, radicada ante la Procuraduría Regional de Boyacá el **25 de febrero de 2014**, visible a folios 290 a 299 del cuaderno principal (N° 1).

Las denuncias penales contra Víctor Manuel Aguilar Ávila ante la Fiscalía General de la Nación fueron presentadas el 23 de agosto de 2014⁸⁴ y el 10 de junio de 2015.

Por último, el **8 de enero de 2015**, el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca radicó ante esa misma entidad queja por una presunta falta disciplinaria en contra de Víctor Manuel Aguilar Ávila –Contralor General de Boyacá- y María Resurrección Pabón Acevedo –Directora de Jurisdicción Coactiva- por lo siguiente:

"1. Pese a que en la actualidad el presupuesto de la Contraloría General de Boyacá para la vigencia fiscal 2015, no se ha aprobado de manera discriminada, al parecer la Contraloría viene ejecutando y/o comprometiendo dicho presupuesto.

2. Así mismo, en la actualidad no se ha aprobado el plan mensualizado de caja (PAC).

3. En la Oficina de Jurisdicción Coactiva permanece laborando desde el 05 de enero de 2015, el señor VICTOR HUGO BARRERA, sin existir ningún vínculo laboral, o contrato bien sea de prestación de servicios, ora de supernumerario, sin embargo dicho señor está ejerciendo funciones públicas y administrativas, contrariando en mi sentir lo consagrado en el artículo 48 numerales 22, 29 y 31 de la ley 734 de 2002, así como lo plasmado en el artículo 35 numerales 1 y 21 ibidem." (Fl. 305).

De lo anterior, se infiere que las denuncias disciplinaria, penales y por acoso laboral se presentaron con posterioridad al inicio de la indagación preliminar dentro del proceso disciplinario N° Q-047 de 2011 adelantado en contra de señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, ocurrida el **21 de diciembre de 2011**⁸⁵.

A pesar de las pruebas sobre las denuncias, el actor omitió suministrar las que permitieran demostrar que, cuando el Contralor General de Boyacá Víctor Manuel Aguilar Ávila profirió fallo de segunda instancia, **se hubiesen formulado cargos** en virtud de las quejas disciplinarias y por acoso laboral, tal como establece el numeral 8° del artículo 84 de la Ley 734 de 2002.

⁸⁴ Folios 300 a 302 Cuaderno N° 1 principal

⁸⁵ Folios 28 a 29. Cuaderno N° 1 expediente administrativo.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Por lo anterior, no es posible concluir que la entidad demandada, desconoció el principio de imparcialidad al proferir las decisiones sancionatorias.

2.5.2. De la enemistad grave como causal de impedimento

La enemistad grave, ha sido considerada como aquella causal de impedimento de **carácter subjetivo** susceptible de ser verificada por cualquier medio probatorio cuando se **recusa** a un funcionario. Se encuentra consagrada en el numeral 5° del artículo 84 del Código Disciplinario Único.

Sostiene el apoderado de la parte demandante que como consecuencia de su actividad como sindicalista, el Contralor General de Boyacá de ese entonces, Víctor Manuel Aguilar Águila, tenía sentimientos de animadversión en su contra.

No obstante, observa la Sala que una vez más, la parte demandante, a quien le corresponde la carga de probar según el artículo 167 del CGP, asumió una conducta demostrativa pasiva, pues se limitó a realizar afirmaciones sin soporte alguno.

Si bien, obran en el plenario comunicaciones del año 2013, suscritas por Jairo Eduardo Martínez Salamanca en calidad de Presidente de ASCONTRACOL, relacionados con las negociaciones del incremento salarial, de ello no es posible inferir aversión por parte del Contralor General de Boyacá contra el aquí demandante, únicamente divergencias relacionadas con asuntos asignados en virtud del cargo y rol que desempeñaban cada uno en la entidad.

Ahora bien, a folios 256 a 260 obra la Resolución N° 189 de 14 de abril de 2015 expedida por el Contralor General de Boyacá, mediante la cual, se declaró la vacancia del cargo de Profesional Universitario 219-grado 11 de la Planta de Personal de la Contraloría General de Boyacá por abandono del cargo por parte del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, se fundamentó en lo siguiente:

“Que la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, mediante Resolución GNRN 333707 del 24 de septiembre de 2014, reconoció el pago de una Pensión de Vejez a favor del Señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca (...).

Que de conformidad, este Despacho expidió Resolución N° 594 del 12 de noviembre de 2014, en la que se resolvió retirar del servicio al citado funcionario por reconocimiento de pensión de jubilación, retiro que quedó en suspensión y se

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

haría efectivo una vez se materializara el cumplimiento de dos circunstancias a saber: a) la inclusión en nómina de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES del señor Jairo Martínez; u b) la cesación de los efectos del fuero sindical de que aquel fuese titular, toda vez que el mismo goza de protección constitucional y legal.

Que el día 16 de enero de los corrientes, esta Contraloría interpuso ante Juzgado Laboral del Circuito de Tunja, demanda de Levantamiento de Fuero Sindical y solicitud de otorgamiento de permiso para Desvincular del Servicio al Señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca por reconocimiento de pensión de jubilación.

Que mediante Resolución GNER 25162 de 4 de febrero de 2015, la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, incluyó en nómina de Pensionados al Señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca.

Que a pesar de haberse configurado un elemento de los señalados en la Resolución N° 594 del 12 de noviembre de 2014, el cual refería a la inclusión en nómina pensional, se encontraba aún pendiente el segundo requisito referido a la autorización judicial para levantar el fuero del que goza el señor Martínez Salamanca, razón por la cual NO podía abandonar su lugar de trabajo hasta tanto existiera pronunciamiento por parte del Representante Legal de la Contraloría que así lo ordenara.⁶ anualmente, la Directora Operativa de Jurisdicción Coactiva, Doctora MARIA R. PABON ACEVEDO, manifestó ante la Dirección Administrativa de la Contraloría General de Boyacá, situación de incumplimiento por parte del Señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca respecto a sus obligaciones laborales, al indicar a la fecha, ausencia reiterada e injustificada a su lugar de trabajo.⁸⁶ (Resaltado del texto original)

*Sin embargo, en el párrafo 1° de ese acto administrativo, **se ordenó dejar en suspenso** los efectos que surtiera esa decisión hasta que el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja se pronunciara respecto de la demanda de Levantamiento de Fuero Sindical N° 2015-0210.*

*En efecto, el referido Juzgado desestimó las pretensiones de la demanda por considerar la cesación instantánea de los efectos del fuero sindical al momento en que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca presentó renuncia al cargo de directivo sindical el 4 de marzo de 2015, y con fundamento en estas circunstancias, mediante Resolución N° 315 de 9 de junio de 2015 expedida por el Contralor General de Boyacá **se revocó la Resolución N° 189 del 14 de abril de 2015 por medio de la cual se declaró la vacancia por abandono del cargo**⁸⁷.*

Al analizar cada una de estas decisiones, no es posible concluir un ánimo revanchista del Contralor Departamental de Boyacá o el deseo de retirar del servicio

⁸⁶ Folios 256 a 257 del Cuaderno N° 1 principal

⁸⁷ Folios 261 a 263. *Ibidem*.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

al señor Martínez, en tanto la declaratoria de vacancia por abandono del cargo tuvo un fundamento objetivo y soportado en informes presentados por la superior del señor Martínez, así como en un certificado expedido por la Directora Administrativa.

Además, ese acto administrativo que declara la vacancia definitiva del cargo, **nunca produjo efectos jurídicos**, en tanto estos quedaron condicionados a una decisión judicial, que al final conllevó a su revocatoria directa.

No fue aportado documento proveniente de persona diferente al demandante, en el que conste algún hecho relacionado con la enemistad grave a la que se hizo alusión en el libelo introductorio o por lo menos, un indicio que permita llegar al convencimiento que los fallos disciplinarios fueron expedidos con violación al debido proceso, así como los principios de igualdad e imparcialidad porque fueron expedidos por funcionarios que se encontraban incurso en una causal de impedimento.

El proceso judicial en su faceta probatoria es, en esencia, una actividad de reconstrucción de hechos, cuya demostración permite encuadrarlos o subsumirlos en el supuesto de las normas, para aplicar los efectos jurídicos que en las mismas se consagran y solucionar así una determinada controversia.

Por último, es imprescindible destacar que cada una de las recusaciones presentadas por el demandante, fueron resueltas con un fundamento adecuado y con observancia del derecho al debido proceso del disciplinado.

2.6. De la desviación de poder

La desviación de poder se presenta cuando el fin que persigue un funcionario en ejercicio de sus competencias, es diferente al que pretende la ley con la atribución de estas. La jurisprudencia⁸⁸, la ha definido como aquella que se presenta cuando, una autoridad administrativa, facultada para el efecto, profiere un acto con observancia a los requisitos de forma pero con un objeto distinto al previsto en el ordenamiento jurídico.

⁸⁸ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, radicado N° 25000-23-26-000-1998-02231-01(28036). Actor: Actor: SOCIEDAD TURISTICA LATINOAMERICANA S.A. DE C.V. SUCURSAL COLOMBIA Demandado: ECOSALUD S.A.; C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. 5 de marzo de 2015.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Sobre la carga de la prueba en esta materia, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", con ponencia del doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia proferida el 14 de agosto de 2014 dentro del proceso radicado bajo el número 11001-03-25-000-2012-00208-00(0827-12) promovido por Aldemar Peña Mosquera contra la Procuraduría General de la Nación y TELECOM, explicó:

"(...) La desviación de poder es un vicio que afecta la finalidad del acto administrativo, cuando se está ante la presencia de una intención particular, personal o arbitraria de un sujeto que actúa a nombre de la Administración, en la búsqueda de un fin opuesto a las normas a las que debe someterse. Cuando se invoca, necesariamente la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, ya que se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión.

En relación con esta causal de nulidad, la Sala, en Sentencia de 26 de abril de 2012⁸⁹, consideró:

"(...) La desviación de poder consiste en que determinada atribución de que está investida una autoridad, se ejerce no para obtener el fin que la Ley persigue y quiere, sino otro distinto. El acto por el cual el nominador retira del servicio a un funcionario reviste de presunción de legalidad, siendo deber del particular desvirtuarla, en el sentido de comprobar que con su retira el nominador tuvo en cuenta intereses particulares y caprichosos y, que por tal razón se desmejoró el buen servicio; ya que quien afirme que en su expedición concurrieron razones distintas, está obligado a incorporar la prueba que así lo demuestre. En este sentido, se advierte que la aseveración del actor en torno a la supuesta desviación de poder, impone trascender la órbita de lo objetivo y formal del acto acusado, para trasladarse a la estrictamente subjetiva de las personas que llevan la representación de la Administración, lo que a su turno implica la demostración del vicio de nulidad, que debe aparecer acreditado fehacientemente; ello es, que la autoridad nominadora actuó con fines personales, a favor de terceros o influenciado por una causa adversa al cumplimiento efectivo de los deberes públicos, que el ordenamiento legal le obliga observar. En otras palabras, demostrar la causal de desviación de poder implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión. (...)" (Negrillas fuera de texto)." (Resaltada fuera del texto)

⁸⁹ Radicación número: 68001-23-31-000-2001-02484-02(2587-11) Actor: Antonio Jose Chacon Pinzon Demandado: E.S.E Hospital Universitario Ramón González Valencia En Liquidación. Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

La Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Luis Rafael Vergara Quintero, al estudiar la legalidad de un fallo disciplinario de única instancia adelantado por la Procuraduría General de la Nación contra el señor Rodrigo Alfonso Quiñonez Cárdenas, destacó la necesidad de la prueba de la desviación de poder al imponerse una sanción disciplinaria, así:

"El actor señaló que existió desviación de poder con los actos impugnados, toda vez que se ocasionó una ruptura entre el régimen disciplinario de las Fuerzas Militares y el fin perseguido en el proceso disciplinario, puesto que el cargo formulado no fue demostrado ni se probaron las circunstancias fácticas señaladas en la norma aplicada al caso.

La Sala considera que no existe tal desviación de poder, por cuanto la atribución ejercida por la autoridad disciplinaria se practicó acatando el fin que la ley persigue, no se encontró prueba en el expediente que señale el interés particular del funcionario o intenciones diferentes a las establecidas por el legislador con la expedición del acto. A contrario sensu, actuó conforme a derecho, fundado en el acervo probatorio obrante en la causa y el análisis jurídico correspondiente.

Esta Sala no avizora prueba que explique o desvirtúe el cargo endilgado por la Procuraduría concerniente con la falta de persecución del enemigo y el hecho de no prestar el apoyo requerido en capacidad de hacerlo, teniendo la oportunidad procesal para hacerlo."⁹⁰ (Resaltado fuera de texto original)

En el sub-lite, sostiene la parte demandante que el entonces Contralor General de Boyacá, señor Víctor Manuel Aguilar Ávila, incurrió en desviación de poder al expedir la Resolución N° 370 de 2 de julio de 2015 por medio de la cual decidió el recurso de apelación contra el fallo que declaró la responsabilidad disciplinaria del señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca y tal como se consignó en la fijación del litigio, el motivo se contrajo a la enemistad que existía entre el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca y el Contralor que profirió el fallo de segunda instancia.

Sin embargo, no fue aportada prueba al plenario relacionada con que el acto administrativo que confirmó la sanción disciplinaria, obedeciera a un fin diferente al de reprochar comportamientos descritos en la Ley 734 de 2002 como falta disciplinaria.

Al contrario, se observa que en la Resolución N° 370 de 2 de julio de 2015 "Por medio de la cual se deciden Recursos de Apelación dentro del Proceso Disciplinario N° 047

⁹⁰ Sentencia de 26 de abril de 2012. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-01396-01(0404-10)

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

de 2011”⁹¹, se refirió a los motivos de inconformidad del disciplinado⁹² y con fundamento objetivo, en las pruebas que obraban en el expediente administrativo, así como en el Código Disciplinario Único, resolvió confirmar la decisión de primera instancia.

Adicionalmente, como fue explicado en los acápite anteriores que estudiaron los cargos relativos a impedimentos por la existencia de denuncia penal, acoso laboral y enemistad grave con el fallador de segunda instancia – Contralor Departamental –, no se encontró demostrada causa alguna que implicara el uso de la facultad sancionatoria por fuera de los límites legales con linderos que permitieran inferir ánimo revanchista por enemistad o cualquier otra razón distinta a la que se presume en el ejercicio de la facultad ejercida. Existe, sin duda, un lazo argumentativo entre lo expuesto frente a las alegadas causas de impedimento y la que se trajo como constitutiva de desviación de poder.

Por lo expuesto, el cargo por desviación de poder no prospera.

2.7. De nexos entre los cargos formulados y el fallo disciplinario

Mediante auto de 15 de octubre de 2013 visible a folios 277 a 314 del cuaderno N° 1 del expediente administrativo, se calificó como **falta grave** la conducta en que incurrió el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, según el artículo 43 de la Ley 734 de 2002 “al haber expedido el auto de embargo de la posesión del vehículo de placas QFP-887 sin prueba alguna que efectivamente demostrara la posesión y por ende posiblemente haber causado un perjuicio a la señora ADELA MARIA RODRIGUEZ DE VILLATE” (fl. 295).

Asimismo, la forma de culpabilidad se estableció a **título de dolo** porque según el pliego de cargos, el investigado sabía de la ilicitud en la que incurría. Sin embargo, en el fallo de primera instancia se consideró que la conducta fue cometida a título de **culpa grave** (fl. 190 c1 cdno. Principal).

⁹¹ Folios 218 a 222. Cuaderno N° 1 principal.

⁹² El recurso de apelación obra a folios 201 a 213 del cuaderno N° 1 principal, y se fundamentó en que constituye prueba sumaria de la posesión el hecho que el señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca viera por el trascurso de varios años al ejecutado conduciendo el vehículo objeto de embargo y en el derecho a la prenda general. Además, que no se demostró el daño ocasionado a la quejosa. Asimismo, insistió en la ausencia de dolo, y que su actuar fue justificada en el amparo a la función pública.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Para la Sala, esta circunstancia, no constituye una violación al debido proceso o una incoherencia del fallo disciplinario susceptible de afectar su validez, en tanto, **no agravó** la situación del señor Martínez Salamanca sino que la atenúo, con fundamento en el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, que establece la configuración de culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinara por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

En efecto, la sanción prevista en el Código Disciplinario Único para las faltas graves dolosas **consiste en la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial** (numeral 2 Art. 44), mientras que para las faltas graves culposas, la **suspensión** (Nº 3 Art. 44).

Sobre el particular, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia **SU- 901 de 2005** con ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño, al interpretar el artículo 165 del Código Disciplinario Único, expuso que no se desconoce el derecho al debido proceso del disciplinado, cuando se profiere pliego de cargos por dolo y se sanciona por culpa grave:

“46. Sobre la variación de la calificación jurídica de la conducta, la Corte tiene líneas jurisprudenciales definidas, tanto en derecho procesal penal como en derecho procesal disciplinaria.

En efecto, en múltiples determinaciones, de constitucionalidad y de tutela, esta Corporación ha considerado que la calificación que de una conducta punible se hace en la resolución de acusación tiene carácter provisional dado que es posible que ella se varíe en la etapa de juzgamiento, bien porque concurren pruebas que den cuenta de una adecuación típica diferente, o bien porque se tome conciencia en cuanto a que al momento de la calificación se incurrió en un error en la adecuación típica del comportamiento. En tales oportunidades, la Corte ha resaltado la compatibilidad que existe entre el instituto de la variación de la calificación jurídica provisional y el Texto Superior pues nada se opone a que los cargos formulados se adecuen a las resultas del período probatorio del juicio. Sobre este particular, un precedente muy significativo es la Sentencia C-491-96, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, que declaró exequible la expresión “provisional” que hacía parte del artículo 442 del Decreto 2700 de 1991, relativo a los requisitos formales de la resolución de acusación y, entre estos, a la calificación jurídica provisional de la conducta punible. Con posterioridad, esta doctrina se ha desarrollado en las Sentencias T-439-97, C-541-98, C-132-99, C-620-01, C-760-01, C-199-02 y C-416-02.

Y en derecho procesal disciplinario, la Corte, en la Sentencia C-1076-02, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, con excepción de las expresiones “de ser necesario”, declaró exequible el inciso final del artículo 165 de la Ley 734 de 2002, que regula la variación de la calificación que de la conducta se hace en el

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

pliego de cargos. En este pronunciamiento se resaltó el carácter provisional de esa calificación, la legitimidad de la variación dispuesta en la norma demandada y la compatibilidad existente entre, por un lado, la calificación provisional y la posibilidad de variación y, por otro, la exigencia de respeto de la presunción de inocencia del disciplinado. No obstante, se resaltó que frente a la nueva calificación debía garantizarse el derecho de defensa, fundamentalmente brindando la posibilidad de solicitar y practicar pruebas en torno a esa nueva adecuación.

En este orden de ideas, frente a la Carta Política es legítimo que, habiéndose proferido pliego de cargos por una falta disciplinaria, se profiera fallo por una conducta diferente, siempre y cuando se haya variado la calificación provisional y se haya respetado el derecho de defensa del disciplinado.

47. En el caso planteado por el actor, se está ante la variación de la calificación de la falta disciplinaria pero no de una conducta u otra diferente sino de una imputación dolosa a una imputación culposa en relación con una misma conducta.

En efecto. En la apertura de investigación disciplinaria, al actor y a los demás disciplinados, se les hizo una imputación fáctica por la suscripción del acta de recibo final de la obra y por la suscripción y aprobación del acta de liquidación y una imputación jurídica que se adecuó a los artículos 24.8, 26.1, 26.2, 26.4, 51, 53 y 60 de la Ley 80 de 1993 y a los artículos 20, 38 y 144 de la Ley 200 de 1995. Luego, en el pliego de cargos se mantuvo la imputación fáctica y la imputación jurídica se hizo por la falta consagrada en el artículo 25.4 de la Ley 200 de 1995, la que se imputó a título de dolo. Finalmente, en los fallos sancionatorios de primera y segunda instancia, se mantuvo la imputación fáctica y la imputación jurídica sola que la conducta fue imputada no a título de dolo sino de culpa gravísima.

En estas condiciones, no es cierto el argumento esgrimido por el actor en el sentido que se lo sancionó por una falta dolosa con la motivación inherente a una falta culposa, pues si bien en el pliego de cargos se le imputó una conducta dolosa, en el fallo de primera y segunda instancia se varió la imputación ya que en lugar de una conducta dolosa se imputó una conducta culposa.

Sobre este particular hay que indicar que efectivamente, en el pliego de cargos se expuso que a los investigados se les imputaba una falta disciplinaria a título de dolo y para ello se tuvo en cuenta el conocimiento de la ilicitud de su obrar y su voluntad de obrar a pesar de ese conocimiento. Con todo, en estricto sentido, no se advertían fundamentos probatorios para formular una imputación de esa índole ya que la prueba era indicativa que se estaba ante un imprudente obrar de los disciplinados antes que ante una conducta cometida con conocimiento y voluntad. Luego, en el fallo disciplinario se reconsideró el título de la imputación y se lo hizo de tal manera que la responsabilidad se declaró por una falta cometida con culpa gravísima y no con dolo. Qué duda cabe que esta imputación es mucho más consistente con lo demostrado en el proceso pues los actores, a pesar de su nivel directivo, se limitaron a suscribir y a aprobar las actas que les fueron puestas de presente, sin preocuparse por verificar las reales condiciones de ejecución de la obra contratada; proceder con el cual validaron el recibo de un obra, la liquidación de un contrato y su pago total a pesar de que había sido cumplido sólo de manera parcial.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Para la Corte, no contraría ni los fundamentos, ni la dinámica del derecho disciplinario el que se formulen cargos por una falta cometida a título de dolo y que en el fallo se declare la responsabilidad por esa misma falta pero cometida a título de culpa. Y ello tiene sentido pues puede ocurrir que, como consecuencia de las pruebas solicitadas en la contestación de los cargos y luego practicadas, se desvirtúe o atenúe la inicial forma de imputación, lo que es consecuente con el debido proceso disciplinario y con el derecho de defensa que le asiste al disciplinado. Carecería de sentido que formulada una imputación dolosa, no haya lugar a su atenuación a título de culpa gravísima o incluso grave o leve pues la calificación de la falta realizada en el pliego de cargos no puede reputarse definitiva y de allí que, si se aducen elementos probatorios que conduzcan a su reconsideración, pueda haber lugar a ella.

48. Desvirtuada la afirmación realizada por el actor en el sentido que se lo declaró disciplinariamente responsable y se lo sancionó por la comisión de una falta dolosa pero con la fundamentación inherente a una falta culposa y, por el contrario, acreditado que la sanción se impuso por una falta gravísima cometida con culpa, pierde todo sustento la pretensión de amparo de los derechos fundamentales presuntamente afectados con la comisión de una irregularidad inexistente.” (Resaltado fuera de texto original).

A su vez, la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor Luis Rafael Vergara Quintero, en sentencia proferida el 22 de agosto de 2013 en el proceso radicado bajo el N° 11001 03 25 000 2011 00510 00 (1997-11) promovido por Constanza del Rosario Aguilar Olaya contra la Procuraduría General de la Nación, expuso:

“Fue así como en el pliego de cargos formulado contra la demandante⁹³ se le reprochó por la inactividad procesal de 61 investigaciones a ella asignadas y la calificación “provisional” de la falta fue gravísima al tenor de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Nótese que dicha calificación fue provisional, es decir, estaba sujeta a ser modificada con posterioridad; máxime cuando la finalidad última del proceso disciplinario consiste en establecer la verdad real de los hechos y formular el reproche correspondiente a los mismos, a voces de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia citada.

La Sala considera que si bien es cierto el pliego de cargos solo puede variarse luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia⁹⁴, lo que ocurrió en el caso bajo análisis no consistió en la variación del pliego de cargos, sino en el cambio de la norma que describe la falta que, según el ad quem disciplinario, se adecuaba a la conducta desplegada por la demandante, conforme a las pruebas aportadas dentro de la investigación.

Es imprescindible precisar que la norma que describe la conducta típica atribuida a la accionante en el pliego de cargos fue la contenida en el numeral 2°

⁹³ Folios 3464 a 3471.

⁹⁴ Al tenor de lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 734 de 2002.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:
(...)

2. **Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.”**

Entre tanto, la conducta típica por la que fue sancionada en segunda instancia, hace parte de las prohibiciones que tiene todo servidor público, prevista en el numeral 7º del artículo 35 ídem, y su texto es el siguiente:

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:
(...)

7. **Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.”**

Verificado el enunciado de una y otra disposición, la Sala encuentra que los hechos investigados, consistentes en la demora en la tramitación de los procesos a cargo de la demandante bien se pueden enmarcar en una u otra disposición transcritas⁹⁵ y que la diferencia fundamental en la adecuación en una u otra consiste en la gravedad que a juicio del investigador disciplinario revista el actuar del implicado. No obstante, se buscó sancionar el mismo hecho dañoso, que consiste en el entorpecimiento de investigaciones administrativas, con la diferencia de que la primera de ellas implica mayor gravedad; además, debe resaltarse que con ellas se pretende proteger el mismo bien jurídica, cual es la pronta y efectiva administración de justicia, en este caso disciplinaria.

Así las cosas, mal podría considerarse que con la adecuación realizada por el ad quem, cuya finalidad consistió en hacer menos gravosa la situación de la demandante, se le haya vulnerado su derecho al debido proceso, pues está probado que en la tramitación de la investigación se le permitió ejercer el derecho de defensa en aras de demostrar las razones por las cuales se causó la mora en el trámite de los procesos a su cargo, que, en todo caso, conllevó un obstáculo en el adelantamiento de los mismos.

(...)

Amado a lo anterior, considera la Sala que la actuación del juzgador disciplinario de segunda instancia al adecuar la conducta desplegada por la demandante a un tipo disciplinario diferente al citado en el pliego de cargos, pero íntimamente relacionado con él, salvo en la gravedad asignada por el legislador al mismo, no constituye una actuación que tenga la entidad de hacer anulables las decisiones acusadas, máxime cuando, se repite, lo que se pretende con el proceso disciplinario es buscar la verdad real de los hechos materia de

⁹⁵ También se podría encuadrar en lo dispuesto en el artículo 48 numeral 62 de la Ley 734 de 2002, “62. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.”; con la diferencia de que este enunciado precisa que la demora allí sancionada, debe corresponder al 20% de la carga laboral.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

investigación y cuando tal decisión redundó en beneficio de la implicada, razones suficientes para negar la prosperidad del cargo.” (Resaltado fuera de texto original)

En el presente caso, en el fallo de primera instancia, la falta disciplinaria se analizó teniendo en cuenta la conducta reprochada en el pliego de cargos⁹⁶, esto es decretar una medida cautelar de embargo sobre la posesión de un vehículo sin prueba de ello, y en torno a esto, giró el debate probatorio de la investigación disciplinaria, se tipificó la conducta y se calificó la falta como grave.

El señor Martínez Salamanca, ejerció de forma plena su derecho de defensa, pues desde que se le formuló el pliego de cargos conoció la falta disciplinaria atribuida, el motivo de la misma, así como su gravedad. Y por esa misma falta, fue sancionado.

Si se examina la defensa del señor Martínez Salamanca en el proceso disciplinario, se concluye, sin lugar a divagaciones, que ésta fue encaminada a desvirtuar que el cargo endilgado en relación con el decreto de la medida cautelar constituye una falta disciplinaria, no si ésta se cometió a título de dolo.

⁹⁶ “A la luz de la ley 737 de 2002 Artículos 34 (numerales 1 y 2) y 35 (numeral 1) el señor JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SLAMANCA (...) quien para la época de los hechos que se le atribuyen, desempeñaba el cargo de DIRECTOR OPERATIVO DE JURISDICCIÓN COACTIVA (E); de la Contraloría general de Boyacá incurrió en un comportamiento pluriofensivo al incumplir con sus deberes, la cual genero el abuso y extralimitación de los mismos sin menoscabo de las prohibiciones desconociendo sus funciones y la ley, al emitir un acto administrativo de embargo y secuestro de la posesión de un vehículo automotor contrario a derecho, sin existir prueba que demostrara procesalmente el efectivo derecho de posesión a embargar a favor del señor AURELIO VILLATE y de esta manera limitó el derecho de propiedad de la señora ADELA MARIA RODRIGUEZ DE VILLATE.

Como se observa la falta endilgada corresponde por desarrollo normativo a aquellas conductas que el legislador consideró en el artículo 50 del Código Único Disciplinario, como extralimitación de funciones, y que por su naturaleza el despacho previamente en la imputación del cargo tazó como FALTA GRAVE, en razón a los criterios de levedad o gravedad de la falta estipulados en el artículo 43 de la ley 734 de 2002, en aplicación a los criterios del grado de culpabilidad toda vez que, el disciplinado desconoció normas de obligatorio cumplimiento, en este caso la ley y sus funciones y sin menoscabo de ello el grado de jerarquía dentro de la estructura de la Contraloría General de Boyacá, bajo el entendido que su función como Director Operativo de jurisdicción coactiva tenía un mayor deber de cuidado en el conocimiento elemental de las leyes y procedimiento que regulan sus actuaciones.

(...)

En tal entendido, el despacho reitera y califica dentro del presente fallo disciplinario que la conducta imputada a JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ, es catalogada por su naturaleza como FALTA GRAVE y así se plasmará en la parte resolutive del presente fallo”

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Por lo expuesto, no prospera el cargo.

2.8. Del principio de proporcionalidad de la sanción disciplinaria

El artículo 18 de la Ley 734 de 2002, establece que la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y en su graduación deben aplicarse los criterios que fije la ley. Es así que, este principio requiere que la falta y la sanción resulten adecuadas para el cumplimiento de los fines del Estado, de forma que no sea excesiva o insuficiente respecto a la gravedad de la conducta reprochada.

En efecto, en el Código Disciplinario Único, clasificó las faltas disciplinarias como gravísimas, graves y leves (Art. 42) y determinó como criterios para su graduación el grado de culpabilidad, la naturaleza esencial del servicio, su grado de perturbación, la jerarquía y mando del servidor público, trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, los motivos determinantes del comportamiento, o si se cometió con la intervención de varias personas (Art. 43).

Sobre el particular, la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor César Palomino Cortés, en sentencia proferida el 12 de octubre de 2016 en el proceso radicado bajo el N° 11001-03-25-000-2011-00396-00(1478-11), promovido por Eider Jhoan Suárez Carrillo contra la Policía Nacional, dilucidó:

"El principio de proporcionalidad en la ley disciplinaria se erige como una limitante a la sanción, ya que ésta debe atender a la gravedad de la falta y al grado de culpabilidad, en este sentido las faltas se clasifican a título de dolo o culpa, conforme lo prevén los artículos 11⁹⁷ de la Ley 1015 de 2006 y 13⁹⁸ de la Ley 734 de 2002; de ahí que la Sección Segunda⁹⁹ del Consejo de Estado al

⁹⁷ Artículo 11. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas son sancionables a título de dolo o culpa.

⁹⁸ Artículo 13. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

⁹⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., Diecinueve (19) de Mayo de dos mil once (2011) Radicación Número: 25000-23-25-000-2000-00281-01(2157-2005) Actor: Remberto Enrique Corena Silva Demandado: La Nación – Ministerio De Defensa – Policía Nacional. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguen (E) Bogotá D.C., Veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014).- Radicación Número: 11001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12) Actor: Víctor Virgilio Valle Tapia Demandado: Nación - Ministerio De Defensa - Policía Nacional

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

pronunciarse sobre el principio de la proporcionalidad de la sanción frente al elemento de la culpabilidad, trae a colación lo sostenido por la doctrina, así:

"[...] El principio de dolo o culpa, nos permite distinguir diversos grados de culpabilidad en la comisión de la infracción, los cuales deben ser considerados por el órgano administrativo competente en el momento de individualizar la sanción. De este modo, el principio de culpabilidad coadyuva o lo correcta aplicación del principio de proporcionalidad, pues permite una mayor adecuación entre la gravedad de la sanción y la del hecho cometido.

Una sanción proporcionada exigiría, por tanto, la previa consideración de si el ilícito ha sido cometido a título de dolo o culpa, así como del grado en que estos elementos han concurrido. Es notorio que el principio de proporcionalidad impide que por la comisión imprudente de una infracción, se imponga la sanción en su grado máximo [...] pues ese límite máximo correspondería a la misión dolosa"¹⁰⁰ [...]

Según la doctrina, en el derecho administrativo disciplinario, la proporcionalidad de la sanción la define el elemento subjetivo, así de acuerdo con los artículos 39 de la Ley 1015 de 2006 y 44 de la Ley 734 de 2002, el legislador prevé en éstos si la falta es gravísima dolosa o culpa gravísima la sanción es destitución e inhabilidad general. El límite de la inhabilidad es de 10 a 20 años¹⁰¹."

*En el sub-lite, mediante Resolución N° 001 de 13 de abril de 2015, proferida por la Secretaria General de la Contraloría General de Boyacá, se declaró disciplinariamente responsable a JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA y se le sancionó con la suspensión del ejercicio del cargo por un término de seis (6) meses¹⁰² por incurrir en falta disciplinaria grave a título de **culpa gravísima**.*

*Para la Sala, resulta proporcional la sanción impuesta, comoquiera que el numeral 3° del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, contempla que la sanción a imponer cuando se trata de una falta grave culposa como en este caso, es la suspensión, **la cual no podía ser inferior a un mes ni superior a 12 meses (Art. 46)**.*

El artículo 47 ibidem, prevé como criterios para determinar la duración de la suspensión, los siguientes:

¹⁰⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles, "El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador". Editorial Tecnos. Madrid (España), 1996. Páginas 45 y 46.

¹⁰¹ Artículos 46 de la Ley 734 de 2002 y 39 de la Ley 1015 de 2006.

¹⁰² Folios 171 a 191 del Cuaderno N° 1 principal

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

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

Para imponerla, el operador disciplinario tuvo en cuenta lo siguiente:

“Dado que en este caso la sanción a imponer corresponde a la sanción de suspensión debemos entender que a la luz del numeral 2 del artículo 45 del C.D.U. tal sanción implica la separación del cargo, la cual puede no ser inferior a un mes ni superior a doce meses, en concordancia con el inciso 2 del artículo 46 de la norma Ejusdem.

En este caso tenga así mismo como elementos de graduación de la sanción descritos en el artículo 47 de la norma ibidem, el hecho que el disciplinado no presenta ningún tipo de sanción disciplinario o fiscal durante los últimos cinco años que agrave su situación, afirmación que se desprende de la consulta de sus antecedentes disciplinarios vistos a (folio 652). Sin embargo véase así mismo el grado de jerarquía del mismo el cual fungió como Director Operativo de Jurisdicción Coactiva (E) de la Contraloría general (Sic) de Boyacá, para la fecha de los hechos, siendo este cargo de Nivel Directivo de la entidad”

A pesar de lo anterior, el demandante, considera excesiva la sanción impuesta, puesto que no se llevó a cabo la diligencia de embargo y secuestro del vehículo y “en ningún momento se vulneraron derecho de terceros por cuanto se le respetó a la señora propietaria del vehículo los derechos procesales y de igualdad, y mucho menos se transgredió la ley 734, como de manera ufana lo pretende hacer ver la contraloría General de Boyacá” (fl. 17).

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Sobre el particular dirá la Sala que para cumplir la orden de embargo del derecho de posesión, el aquí demandante, libró oficio N° D.O.J.C. N° 067 de 14 de marzo de 2009 dirigido al Jefe de SIJIN BOYACÁ, con la siguiente información:

“Comedidamente, me permito solicitarle se sirva registrar en el sistema la inmovilización y/o captura del vehículo de las siguientes características (...), el cual se encuentra previamente embargado por orden de esta entidad, en consecuencia, rogamos proceder de conformidad. Dicho vehículo permanecerá en los patios de la Secretaría de Tránsito respectiva en donde sea inmovilizado hasta nueva orden.

Así mismo, me permito informarle que el señor AURELIO VILLATE puede ser localizado en el Conjunto Cerrado “Terrza de Santa Inés Calle 41 N° 2-61, interior 25”¹⁰³

Y según las declaraciones de los patrulleros Adrián Ruíz López y Freddy Manrique Cortés rendidas en el proceso de jurisdicción coactiva N° 1346 vistas a folios 222 a 226 del cuaderno N° 1 del expediente administrativo, para hacer efectiva la orden, se acercaron al lugar de habitación de la señora Adela María, quien se opuso al secuestro. Si bien, el vehículo no fue capturado, la medida cautelar estuvo vigente hasta el 5 de julio de 2011¹⁰⁴ y con ello, la imposibilidad de movilizarlo sin restricción alguna.

Ahora, la Contraloría General de Boyacá tuvo en cuenta para determinar la duración de la suspensión los literales a) y j) del artículo 47 del Código Disciplinario Único, en favor del disciplinado, no haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga, y en su contra el nivel del cargo que desempeñaba en la entidad. De manera que el término de la sanción impuesta atendió al cincuenta por ciento (50%) del máximo imponible, es decir doce meses.

Si bien, la propietaria del vehículo no resultó afectada en ningún derecho fundamental, pues tuvo la oportunidad de oponerse a la medida cautelar y mediante auto de 5 de julio de 2011 obtuvo el levantamiento de la misma¹⁰⁵ y la omisión al deber funcional imputado al señor Martínez Salamanca no generó un grave daño social, pues el perjuicio se circunscribió a un particular, cuyo daño fue cuantificado en dos salarios mínimos legales, lo cierto es que la sanción impuesta por la

¹⁰³ Folio 14. *Ibidem*

¹⁰⁴ Folio 134. Cuaderno N° 1 expediente administrativo

¹⁰⁵ Folio 134 *Ibidem*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

administración resulta razonable, si se tiene en cuenta además de lo expuesto en relación con la ausencia de sanciones disciplinarias o fiscales, que al analizar cada uno de los supuestos contenidos en el artículo 47 traído en cita, a este proceso no se trajo prueba alguna que permitiera establecer la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño de cargos en la entidad, como por ejemplo las calificaciones de servicios; tampoco cabría considerar la confesión de la falta disciplinaria pues, por el contrario, resulta evidente que durante el proceso disciplinario y aún en este proceso judicial, el demandante se ha sostenido en la inexistencia de la falta que finalmente dio lugar a la sanción; y tampoco se ha demostrado, ni entonces ni ahora, acción alguna que por iniciativa propia se haya desplegado a fin de compensar perjuicio alguno, derivado de su actuar. Al contrario, insistió en los procesos de cobro coactivo, disciplinario y judicial que la simple afirmación del servidor público sobre la existencia de la posesión constituyen prueba de ello.

Ahora el apoderado de la parte demandante, manifestó no tener conocimiento del proceso de reparación directa adelantado por la propietaria del vehículo contra la Contraloría (fl. 174), sin embargo, estos argumentos no son de recibo para la Sala, pues el acta de audiencia inicial de fecha 22 de enero de 2014 y la sentencia de segunda instancia proferida en ese proceso obran a folios 483 a 487 y 825 a 856 y denotan que estuvieron a disposición del señor Martínez Salamanca.

Finalmente, en los alegatos de conclusión, el demandante se ocupó de señalar irregularidades en el proceso de reparación directa, aspecto que rebasa los alcances de este caso, razón por la cual no se abordará estudio alguno.

2.9. De la conversión de la sanción disciplinaria

Como quedó probado, en señor Jairo Eduardo Martínez Salamanca, fue sancionado disciplinariamente con suspensión en el cargo, sin embargo mediante Resolución N° 498 de 7 de septiembre de 2015 se resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: CONVERTIR la sanción disciplinaria impuesta por la Secretaría General de la Contraloría General de Boyacá, mediante Resolución N° 001 del 13 de abril de 2015, al señor JAIRO EDUARDO MARTÍNEZ SALAMANCA (...), quien para la época de los hechos se desempeñaba en el cargo de Director Operativo de Jurisdicción Coactiva (E) de esa Entidad, consistente en la SUSPENSIÓN DE LA SEPARACIÓN DEL EJERCICIO DEL CARGO por un término de seis (6) meses en multa de seis (6) meses de salario devengado para el

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*momento de la comisión de la falta, suma equivalente a QUINCE MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$15.192.000) MTE, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la Providencia.*¹⁰⁶

Lo anterior, con fundamento en el señor Martínez Salamanca, a partir del 7 de marzo de 2015, ya no se encontraba vinculado como servidor público.

El artículo 46 del Código Disciplinario Único, contempla que cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo, o durante la ejecución del mismo, y en el evento de no ser posible cumplir la sanción, el término de suspensión o el que le faltare, se convertirá en salarios mínimos de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1076 de 2002 con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, declaró exequible este artículo, con fundamento en lo siguiente:

“A juicio de la Corte los cargos aducidos por el actor contra el artículo 46, inciso segundo de la Ley 734 de 2002, en relación con el derecho al debido proceso, no están llamados a prosperar por las razones que pasan a explicarse.

El derecho al debido proceso se aplica para la imposición de sanciones penales, disciplinarias y administrativas. En efecto, desde temprana jurisprudencia, la Corte ha entendido que la garantía de un debido proceso irradia a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas.

En el caso concreto la conversión de una sanción de suspensión por una multa cuyo monto es determinable, según el actor viola el derecho al debido proceso porque “se coloca al espaldas del procesado y sin que tenga ninguna relación con el debate procesal”. A juicio de la Corte no se está violando el derecho de defensa del infractor de la ley disciplinaria en la medida en que, en el curso de la investigación que culminó con la imposición de la suspensión, contó con los mecanismos necesarios para ejercer su defensa; lo que sucede es que la sanción de suspensión es convertida en multa ante la imposibilidad práctica de ejecutar la primera, pero ni siquiera en este caso se puede entender que se trata de una sanción arbitraria porque el mismo legislador estableció, de manera clara, el criterio a seguir para cuantificar el monto de la multa a imponer.

Por su parte, la expresión Cuando la suspensión en el cargo haya sido convertida en multa el cobro se efectuará por jurisdicción coactiva, que figura en el artículo 173 de la Ley 734 de 2002, la Corte entiende que se trata, simplemente, de una instrumentalización, de un desarrollo lógico de lo prescrito en el inciso segundo del artículo 46 de la misma ley. Por lo tanto, resulta predicable el fenómeno de la unidad de materia.

¹⁰⁶ Folio 254. Cuaderno N° 1 principal.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

En este orden de ideas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 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, que figura en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, y asimismo, declarará la exequibilidad de la expresión Cuando la suspensión en el cargo haya sido convertida en multa el cobro se efectuará por jurisdicción coactiva, que figura en el artículo 173 de la Ley 734 de 2002. En ambos casos por los cargos analizados en esta sentencia."

Entonces, la decisión de conversión de la sanción, se encuentra amparada en el ordenamiento jurídico y no viola derecho del debido proceso del demandante, pues insiste la Sala, para la Contraloría General de Boyacá era imposible separar del ejercicio del cargo al señor Martínez Salamanca porque estaba desvinculado de la entidad al obtener derecho a la pensión de vejez¹⁰⁷.

Las anteriores razones, son suficientes para negar las pretensiones de la demanda.

2.10. De las costas

*En materia de costas, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A" en **sentencia de 7 de abril de 2016**, con ponencia del Consejero Doctor William Hernández Gómez, dentro del proceso con Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 Número Interno: 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP - Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE, en Liquidación, (Hoy liquidada), precisó:*

"...El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" –CCA- a uno "objetivo valorativo" –CPACA-*
- b) Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c) Sin embargo, se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de*

¹⁰⁷ Folio 253. *Ibidem*

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP¹⁰⁸, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Pracece condena en costas tanto en primera como en segunda instancia”.

En el proceso, se encuentra acreditado que la entidad demandada acudió al proceso mediante apoderado judicial, no solo en la contestación de la demanda¹⁰⁹, sino en las audiencias inicial¹¹⁰, de pruebas¹¹¹ y presentó alegatos de conclusión¹¹².

No queda duda que debe condenarse en costas al demandante por concepto de agencias en derecho, atendiendo el numeral 3.1.2. del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura¹¹³ en la suma de quinientos mil pesos (\$500.000) en favor de la Contraloría General de Boyacá.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹⁰⁸ “ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

¹⁰⁹ Folios 399 a 413

¹¹⁰ Folios 749 bis

¹¹¹ Folios 738

¹¹² Folios 797 a 816

¹¹³ “Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

III. FALLA

PRIMERO.- Negar las pretensiones de la demanda presentada por Jairo Eduardo Martínez Salamanca contra la Contraloría General de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte vencida, liquidense por Secretaría y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

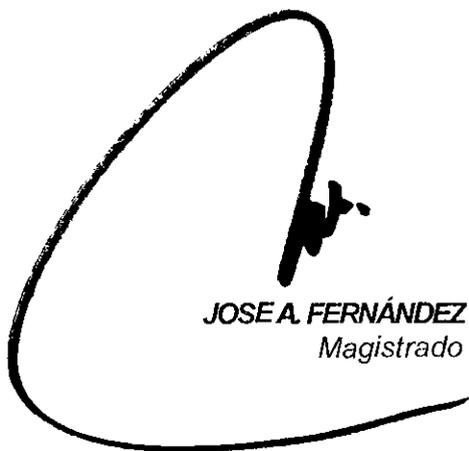
TERCERO: Fijar como agencias en derecho la suma de quinientos mil pesos (\$500.000) a cargo de la parte **demandante**, y a favor de la **Contraloría General de Boyacá**.

CUARTO. En firme esta Sentencia por Secretaría archívese el expediente, previas las anotaciones del caso.

NOTIFIQUESE y CUMPLASE.



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



JOSE A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Demandante: **Jairo Eduardo Martínez Salamanca**
Demandado: Contraloría General de Boyacá
Expedientes: 150012333000201600228-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
REPRESENTADO POR EL ESTADO
El auto de fe se celebró en el día
No. 126 de 2017, el día 14/08/2017
EL SECRETARIO _____