

Doctora

**BLANCA LILIANA POVEDA CABEZAS**

JUEZA DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ

E. S. D.

**Ref.: Proceso:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicado:** 11001333501620190458 00  
**Demandante:** María Carolina Castillo Aguilar  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación  
y Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá  
**Asunto:** Recurso de reposición y apelación contra auto  
que niega medida cautelar

**PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ**, obrando en representación de **MARÍA CAROLINA CASTILLO AGUILAR**, demandante en el proceso de la referencia, por medio de este escrito interpongo recurso de **REPOSICIÓN** y en subsidio **APELACIÓN** contra el auto emitido el 1 de octubre de 2021, mediante el cual se decidió negar la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

1

Insistimos en que en este caso es necesario que se adopte una medida cautelar frente los efectos desfavorables que los fallos disciplinarios están surtiendo, mientras se decide de forma definitiva la legalidad de los mismos mediante sentencia. María Carolina Castillo Aguilar, por cuenta de las sanciones inmerecidas que le fueron impuestas, hoy continúa siendo objeto de señalamientos y viendo limitadas sus alternativas laborales por cuenta del registro público de la sanción impuesta.

## **I. LOS HECHOS Y LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

Mediante fallos disciplinarios del 23 de marzo y 31 de octubre de 2018, la Procuraduría General de la Nación resolvió sancionar a María Carolina Castillo Aguilar con once meses de suspensión e inhabilidad general para ejercer funciones públicas. A causa de ello, María Carolina Castillo Aguilar fue retirada del empleo de Gerente General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá que ocupaba en ese momento y no pudo ejercer funciones públicas durante 2019.

La sanción reseñada atrás fue inscrita también en el registro público de sanciones de la Procuraduría General de la Nación, cuyo reporte tiene una vigencia de cinco años<sup>1</sup>. Lo que quiere decir que al día de hoy y hasta el 1 de noviembre de 2023, se continuará anunciando públicamente que María Carolina Castillo Aguilar incurrió en una conducta que atentó contra la función pública. Así también, se verán afectadas sus alternativas laborales y profesionales, dado que dicho registro constituye fuente de consulta en todo proceso público y contractual que tenga relación con el Estado.

Se solicitó la anulación de los fallos disciplinarios expedidos por la Procuraduría General en contra de María Carolina Castillo Aguilar debido a que:

1. No se cumplió un requisito de procedimiento que establece la Ley para iniciar el proceso disciplinario.
2. Los fallos se emitieron sin competencia, dado que basan la sanción en hechos sobre los que ya había operado la caducidad de la acción disciplinaria relativa al presunto acoso laboral.
3. Los fallos toman por sustento un pliego de cargos que no cumple los requisitos exigidos por la Ley, esto es, uno que no comunica de manera clara y precisa los hechos que son objeto de imputación.
4. Los fallos sancionatorios son incongruentes entre sí y con el pliego de cargos. Es decir, entre una y otra decisión, se variaron los hechos bajo los cuales se acusó y se ejerció el derecho de contradicción y defensa.
5. Los fallos incurren en falsa motivación al descartar sin fundamento algunas pruebas que eran favorables a la investigada.
6. Los fallos incumplen el contenido de la Ley disciplinaria al omitir una valoración directa y razonada de la culpabilidad en el caso concreto.
7. Los fallos adolecen de carga motiva suficiente que justifique la adopción de la sanción impuesta.

2

Cada punto fue expuesto en detalle en la demanda y, con base en ellos, se solicitó la suspensión de los efectos adversos de los fallos sancionatorios. Esto teniendo en cuenta, además, que la decisión de fondo en el presente litigio podría -como está sucediendo- ser posterior al cumplimiento de la suspensión en el ejercicio de funciones públicas e inclusive a su registro en el

---

<sup>1</sup> L 734/02 Art. 174.- [...]La certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento.

sistema público que maneja la Procuraduría General de la Nación; situación que afecta directamente los derechos al debido proceso, trabajo, honra y dignidad de María Carolina Castillo Aguilar durante el desarrollo del proceso judicial.

## II. LA PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El 1 de octubre de 2021, luego de casi dos años de la presentación de la demanda, el despacho se pronunció sobre la medida preventiva solicitada negando su procedencia bajo los siguientes argumentos:

«No obstante, antes de emitirse un pronunciamiento acerca de su validez, es necesario revisar los actos administrativos demandados, y más aún las particularidades en que fueron expedidos, por lo tanto, el Juzgado deberá determinar la legalidad de las actuaciones, y por ende, estudiar de fondo la legalidad de los actos acusados, con detenimiento y atendiendo la normatividad y jurisprudencia aplicable al caso bajo examen.

Además, para determinar si le asiste o no la razón a la demandante, se requiere de un análisis de fondo sobre la normatividad, el procedimiento llevado a cabo por la entidad demandada y el análisis de las pruebas pertinentes, lo cual sólo puede hacerse en el momento de proferir sentencia.

Igualmente, el juzgado no puede realizar juicios a priori, sin observar o analizar todas y cada un de las pruebas que obran en el expediente, como también en los testimonios e interrogatorio de parte que pueda ser procedente en la etapa de pruebas.

Acota esta judicatura que en la presente instancia procesal, de las pruebas arrimadas al proceso, que no son otras, que los actos administrativos demandados, no resulta prima facie determinar violación a las normas constitucionales y legales invocadas, sumado a que tampoco se acreditó siquiera sumariamente la existencia del perjuicio inminente que se pretende precaver con esta solicitud.»

En resumen, la solicitud de medida cautelar planteada fue negada en cuanto: **1.** Es necesario revisar a fondo los actos demandados para determinar su legalidad; **2.** No puede realizarse un examen a priori sin analizar las pruebas aportadas con el proceso; **3.** No se acreditó la existencia de un perjuicio inminente que pretende ser precavido.

### III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Los argumentos expuestos para negar la solicitud de medida cautelar son equivocados. En este caso particular no es necesario un estudio de fondo del asunto ni un examen exhaustivo de las pruebas para corroborar la contradicción de los actos administrativos demandados con el ordenamiento jurídico, ni tampoco para comprobar la necesidad de una suspender los efectos de los fallos sancionatorios expedidos para proteger el objeto del proceso: el restablecimiento pleno de los derecho afectados con una decisión ilegal.

También es desacertado que se manifieste que no se probó siquiera sumariamente el perjuicio que se quiere precaver cuando, del contenido de los actos administrativos demandados y los efectos que a ellos les confiere la Ley, puede inferirse con seguridad cuáles son las limitaciones impuestas sobre los derechos fundamentales que María Carolina Castillo Aguilar.

#### **A. Un examen general de los actos demandados si permite deducir su contradicción con normas de carácter superior**

Tal como se reseñó acápite atrás, la nulidad de los actos sancionatorios expedidos por la Procuraduría General de la Nación se solicitó por siete razones. Cada punto refiere a aspectos diferentes del trámite que se surtió en contra de la Dra. María Carolina Castillo Aguilar: desde la infracción de garantías constitucionales inherentes al ejercicio del ius puniendi, hasta inconsistencias en la iniciación del procedimiento o falencias en la valoración probatoria.

No obstante, no es cierto que para corroborar cada una de esas situaciones se requiera un examen de fondo sobre los aspectos objeto de debate. Al menos existen tres situaciones que pueden ser comprobadas objetivamente con la lectura de los fallos demandados y que muestran, con toda seguridad, la procedencia de medidas cautelares:

- Los fallos sancionatorios expedidos se basan en hechos sobre los cuales había operado el fenómeno de caducidad de la acción. En la parte motiva de los mismos pueden comprobarse que las instrucciones impartidas por María Carolina Castillo a la señora Rosalba Garibello Velandia el 2, 3, 5 y 9 de agosto de 2011 fueron utilizadas como referente para justificar una sanción. Los actos demandados permiten constatar también que, entre esas órdenes y la denuncia, transcurrió un término superior a los seis meses que indica la Ley 1010 de 2006, artículo 18; por lo que, sin lugar a dudas se configuró el término de caducidad sobre las mismas.

- La autoridad administrativa varió la conducta sancionada entre el fallo de primera y segunda instancia. Tal hecho constituye la vulneración al debido proceso y la infracción de las normas que orientan el proceso disciplinario. Basta con leer el fallo de primera instancia para corroborar que allí se censura una hipotética conducta constitutiva de acoso laboral, mientras en el segundo lo que se termina por reprochar es un «*abuso del cargo*» o «*trato irrespetuoso*» frente a un compañero de trabajo. Tal modificación de la acusación, cuando el acusado ya no puede ejercer otros mecanismos de defensa, muestra una irregularidad evidente entre lo resuelto y el ordenamiento jurídico superior; un escenario que justifica la adopción de una medida cautelar en favor del sancionado.
- No hay carga motiva que sustente la cuantificación de la medida sancionatoria adoptada. El fallo expedido en segunda instancia adolece de ese presupuesto de legitimidad que exige la Constitución y la Ley como garantía de quienes son objeto del ius puniendi estatal. Por ejemplo, el fallo asegura la existencia de un daño social con la conducta reprochada, pero jamás explica en qué consiste ese menoscabo; cita los criterios que establece la Ley para cuantificar una sanción disciplinaria, sin embargo, no detalla porque es procedente una medida sancionatoria de once meses en cambio de otra de un mes. Bajo ese entendido, los actos demandados adolecen de un presupuesto inherente a un Estado Social de Derecho, esto es, el deber de motivar las decisiones y evitar así cualquier arbitrariedad contra los administrados.

Los aspectos mencionados, como se anotó, pueden corroborarse con la lectura de los actos administrativos demandados y su confrontación con el ordenamiento jurídico superior. No se requiere un examen probatorio o un estudio de fondo del proceso para concluir que: la censura por hechos sobre los que se había extinguido la acción disciplinaria, la variación de la acusación en segunda instancia cuando no es posible el ejercicio del derecho de defensa o la falta de motivación al cuantificar la sanción, constituyen razones suficientes para disponer la adopción de una medida cautelar.

#### **B. Los efectos de los actos administrativos demandados y la necesidad de la medida**

Los actos administrativos demandados consisten en dos fallos sancionatorios de naturaleza disciplinaria, mediante los cuales se impuso la sanción de suspensión e inhabilidad especial para ejercer cargos públicos

por el término de once meses. Tal medida fue ejecutada el 30 de noviembre de 2018 por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Lo anterior quiere decir que la sanción impuesta a cargo de María Carolina Castillo Aguilar ya se surtió. Sin embargo, sus consecuencias, en particular la anotación en el registro público de sanciones disciplinarias, se mantiene, dada su duración de cinco años.

Si bien lo anterior puede llevar a la conclusión de que ya no es necesario adoptar una medida previa por ausencia de objeto o hecho superado, lo cierto es que tal situación representa todo lo contrario:

Primero, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que en los procesos declarativos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa es posible decretar las medidas cautelares para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Segundo, una de las pretensiones de restablecimiento del derecho propuestas en la demanda consiste, precisamente, en que se *«disponga eliminar la sanción de suspensión e inhabilidad especial para ejercer funciones públicas por el término de 11 meses, la cual fue registrada en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación»*.

Tercero, el registro de la sanción de suspensión impuesta es la única consecuencia que persiste hoy en día de los actos administrativos demandados. Es decir, tal situación representa el único escenario posible de restablecimiento material de derechos en este litigio, dado que las otras medidas de *«restablecimiento»* solicitadas tienen por objeto resarcir una vulneración de derechos ya configurada. En ese sentido, la suspensión de la anotación en el registro constituye el único mecanismo de protección real de aquellos derechos que aún hoy se encuentran siendo afectados a causa de los fallos sancionatorios expedidos de forma irregular.

Cuarto, no se requiere prueba sumaria para entender que el sistema de información de registro de sanciones e inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación es un referente insoslayable para todo proceso de vinculación con el Estado o con organizaciones privadas que tienen relación con aquel. La consulta de dicho registro es un paso obligatorio, por ejemplo, en los trámites para la suscripción de un contrato estatal o de vinculación laboral; y, aunque esa anotación no suponga un impedimento legal, tal información constituye un referente para determinar si se establece o no una relación contractual o legal con María Carolina Castillo Aguilar. Por consiguiente, basta acudir a las reglas de la experiencia y la sana crítica para

tener por demostrado el peligro o daño inminente que esa medida está causando, especialmente en lo que tiene que ver con la imagen, buen nombre, dignidad, alternativas de empleo e igualdad de oportunidades de mi representada.

De tal manera que, insistimos en que se suspendan los efectos de los actos demandados, es decir, según el tiempo transcurrido, que se ordene suspender la anotación de la sanción en el registro público administrado por la Procuraduría General de la Nación. Se trata de la única medida que podría garantizar de alguna manera **la efectividad plena de la sentencia y del litigio**. Pues, de continuarse al ritmo que se lleva en este proceso (en el que aun no se ha programado audiencia inicial luego de casi dos años), es probable que la legalidad de los fallos expedidos por la Procuraduría General de la Nación termine siendo decidida con posterioridad a octubre de 2023; tiempo para el cual ya no tendrá sentido, aparte del resarcimiento económico sobre un daño ya causado, el restablecimiento de algún derecho.

La Dra. María Carolina Castillo Aguilar no tiene porque soportar los efectos y señalamientos que produce una sanción injusta, cuando la Ley otorga las herramientas al Juez para intervenir y prevenir, como aquí sucede, la estructuración de un daño irremediable a su imagen, desarrollo profesional y proyecto de vida.

7

Aunque hoy sólo perdure el registro de la sanción, tal situación merece ser atendida inmediatamente por la jurisdicción entre tanto se define este litigio.

#### IV. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en el presente documento, solicitamos respetuosamente que se revoque la decisión adoptada a través de auto expedido el 1 de octubre de 2021 y que, en su lugar, se decreten las medidas cautelares pedidas por nuestra parte. De manera particular, insistimos en que se suspenda el registro de la sanción de suspensión e inhabilidad especial para ejercer funciones públicas por el término de 11 meses dispuesto en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades.

Atentamente,

  
**PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ**  
C.C. No. 19.362.157 de Bogotá  
T.P. 44.118 del C. S. de la J.