



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., ocho (08) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Referencia:	11001-33-35-025-2017-00121-00
Demandante:	MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN
Demandada:	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Controversia:	Control judicial sobre decisiones disciplinarias

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 806 de 2020 y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

La actora depreca la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos i) decisión de primera instancia proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia proferida el 05 de enero de 2016, ii) Decisión de segunda instancia proferida por la vicepresidencia de Gestión Humana del Banco Agrario de Colombia el 21 de noviembre de 2016, dentro del proceso disciplinario 2013-02-0105, que confirmó la decisión inicial consistente en la imposición de sanción a la demandante de suspensión de contrato de trabajo por el término de un (1) mes como responsable de la falta gravísima a título de culpa grave.

A título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** solicitó dejar sin efectos el acto administrativo contenida en la decisión proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia S.A, del 02 de febrero de 2017, mediante la cual se decidió convertir la sanción disciplinaria impuesta en multa económica la cual se instrumentalizó a través del oficio del 29 de marzo de 2017 por el cual se le informa a la actora que el valor a pagar es de \$9.442.000, oficio que pretende se deje sin efecto. En consecuencia, se ordene al demandado se abstenga de cobrar la sanción disciplinaria convertida en multa y se declare que la accionante no está obligada a pagar suma alguna por sanción disciplinaria convertida en multa.

Así mismo, depreca a título de restablecimiento del derecho que de llegar a cancelarse suma alguna por concepto de sanción pecuniaria, se ordene a la accionada a reintegrar las sumas canceladas, indexadas y con intereses hasta el día del reintegro del dinero.

Se ordene a la accionada informar a la Procuraduría General de la Nación eliminar las anotaciones efectuadas de la sanción disciplinaria en el registro de antecedentes

disciplinarios de la actora, y en consecuencia ordenar a esta ultima entidad eliminar las anotaciones efectuadas y se condene en costas a la accionada.

1.2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA DEMANDA.

El fundamento fáctico de las pretensiones lo constituyen los hechos relevantes que fueron narrados por el actor así:

- a. La demandante en abril de 2009 fue designada como Gerente de Contratación del Banco Agrario de Colombia S.A., cargo que desempeñó hasta el 30 de junio de 2015.
- b. EL Banco Agrario de Colombia suscribió una orden de servicios con la Cámara de Comercio de Bogotá para adelantar cursos de capacitación, seminarios, de actualización y diplomados a los diferentes funcionarios del Banco.
- c. Para los meses de abril, mayo y junio de 2013, la Cámara de Comercio adelantó diplomado de Gestión Logística Empresarial, respecto del cual el Banco inscribió 26 funcionarios y dentro de ellos la demandante.
- d. Las clases iniciaron el día 01 de abril de 2013 y terminaron el 13 de junio de 2013 con una intensidad horaria de 100 horas distribuidas en 29 clases, cada clase con una duración de 3 horas y media en un horario de 6:00 pm a 9:30 pm.
- e. El 19 de junio de 2013 la Cámara de Comercio de Bogotá le otorgó a la demandante el diploma del Diplomado en Gestión Logística Empresarial como una certificación de asistencia a los cursos y clases del diplomado y haber aprobado el curso a entera satisfacción.
- f. La demandante con ocasión de su cargo como Gerente de Contratación del Banco Agrario la cual demandaba temas como consolidar publicaciones, adendas, avisos, y consolidados del día a día del proceso de contratación y la imprevisibilidad de la dinámica propia del proceso de contratación, llegó tarde a tres clases, la numero 11, del 24 de abril de 2013, 14 del 02 de mayo de 2013 y 22 del 23 de mayo de 2013 del 14 o hubo que retirarse antes de que estas terminaran, situación por la que la actora solicitó el favor a algunos compañeros de clase anotar su nombre si pasaban la planilla antes de que ella llegara o después de que se retirara, con el animo de que no le fuera anotada la falla, pues había asistido, solo no estaba presente al momento de la asistencia.
- g. Al finalizar dos clases de mayo de 2013, el profesor del diplomado al ver que algunos alumnos se retiraban de clase y otros hablaban o manipulaban su celular decidió llamar a lista encontrando que algunos alumnos no se encontraban en el recinto, pero su nombre había sido escrito en la planilla de asistencia, situación que fue informada por parte del Gerente de Formación

Empresarial de la Cámara de Comercio informó al Banco Agrario por medio de correo del 24 de mayo de 2013, a raíz de ello la Coordinadora del Diplomado requiere vía correo electrónico a la demandante con el fin de solicitarle que llame la atención de los funcionarios en punto de su comportamiento.

- h. La actora reenvió el llamado de atención a los funcionarios, lo que generó molestia en el funcionario Luís Fernando Rosas Bazante, quien no considero acertado el llamado de atención debido a su buen comportamiento en el diplomado, razón que lo lleva a solicitar de la Oficina de Control Interno Disciplinario la apertura de indagación preliminar para establecer los hechos.
- i. El día 28 de mayo de 2013 la Oficina de Control Interno Disciplinario realiza apertura de indagación preliminar, ordenando recibir declaración de la funcionaria LUZ NIDIA ZARATE MEDINA.
- j. El 09 de junio de 2013, luego de recibir las declaraciones juramentadas de Luís Fernando Rosas Bazante y Luz Nidia Zarate Medina, la Oficina de Control Interno Disciplinario decide continuar con la indagación preliminar disciplinaria al encontrar irregularidades de orden disciplinario como la suplantación de asistencia y no asistencia a clases del diplomado, por lo cual citan a versión libre a funcionarios asistentes al diplomado.
- k. El 09 de octubre de 2014, la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia S.A. procede a evaluar la investigación disciplinaria formulando pliego de cargos en contra de los funcionarios incluida la actora, imputado el cargo de comisión de falta disciplinaria gravísima descrita en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.
- l. La actora presentó descargos y aportó pruebas, denunciado las irregularidades de la investigación disciplinaria, la indebida imputación y la falta de adecuación. Así mismo en la oportunidad respectiva presentó alegatos de conclusión.
- m. El 05 de enero de 2016 se profirió el acto administrativo, decisión de primera instancia, por parte de la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General de Bogotá del Banco Agrario de Colombia S.A. la cual impuso a la actora sanción de suspensión de contrato de trabajo por el término de un mes como responsable de una falta gravísima a título de culpa grave de acuerdo con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En contra de esa decisión la demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 21 de noviembre de 2016 por parte de la Vicepresidencia de Gestión Humana del Banco Agrario de Colombia S.A., confirmado la decisión inicial.
- n. EL 02 de febrero de 2017 se decide convertir la sanción disciplinaria impuesta a la demandante en multa económica a razón del salario devengado por esta por un valor de \$9.442.000.

2. NORMAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

2.1. Normas violadas

Constitucionales: Artículo 29

Legales:

Ley 734 de 2002, artículos 4, 5, 19, 43, y 163

2.2. Concepto de violación

Considera que los actos administrativos acusados están incurso en nulidad por infracción de las normas en que debían fundarse, falsa motivación y desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

Sostuvo que se vulnera el debido proceso en la medida que el operador disciplinario paso por alto durante todo el proceso que no basta con citar alguno o algunos delitos aparentemente tipificados en el Código Penal en los cuales podría encuadrar la conducta del sujeto disciplinado, sino que debe en aras de adecuar la tipicidad objetiva y respetar el debido proceso se debe señalar las razones de hecho y de derecho y las circunstancias de tiempo modo y lugar por las cuales la conducta del funcionario público encuadra objetivamente dentro de esos tipos penales, y luego demostrar que dicha conducta se cometió en razón, con ocasión y como consecuencia de la función o cargo o abusando del mismo.

Argumentó que en el juicio de tipicidad disciplinario se debe hacer la adecuación de la conducta al tipo penal, determinando con claridad las razones de hecho y de derecho, las circunstancias fácticas específicas que hacen que la conducta del sujeto disciplinado constituya un determinado y específico tipo penal, lo cual se pasó por alto en el presente caso. Agotado lo anterior es menester que el operador disciplinario establezca si la conducta tipificada se cometió en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o abusando del cargo. Aspectos con los cuales, desde el punto de vista disciplinario la conducta deviene en atípica y podrá ser objeto de investigación penal pero no disciplinaria.

En el presente caso consideró que le bastó al operador disciplinario aducir que la conducta de la actora de solicitar a algunos de sus compañeros la anotaran en la planilla de asistencia es constitutiva del delito de falsedad material en documento público y que al ser funcionaria del Banco Agrario era una conducta en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo y abusando del mismo; tipificación que considera se aisló de un análisis que le permitiera llegar a esa conclusión y que considera falso, temerario y falto de rigor.

Manifestó que el mismo despacho disciplinario reconoce la ausencia de elementos volitivos tendientes a afectar intencionalmente el deber funcional o causar un daño al Banco Agrario, aspecto que considera imposible de afectar con el hecho de poner

el nombre de un funcionario en la planilla de asistencia a un diplomado, solicitud que resalta no efectuó la actora bajo una relación de poder, intimidación o sumisión atendiendo el cargo que ostentaba sino como una solicitud razonable de haber asistido a la clase. Tampoco se efectuó el ánimo de cometer un delito por tanto está ausente el elemento volitivo y por tanto la conciencia de estar cometiendo un hecho punible pues resalta se trataba simplemente de que la actora no se hiciera acreedora a una falla de asistencia a las tres clases a las cuales efectivamente había asistido.

Indicó que en su consideración el operador disciplinario debe seguir una secuencia lógica y garantista del debido proceso que inicia por hacer una adecuación de la conducta, luego identificar la ilicitud sustancial de la misma y por último, establecer la culpabilidad requiriendo esta última que la conducta se haya cometido a título de culpa o dolo, elemento este último que considera no se configura, pues no obstante haber pedido el favor de la inscripción en la lista de asistencia, por tener que retirarse de las tres clases, lo cierto es que si asistió a las mismas, por tanto considera que la conducta no se cometió y mucho menos la configuración de un delito.

Sostuvo que los actos acusados sustentan que el delito consiste en consignar un hecho en un documento verdadero, es decir, haber consignado en un documento público las planillas de asistencia al diplomado, asimilando el ente disciplinador que la actora no había participado de tres de las clases, consignándose en la planilla de asistencia una mentira, situación que de una parte no se ajusta a la realidad pues la actora si compareció a las clases y de otra esa asimilación conduciría a una falsedad ideológica, no a una falsedad material que fue la enrostrada en el fallo de primera instancia cuando de manera textual manifiesta el disciplinador que se configura el delito de falsedad material citando inclusive el artículo 287, lo que conduce a una incoherencia entre la imputación y la tipificación de la conducta y por contera a una falsa motivación.

Argumentó que las planillas de asistencia no pueden ser consideradas un documento público, en su criterio, las citadas planillas de asistencia de la Cámara de Comercio son un documento auxiliar para que el profesor tenga junto con otros elementos como lo son las notas la participación en clase y las evaluaciones los fundamentos para otorgar el diploma, de hecho es auxiliar por cuanto se demuestra que no siempre se pasaba la lista de asistencia, de otro lado, no tienen razón de ser pues es claro que la actora obtuvo su diploma, luego no tiene la relevancia de servir como elemento estructurante de una relación jurídica relevante. En esa medida el hecho de solicitar a un compañero anotar el nombre en la planilla de asistencia porque esta debía ausentarse no constituye ni puede estructurar objetivamente el tipo penal que protege que es la fe pública y mucho menos tipificar la falta disciplinaria tipificada en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y tampoco entran en juego la estructuración de relaciones jurídicas protegidas por ley con implicaciones en la confianza colectiva y los derechos de terceras personas.

Indicó que existió una variación en la imputación con la decisión de segunda instancia cuando afirma que el documento es público por haber sido firmado o por

habérsele hecho anotaciones por parte de servidores públicos, sin cualificar que dichas anotaciones no se hacen en ejercicio o con ocasión del cargo público y las funciones adscritas al mismo, lo que hace nugatoria la garantía del derecho de defensa.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida por medio de auto del 04 de julio de 2019¹, notificándose en debida forma a la entidad demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público.

La audiencia inicial se realizó el 13 de julio de 2020 (fls. Archivo 041 pdf) y en dicha diligencia luego de surtidas las etapas se decretó la práctica de pruebas que fueren practicadas en audiencia de pruebas del 30 de septiembre de 2021².

1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

En la oportunidad adecuada la apoderada del Banco Agrario contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, al tenor de los siguientes argumentos:

Consideró que en el presente caso no se violó el debido proceso teniendo en cuenta que la actora tuvo acceso al expediente, la oportunidad de controvertir las pruebas, las etapas procesales de las instancias disciplinarias se surtieron conforme a lo establecido en el estatuto disciplinario.

Adujo que no se puede desconocer la presunción de legalidad y que sobre los actos acusados recae la presunción de legalidad, la cual debe ser derruida por la demandante.

2. PRUEBAS APORTADAS Y PRÁCTICADAS.

a. Documentales

1. Copia autentica de los fallos de primera y segunda instancia (fl. 53-194 archivo 001 dda y anexos).
2. Certificado de antecedentes disciplinarios de la demandante (fl. 195 archivo 001 dda y anexos).
3. Decisión del 02 de febrero de 2017, mediante la cual la Oficina de Control Interno Disciplinario del Banco Agrario, convierte en multa la sanción impuesta a la actora (fl. 195 archivo 001 dda y anexos).
4. Expediente disciplinario (carpeta expediente disciplinario, expediente pdf).

En la etapa probatoria se recaudó el interrogatorio de parte de la demandante, el cual se desarrolló así:

¹ Fls. Archivo 027 del expediente pdf.

² Fl. 045 expediente pdf.

INTERROGATORIO DE PARTE: MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN

1. Preguntado: Conocida el manual de procedimiento de desarrollo humano de la entidad, cuando ingreso.

Contestó: No recuerdo

2. Preguntado: Cuando la inscribieron en el diplomado en la cámara de comercio sabia a que se comprometía con la inscripción.

Contesto: Nos enviaron los temas de inscripción, pero no indicaron las reglas para le diplomado

3. Preguntado: No se les dijo sobre el reglamento de asistencia que se debía cumplir.

Contesto: No, de hecho, después de que inició el disciplinario me hicieron firmar un formato sobre esas reglas, por eso no estaba firmado tampoco.

4. Preguntado: No sabía cuales eran las consecuencias de la inasistencia o llegadas tarde a las clases

Contesto: No porque no me las dieron a conocer

5. Preguntado: Conoció de otras consecuencias a nivel profesional de sus funciones en el banco

Contesto: Que lo tenga presente no

6. Preguntado: Cual era su cargo en el Banco Agrario de Colombia

Contesto: Gerente de contratación de bienes y servicios

7. Preguntado: No debía conocer el reglamento y procedimientos como gerente que era

Contesto: No entiendo porque lo debería conocerlo. Conocía el reglamento las funciones de mi cargo porque era la que efectuaba todo el tema de contratación del banco

8. Preguntado: Hacían parte de sus funciones respetar y cumplir el reglamento interno laboral del banco

Contesto: Ahí debe estar las demás que se considere necesarias

9. Preguntado: En algún momento le indico a los que hacían la gerencia o coordinación del diplomado o a sus superiores que tenía dificultad para asistir al diplomado o llegar a tiempo o la necesidad de salir por razón de sus funciones de su cargo

Contesto: Yo asistí a 29 clases, pero por el cargo no podía llegar puntual, tenía un horario de 6 a 9 y 30, por la carga de mi cargo en el banco no era posible llegar oportunamente, había actividades que se debían ejecutar a diario como las prórrogas contractuales o las adiciones que no daban espera. Hay unos cronogramas del proceso de contratación que se tienen que respetar. Le manifeste a mi jefe que era el vicepresidente administrativo sobre la dificultad que tenía para llegar puntual y el lo entendía.

10. Preguntado: Quedo registro de esa imposibilidad de la asistencia con cámara y comercio

Contesto: Lo desconozco porque yo asistí a todas las clases

11. Preguntado: A ninguno de los docentes les pidió permiso para salir antes o llegar tarde

Contesto: Es probable que si lo haya hecho, me disculpaba cuando llegaba tarde o cuando me tenía que retirar.

12. Preguntado: A los funcionarios que firmaron por usted, sabia los cargos de esos funcionarios que firmaron por usted

Contesto: Si sabia de ellos porque trabajaban conmigo, pero no firmaron por mí, solo registraron mi nombre porque yo asistí a las clases

13. Preguntado: Juan Carlos Granados, Juliana Valencia, Mauricio Figueredo que eran profesionales universitarios de la gerencia de contratación eran subordinados suyos

Contesto: Si, pero yo les pedía el favor que registraran porque ellos sabían que yo estaba en camino o que me tenía que retirar antes.

14. **Preguntado:** Aparte de ser sus compañeros eran sus subordinados en la Gerencia de contratación

Contesto: Eran mis compañeros

15. **Preguntado:** No les daba ordenes em razón de la subordinación

Contesto: El Diplomado se hizo afuera del horario y en ese momento no había subordinación éramos compañeros y amigos

16. **Preguntado:** Estas personas se vieron compelidos a suscribir las listas por usted, tendido en cuenta que era usted la gerente de contratación

Contesto: No para nada, para eso se efectúa la versión libre y registro mi nombre porque asistir a las clases no porque fuera su superior o y más allá me dieron el diploma

17. **Preguntado:** Sabía de las obligaciones frente al banco como funcionaria

Contesto: a nosotros no nos dijeron cuáles eran las obligaciones, luego fue cuando nos hicieron firmar los formatos y si se mira los antecedentes ahí está, pero eso fue posterior.

Todas las funciones de todos los cargos no

Todas las funciones no sabían de las que yo desarrollaba

Para eso era el formato que nos hicieron firmar pero que debieron hacerlo antes y tampoco debía saber todas las funciones

18. **Preguntado:** Sabía que era obligación actuar de buena fe, bajo el principio de legalidad

Contesto: Siempre se actuó de buena fe, respetando todos los principios y yo asistí a todas las clases

19. **Preguntado:** No existía otra forma que usted acreditara su asistencia a las clases que no fiera que alguien firmara por usted

Contesto: Los docentes eran testigos y compañeros también. Desconozco que otra forma podía haber.

En todo caso asistí a todas las clases

PREGUNTAS DEL DESPACHO

Preguntado: En el proceso disciplinario fue a atestiguar el profesor que de tanto hablan

Contesto: si, pero no fue

Preguntado: No lo volvieron a citar por parte de la entidad

Contesto: No se

Preguntado: No lo obligaron a comparecer por parte de la entidad

Contesto: No lo se

Preguntado: nunca llegó ese testigo

Contestó: nunca llegó

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Parte demandante:

Presentó sus alegatos de conclusión reiterando la ausencia de tipicidad, la ausencia de antijuricidad disciplinaria expuesta en amplitud en la demanda.

Así mismo, respeto de la ausencia de culpabilidad indicó que el operador disciplinario refiere a unos presuntos delitos que según el Despacho podrían tipificarse con la conducta de la doctora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURAN sin hacer la adecuación típica de las circunstancias de modo, tiempo y lugar por lo cual este hecho se da.

Considera que el operador disciplinario se eximió de hacer un ejercicio de adecuación típica disciplinaria, de hacer la individualización de conducta y de hacer la imputación de conducta.

Manifestó que si el operador disciplinario del Banco Agrario consideraba que el hecho de que la actora hubiere solicitado a un compañero de clase del diplomado que anotara su nombre en la planilla de asistencia para tres clases a las que asistió pero de las que tuvo que retirarse antes de que pasaran la planilla, bien hubiera podido el Despacho analizar el artículo 51 del Código Único Disciplinario que expresa que cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia, sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. Incluso concluye que la conducta descrita realizada por la demandada ni siquiera afectaba en manera alguna el orden interno de la dependencia en la que trabajaba, y mucho menos afectaba en grado sumo, relevante y notable la función pública o sus deberes funcionales para que fuera catalogada como un delito contra la fe pública y además de ello, constitutiva de una falta disciplinaria gravísima.

Parte demandada:

Presentó sus alegatos de conclusión indicando que, en lo tocante al debido proceso, es claro y evidente que, dentro de dichas actuaciones, como se constata en el expediente disciplinario que se allegó que se observó y respeto al disciplinado los principios del debido proceso, el derecho de defensa, de contradicción, imparcialidad, transparencia, eficiencia y economía procesal propio de este tipo de actuaciones.

Manifestó que el análisis de la tipicidad es un apartado fundamental en la motivación del acto administrativo que impone una sanción disciplinaria y dentro del mismo, la autoridad cuenta con un margen de interpretación más amplio que el que se encuentra en el derecho penal, pues la precisión con la cual deben estar descritos los comportamientos disciplinariamente reprochables tiene una mayor flexibilidad al concebido en materia criminal, ante la dificultad de que la ley haga un listado detallado de absolutamente todas las conductas constitutivas de falta; como consecuencia de ello se ha avalado, desde un punto de vista constitucional, la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados y la formulación de los tipos abiertos y en blanco que están redactados con una amplitud tal que hace necesario remitirse a otras normas en las que se encuentren consagrados los deberes, las funciones o las prohibiciones que se imponen en el ejercicio del cargo, y que exigen un proceso de hermenéutica sistemática lógica que demuestre en forma congruente cómo la conducta investigada se subsume en la descrita por la ley. El

incumplimiento de deberes como falta disciplinaria es un tipo abierto que requiere de la integración con otras disposiciones normativas.

Sostuvo que en el presente asunto el origen de las faltas disciplinarias fue primero el incumplimiento de sus deberes legales y reglamentarios lo que le acarreo la falta gravísima, ya que violó manifiestamente una de las reglas de obligatorio cumplimiento, la cual era asistir al Diplomado de logística Empresarial que adelantó la Cámara de Comercio de Bogotá, pues era un deber de todos y cada uno de los funcionarios inscritos, entre ellos la aquí demandante, asistir a las clases en las fechas y horas programadas, máxime cuando el Banco era quien incurrió en los gastos patrimoniales y la segunda circunstancia, y quizás la más reprochable fue que la aquí demandante, fue engañar a los instructores haciendo que apareciera registrada su firma o nombre en la planilla de asistencia, cuando lo cierto era que no estaba presente en esa hora, por lo que se estableció el incumplimiento del deber funcional al que estaba sujeta y por ello implicaba una importancia para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Argumentó que el derecho disciplinario valoró la inobservancia de normas positivas en cuanto que implicó el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público, ya que son presupuestos de una correcta administración pública la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, y por ello la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, es decir, la infracción a un deber de cuidado o diligencia, ya que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, a fin de garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas.

Sostuvo que se inició la investigación, con base en carta del 24 de mayo de 2013 suscrita por el gerente de Formación Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá dirigida a la Gerencia de desarrollo y Bienestar de la Vicepresidencia de Gestión Humana referenciada “Suplantación firmas participantes diplomado logístico empresarial”, en donde se hizo énfasis en que en las clases del 16 al 23 de mayo se llamó a lista al finalizar la clase, encontrando que funcionarios inscritos del Banco no se encontraban pero en el listado aparecen sus firmas suplantadas, como consecuencia de ello, se llamó a versión libre a los funcionarios implicados, se incorporaron evidencias en lo que tuvo que ver con la solicitud y suplantación de firmas en las planillas de asistencia, por lo que mediante decisión del 09 de octubre de 2014 se profiere el PLIEGO DE CARGOS, y dentro de dicho proceso se recibieron testimonios, como el de la Doctora DIANA LUCIA SILVA BETANCURT consultora de la Cámara de Comercio Regional de Bogotá, se

incorporaron las pruebas documentales, tales como las planillas de asistencia (anexo 1) del expediente disciplinario.

Por su parte la demandante a través de apoderado debidamente constituido presento los elementos de defensa y ejerció el derecho de defensa y contradicción previsto para este tipo de procesos, proceso que terminó en concluir que la demandante si había incurrido en dicha falta disciplinaria, como ella lo reconoció no solo durante el proceso disciplinarios, sino también dentro del presente asunto, pues se encuentra soportada con el acervo probatorio, que dicha servidora pública que si solicito que firmaran por ella la planilla de asistencia cuando ella no se encontraba presente en la clase del Diplomado. Actos y conductas que indudablemente, atentan contra los principios de igualdad y transparencia, sino se reitera los de honradez y lealtad institucional, que debe tener todo servidor público en el ejercicio de la función pública. Por ello en materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilícitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»

Sostuvo que la noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y la diferencia del derecho penal es que no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público y concluye que la conducta de la señora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURAN en calidad de Gerente de la Gerencia de Contratos, se dio con ocasión de su cargo y constituye una infracción sustancial a sus deberes funcionales y atentó contra el principio de la administración pública por el hecho de ocultar una omisión y que de acuerdo a los anexos que hacen parte de los Manuales vigentes para la época de los hechos no estaba permitido, demostrándose la antijuridicidad de la conducta por lo que vulneró en el Código Disciplinario Único afectando los fines esenciales del Estado y el patrimonio del estado.

Consideró que la conversión de la sanción en multa, y como da cuenta el expediente disciplinario se dio porque al momento de hacer efectiva la sanción, la aquí demandante ya no se encontraba vinculada a la entidad, por ello y de conformidad con el Código Disciplinario Único cuando se imponga como sanción la suspensión en el ejercicio del cargo y la misma no pueda ser cumplida por haber el disciplinado cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, se convertirá el término de suspensión o el que faltare en salarios de acuerdo al monto de lo devengado por el servidor. Esto de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

3.1. El problema jurídico

El problema jurídico del cual se ocupará el Despacho, consiste en determinar si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados que declararon la

responsabilidad disciplinaria de la demandante y en consecuencia determinar si tiene derecho al restablecimiento del derecho consistente en la exoneración de la multa producto de la sanción disciplinaria, ordenar a la Procuraduría General de la Nación la eliminación de las anotaciones, ordenar a la Contraloría General de la República anular las anotaciones en el certificado de antecedentes fiscales y condenar en costas a la accionada.

Previo a decidir la cuestión planteada, se hará un pronunciamiento respecto de la facultad de control a los actos administrativos sancionatorios.

3.2 El control disciplinario como manifestación de la función administrativa

Los deberes, los derechos y las prohibiciones consagradas en la ley para los servidores públicos constituyen un desarrollo de las relaciones que gobiernan su vinculación con el Estado, quienes en razón de dichas relaciones especiales de sujeción, asumen cargas especiales u obligaciones que le exigen adecuar su conducta oficial hacia el cumplimiento de sus funciones, en aras de lograr también la consecución de los fines del Estado, la prevalencia del interés general y el desarrollo de los principios de la función administrativa.

En este mismo sentido el artículo 209 superior establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del *ius puniendi estatal*, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que contrarían el ordenamiento jurídico y los deberes funcionales. La ley disciplinaria, entonces, se orienta a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las labores estipuladas³.

Por esa razón, siempre que el servidor público incurra en una conducta que se desvíe de los anteriores postulados, se predica la existencia de una infracción a sus deberes funcionales, que constituye el fundamento de la imputación disciplinaria, tal como lo establece el artículo 5º de la Ley 734 de 2002, al disponer que hay falta disciplinaria cuando se afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.

La potestad disciplinaria, está sujeta a un procedimiento totalmente reglado, por lo que cualquier decisión sancionatoria de las autoridades debe observar plenamente la garantía fundamental del debido proceso, en aplicación de la ley, debe incluir un proceso de adecuación típica de la conducta⁴ de la persona procesada bajo la norma sancionatoria aplicable. También debe sujetarse a unas etapas previamente

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A"; Sentencia de 5 de septiembre de 2012; Radicación 11001-03-25-000-2010-00177-00 (1295-10) ,C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁴ Artículo 4 del Código Disciplinario Único: "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" (subraya la Sala), lo cual significa que el Juez disciplinario debe determinar expresamente en cada caso si el comportamiento investigado se adecua a la descripción típica contenida en la ley que se le va a aplicar.

establecidas en la Ley, y materializar la protección de los derechos de defensa y contradicción del investigado.

3.2. Régimen disciplinario aplicable al actor

Como los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria que se adelantó en contra del accionante, ocurrieron en el año 2013, cuando se desempeñaba como Gerente de Contratación del Banco Agrario de Colombia S.A., le son aplicables las disposiciones que entonces se encontraban vigentes, previstas en la Ley 734 de 2002 con las modificaciones que introdujo la Ley 1474 de 2011⁵.

En efecto, con la expedición del Código Disciplinario Único, se buscó instaurar un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado⁶.

3.3 Control de legalidad sobre actos disciplinarios

El control de legalidad ejercido por la jurisdicción contenciosa administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios es integral y pleno, en cuanto obliga a los Jueces de la República a hacer un estudio global de las actuaciones de la administración, incluyendo las que profiere en ejercicio del poder disciplinario.

Por tanto, cuando se acude a la jurisdicción en sede de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario examinar la concordancia de los actos administrativos proferidos por la autoridad disciplinaria con el sistema constitucional y legal que los gobierna, así como su incidencia sobre los derechos del disciplinado⁷.

El Consejo de Estado en Sentencia de 11 de diciembre de 2012⁸ estableció el alcance de la revisión realizada por el Juez sobre los actos administrativos proferidos en los procesos disciplinarios, indicando que se trata de un control pleno, sin restricciones ni limitaciones por la naturaleza del acto administrativo que se enjuicia.

De esta manera, los actos proferidos por la Banco Agrario de Colombia con fundamento en la potestad disciplinaria constituyen ejercicio de función administrativa, y en consecuencia, están sujetos al control de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es decir, que no son de naturaleza jurisdiccional, sino verdaderos actos administrativos pasibles de control judicial en el que se materializan las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene derecho el sujeto disciplinado⁹.

3.4 Elementos a analizar dentro del control de legalidad

⁵ *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.*

⁶ Así lo expresó la Corte Constitucional, en la sentencia C- 819 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Al respecto ver Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia de 26 de marzo de 2014. Radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13). Consejero ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, radicado 11001-03-25-000-2005-00012-00; C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

⁹ Ver las sentencias C-095 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), o T-060 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

En razón de los cambios jurisprudenciales respecto del control de legalidad de los actos disciplinarios, el Consejo de Estado unificó su posición mediante sentencia del 9 de agosto de 2016¹⁰, en la que precisó:

“En conclusión: El control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, es integral.

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva.

• *Respecto de las causales de nulidad.*

*Ahora bien, el juez de lo contencioso administrativo tiene competencia para examinar todas las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437. Si bien, prima facie, el juicio de legalidad se guía por las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto, que en virtud de la primacía del derecho sustancial, el juez puede y debe examinar aquellas causales conexas con derechos fundamentales, con el fin de optimizar la tutela judicial efectiva, de máxima importancia al tratarse del ejercicio de la función pública disciplinaria que puede afectar de manera especialmente grave el derecho fundamental al trabajo, el debido proceso, etc.
(...)*

• *Respecto de la valoración de las pruebas recaudadas en el disciplinario.*

De las causales de nulidad que regula el artículo 137 de la L. 1437, se destacan cuatro de ellas, porque tendrían relación directa con la valoración probatoria bajo los parámetros de un juicio integral, a saber: (i) violación del derecho de audiencias y de defensa, que vincula el derecho al debido proceso regulado en el artículo 29 Constitucional que consagra el derecho a presentar pruebas, solicitarlas o controvertirlas. (ii) Infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo. Cuando el acto administrativo no se ajusta a las normas superiores a las cuales debía respeto y acatamiento¹¹, resulta lógico deducir que en el evento en que la decisión disciplinaria contraría los principios y reglas ya estudiadas que regulan la actividad de recaudo y valoración probatoria, establecidas en el artículo 29 de la Constitución y en las normas citadas de la Ley 734 de 2002, estará viciada por no sujetarse a las normas sustanciales y procesales que son imperativas para el operador disciplinario. (iii) Falsa motivación, se configura cuando las razones de hecho o de derecho que se invocan como fundamento de la decisión no corresponden a la realidad. Motivación que constituye un principio rector en el artículo 19 de la L. 734. El juicio integral permite controlar la valoración de la prueba porque sólo a partir de

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena; sentencia de 9 de agosto de 2016; Radicación 11001032500020110031600. (1210-11); C.P. William Hernández Gómez (E).

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de mayo de 2006, Rad. 14226, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

su objetiva y razonable ponderación, se puede colegir si el acto disciplinario se encuentra debidamente motivado.

- *Respecto de los principios rectores de la ley disciplinaria.*

Este control judicial integral, permite que el juez de lo contencioso administrativo pueda y deba examinar en la actuación sancionatoria el estricto cumplimiento de todos los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, la legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia¹².

- *Respecto del principio de proporcionalidad.*

Se hace una especial referencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 18 de la Ley 734, según el cual, la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y la graduación prevista en la ley. En los casos en que el juicio de proporcionalidad de la sanción sea parte de la decisión judicial, el juez de lo contencioso administrativo dará aplicación al inciso 3º del artículo 187 del CPACA¹³ que permite “[...] estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas [...]”. El juez de lo contencioso administrativo está facultado para realizar un “control positivo”, capaz de sustituir la decisión adoptada por la administración, lo que permite hablar de “[...] un principio de proporcionalidad sancionador, propio y autónomo de esta esfera tan relevante del Derecho administrativo, con una jurisprudencia abundante y enjundiosa, pero de exclusiva aplicación en dicho ámbito.[...]”¹⁴ Ahora bien, cuando el particular demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hace en defensa de sus intereses y no de la ley. En consecuencia, el juez debe atender la realidad detrás del juicio disciplinario administrativo (...)

- *Respecto de la ilicitud sustancial.*

En el mismo sentido, el juez administrativo está facultado para hacer el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad respecto de la ilicitud sustancial, de tal suerte que si el caso lo exige, se valoren los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado. Todo lo anterior no implica que desaparezca la exigencia prevista en el ordinal 4º del artículo 162 de la Ley 1437, que regula el contenido de la demanda, esto es, el deber de invocar los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas que se consideran trasgredidas y de explicar el concepto de violación, porque como bien se indicó en la sentencia de la Corte Constitucional (C-197 de 1999) dicha carga procesal de la parte demandante, es legítima y proporcionada.”

Bajo el precedente jurisprudencial expuesto, es dable concluir que la decisión del Ministerio de Defensa Policía Nacional está sometida a control judicial por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en atención a lo previsto en la Ley 1437 de 2011, el cual debe ser integral.

3.4. De los hechos probados

¹² Ver el libro I, título 1, artículos 4 al 21, de la Ley 734 de 2002.

¹³ La misma regla se encontraba en el artículo 170 del CCA.

¹⁴ Ver “El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho español”. Daniel Sarmiento Ramírez – Escudero. Universidad Externado de Colombia. 2007, 1.ª ed. páginas 95-96. 41 Derecho Administrativo Sancionador, A. Nieto García, Madrid, 2002, pág. 214, citado por Ramírez Escudero pág. 95. 42 Ob. Cit. Sarmiento, 2007, pág. 329.

En audiencia inicial celebrada el 24 de julio de 2019¹⁵, se indicó respecto de los hechos que eran narraciones de los procedimientos adelantados dentro de la investigación disciplinaria donde se garantizaron los hechos al demandante.

3.5. Del caso concreto

Es sabido que en materia de responsabilidad disciplinaria implica el análisis de la conducta del sujeto disciplinable desde tres ámbitos, la tipicidad,¹⁶ la ilicitud sustancial¹⁷ y la culpabilidad,¹⁸.

Respecto de estos tres factores, el Consejo de Estado¹⁹ ha considerado:

En cuanto a la tipicidad²⁰ la Ley determina que el operador disciplinario debe: **1)** identificar la conducta del sujeto disciplinable (imputación fáctica) y analizarla jurídicamente (imputación jurídica) a efectos de establecer si: **i)** constituye infracción de una norma de comportamiento, esto es si generó: **a)** una infracción a un deber, **b)** una infracción a una obligación o **c)** una extralimitación de funciones previamente establecidas en la constitución, la ley o el reglamento, y **ii)** si ésta de conformidad con la “clasificación de las faltas”²¹ (gravísima, grave o leve), constituye una falta disciplinaria atendiendo a un listado taxativo -para las faltas gravísimas-²² y a unos “criterios de gravedad o levedad”²³ -para las faltas graves y leves-

La antijuridicidad²⁴ por su parte, de acuerdo con la Ley disciplinaria, analiza la conducta del sujeto disciplinable desde una perspectiva diferente a la de la tipicidad, esto es desde la justeza de la misma. Esta es descrita por la norma disciplinaria como la “ilicitud sustancial” que se traduce en una afectación del “deber funcional sin justificación alguna”,²⁵ es decir, este elemento a diferencia de otras disciplinas del *ius puniendi* -como el derecho penal²⁶- no responde a la magnitud o gravedad del daño producido con la conducta sino a la existencia de la afectación de la función (independiente de si esta afectación es grave o no) y a la existencia o no de justificación para la misma, con base -entre otras- en las causales de justificación preestablecidas por el legislador.²⁷

¹⁵ Fls. 334.

¹⁶ Artículo 4°; 23; 43 # 9; 184 # 1 C.D.U.

¹⁷ Artículo 5° C.D.U.

¹⁸ Artículo 13; 43 # 1; 44 parágrafo C.D.U.

¹⁹ Sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), radicado 20001-23-39-000-2015-00114-01(3595-17)

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 27 de noviembre de 2014, Radicado 2010-00196-00, Actor: Heriberto Triana Alvis; y Sentencia de 1 de septiembre de 2016, Radicado 2011-00590-00, Actor: Fabio Zarate Rueda. En estas providencias la Subsección revisó el factor “tipicidad”, estableciendo que se compone de dos sub elementos, a saber a) la imputación fáctica y b) la imputación jurídica, este último a su vez se divide en i) la infracción de la norma de comportamiento y ii) en la falta disciplinaria propiamente dicha.

Distinción que facilita evaluar el proceso que realiza la autoridad disciplinaria cuando subsume la conducta en una infracción disciplinaria a fin de identificar si se está frente a una doble imputación por un mismo hecho –*violación del non bis in idem*- o frente a un concurso de faltas, y si la conducta ha sido correctamente identificada con un tipo disciplinario.

²¹ Artículo 42 C.D.U.

²² Artículo 48 C.D.U., y 34 de la Ley 1015 de 2006.

²³ Artículo 43 C.D.U.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 29 de enero 2015, Radicado 2013-00190-00, Demandante: Dora Nelly Sarria Vergara. En esta providencia la Subsección analizó la antijuridicidad disciplinaria para señalar que al ser descrita por el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 como la afectación del deber funcional sin justificación alguna, el elemento “afectación del deber funcional” no exige la producción de un resultado dañoso de ningún tipo o gravead y el elemento “justificación” debe ser analizado de conformidad con las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria del artículo 28 ídem.

²⁵ Artículo 5° C.D.U.

²⁶ Ley 599 de 2000, artículo 11. Antijuridicidad. Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal.

²⁷ Ver artículo 28 de la Ley 734 de 2002, causales de justificación de la conducta.

En este sentido y atendiendo a la jurisprudencia de esta Sala,²⁸ se tiene además que de conformidad con el artículo 5º del Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002- el cual dispone que “La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”, este mandato legal consagra, en criterio del Consejo de Estado, la específica noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y le diferencia del derecho penal, a saber que la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público y su falta de justificación.²⁹

El tercer factor de la responsabilidad disciplinaria es **la culpabilidad**, bajo la cual se analiza la conducta desde una perspectiva subjetiva, esto es, desde la evaluación de la voluntad y el conocimiento del sujeto disciplinable al momento encaminar su actuación.

Este último factor -la culpabilidad-, está expresamente regulado en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa lo cual significa en términos de la jurisprudencia constitucional que “el titular de la acción disciplinaria no solamente debe demostrar la adecuación típica y la antijuridicidad de la conducta, pues ésta debe afectar o poner en peligro los fines y las funciones del Estado, sino también le corresponde probar la culpabilidad del sujeto pasivo manifestando razonadamente la modalidad de la culpa”,³⁰ principio legal que deriva del mandato consagrado en el artículo 29 superior en virtud del cual “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”.³¹

Atendiendo a lo anterior, como se puede observar el artículo 13 de la Ley 734 de 2002 -antes transcrito-, no trae una descripción conceptual de la culpabilidad es decir no define, que debe entenderse por tal, **sino que consagra una regla de prohibición -no puede haber responsabilidad objetiva-** y los grados o niveles que la componen, esto es el dolo y la culpa. (Negrillas fuera de texto)

El contenido de los grados de culpabilidad sancionables en materia disciplinaria -dolo y culpa-, puede establecerse, como lo ha definido previamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,³² para el dolo atendiendo al código penal -por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002- y para la culpa de conformidad con el artículo 44 -parágrafo- de la Ley 734 de 2002 en el cual se definen los conceptos de **culpa gravísima** -ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento- y **culpa grave** -inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones-.

Entonces, es en el análisis de la culpabilidad donde se valora el aspecto subjetivo de la conducta, por lo tanto, atendiendo a lo anterior y al contenido del artículo 13 de la Ley 734 de 2002, es este factor el que

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 2 de mayo de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00149-00(1085-2010). Actor: Edgar Ariosto Alvarado González. Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación. Única Instancia – Autoridades Nacionales.

²⁹ La Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), explicó a este respecto que el derecho disciplinario se diferencia del derecho penal, entre otras, porque dado su objetivo central de garantizar la excelencia en el desempeño de la función pública, las sanciones que contempla se justifican por el mero incumplimiento del deber de los servidores públicos, incumplimiento que conlleva una afectación del servicio a ellos encomendado.

³⁰ Ibidem.

³¹ Sentencia C-155 de 2002, Ma. Po. Clara Inés Vargas Hernández.

³² Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Auto de marzo de 2015, radicado 2014-03799-00. ACTOR: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO. En esta providencia la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado analizó el factor “culpabilidad” y estableció que el contenido de los conceptos culpa grave y culpa gravísima tienen contenido propio en el artículo 44, parágrafo de la Ley 734 de 2002 mientras que el concepto de dolo debe ser observado desde el artículo 22 del código penal.

determina si en un caso concreto se aplicó o no responsabilidad objetiva.
(Negrillas fuera de texto)

Por esto, cuando en una decisión de la autoridad disciplinaria no existe referencia alguna a la valoración subjetiva de la conducta del sujeto disciplinable, en otras palabras cuando se estructura la responsabilidad sin un estudio por lo menos formal de la culpabilidad estamos ante una aplicación de responsabilidad objetiva prohibida por Legislador mediante el artículo 13 ibídem y, en ese mismo orden, cuando a pesar del estudio formal de la culpabilidad de las pruebas del expediente se desprende que la conducta no fue cometida dentro de los grados de culpa descritos por la ley estamos ante la ausencia de culpabilidad en los términos del parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

En el presente caso, a la señora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN, desde la formulación de pliego de cargos, efectuada con el auto del 09 de octubre de 2014, se le reprochó en conjunto con otros 15 compañeros la siguiente conducta:

Demostración objetiva de la falta

*“Analizando el contenido del acervo probatorio recaudado hasta el momento e inclusive en contenido en las versiones libres, se estableció que los funcionarios en su mayoría, **se prevé una presunta manipulación que tiene que ver con la solicitud y suplantación de firmas, entre funcionarios a nombre de otros**, en las planillas de asistencia al diplomado de Gestión Logística llevado a cabo en la Cámara de Comercio de Bogotá, clases que en algunas ocasiones se realizaban en las instalaciones de ésta y en la Dirección General del Banco Agrario de Colombia durante el periodo de tiempo que lo fue de tres meses abril, mayo y junio de 2013” (ver folio 14 fl. 305 al 405 expediente disciplinario).*
(Negrillas fuera de texto)

(...)

...Tomado las documentales y testimoniales y lo manifestado por los servidores públicos de la Vicepresidencia Administrativa y Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá vinculados dentro de la presente actuación, el suscrito operador disciplinario concluye que se cumplen los requisitos para imponerles el cargo o conducta disciplinable que tiene que ver con la descripción típica que describe el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y que señala son faltas gravísima las siguientes:

“1.- Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la Ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo..”

solicitar firmar o firmar las planillas de asistencia al Diplomado de Gestión Logística llevado a cabo en la Cámara de Comercio de Bogotá, por funcionarios inscritos que no asistían a las clases, sin duda que fue preciso incluir información mendaz en estos documentos, es decir que estaríamos frente a una eventual falsificación documental por quienes participaron (...)

Por tanto a los hechos y los casos en particular resulta evidente por lo menos hasta ahora que, los servidores públicos (...) quienes fungieron en la Vicepresidencia Administrativa y la Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá del Banco en los cargos ya referidos incurrieron desde el punto de vista objetivo posiblemente en un delito en contra de la fe pública, como lo es la falsedad en documento público, artículos 287 y/o 288 del Código Penal, bien sea como determinadores o autores, pues al solicitar el registro de la firma en las planillas de asistencia del Banco Agrario y/o colocar la firma de funcionarios

que no habían asistido a la clase del diplomado en el documento público, son sucesos que por su naturaleza se tipifica y además en dolosa.”

(...)

4.2. Sobre la prueba de responsabilidad de los servidores público de la Vicepresidencia Administrativa y Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA.S.A.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 162 de la Ley 734 de 2002, para que proceda la formulación de cargos es necesario no sólo que se encuentre demostrada la existencia del hecho, sino que también exista prueba que comprometa la responsabilidad de los investigados.

En el caso particular la falta cuyo análisis se efectuara en el acápite precedente, es endilgable a los servidores públicos NESTOR DAVID GARCÍA ARBELAEZ, ANDREA GARZÓN CASTILLO, MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURAN, KATHERINE COBOS CASTELLANOS, WILMER ARLEY CASTILLO JURADO, CESAR AUGUSTO NIÑO DUARTE, MONICA VIVIANA PEREZ OSPINA, JULIANA VALENCIA GIRALDO, JUAN CARLOS GRANADOS DÍAZ, HAROLD MAURICIO FIGUEREDO MANRIQUE, ROGER URBINA JARABA, LUIS FERNANDO ROSAS BAZANTE, JAIME WILIAM BELLO CELY, YOBANY MORALES CHAPARRO, LUZ TERESA NIEVES GONZALEZ, MONICA CRISTINA SERRANO APONTE, todos ellos quienes fungieron en la Vicepresidencia Administrativa y la Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá del Banco por los hechos descritos al inicio de la presente actuación, lográndose establecer concretamente el cargo en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron señalados y en donde a juicio del suscrito operador disciplinario, basado en las pruebas en conjunto, con base en la sana crítica, sus responsabilidades se encuentra comprometida. Veamos:

Iniciada la investigación y practicadas las pruebas en su mayoría, se procedió a escuchar en versión libre y espontánea a cada uno de ellos, en donde en uso de su defensa material manifestaron:

(...)

d. KARINA LANDAZABAL DURAN, manifestó que la firma que aparece a folio 22 no es de ella y que autorizó la registrara en la planilla el funcionario JUAN CARLOS GRANADOS: la firma que aparece a folio 26 tampoco es la de ella, le solicitó JULIANA VALENCIA se la registrara; la firma que aparece a folio 43 tampoco es de su autoría, por lo que le solicitó la registrara MAURICIO FIGUEREDO. Justifica lo anterior refiriendo que existían circunstancias que le impedía asistir a clase. La primera dado su cargo y funciones de Gerente, no podía asistir puntualmente a las clases, teniendo que subir frecuentemente al Auditorio a clase y bajar a la Gerencia a cumplir funciones del cargo como lo era revisar documentos para publicaciones (folios 68 y 69 c.o.).

(...)

n. JULIANA VALENCIA GIRALDO, aceptó que compañeros de trabajo le pidieron registrar la asistencia por ellos, pues que por temas laborales les impedía llegar temprano, debiendo ella hacerles el favor de registrarles la asistencia a KARINA LANDAZABAL, ANDREA GARZON, DAVID GARCÍA y WILMER CASTILLO (folios 97 y 98 c.o.).

ñ. JUAN CARLOS GRANADOS DIAZ, manifestó que registró las planillas de asistencia a nombre de KARINA LANDAZABAL DURAN, y dos veces a MONICA VIVIANA PEREZ OSPINA, como aparece a folios 14, 15 y 22. Lo justifica por cuanto dichos funcionarios le solicitaron el favor (folios 99 y 100 c.o.).

(...)

o. HAROLD MAURICIO FIGUEREDO MANRIQUE, aceptó haber registrado la firma de funcionarios de la Gerencia Administrativa en las planillas de asistencia al diplomado siendo ellos KARINA LANDAZABAL y dos veces a MONICA PEREZ, lo anterior que por situaciones de llegada tarde o debían de retirarse temprano de las clases tales funcionarias (folios 101 y 102 c.o.).

(...)

Por otra parte refiriéndonos a los hechos en concreto a investigar, es claro que por las circunstancias que sean, si a un servidor público le era imposible asistir a clases, independiente del motivo justificable o no, debió habérselo hecho saber al Banco y/o a la Cámara de Comercio de Bogotá, haciéndole saber los motivos de su inasistencia. Pero lo que sí es claro, por ahora, es que los funcionarios investigados lo que no debieron haber hecho, fue tratar de engañar a dichas instituciones, haciendo que aparecieran registrados con sus firmas o nombres en las planillas de asistencia, cuando lo cierto era que no habían hecho presencia en esa hora.

Determinada la situación fáctica por el cual se le formuló un único cargo a la señora Landazábal Durán, continúa el Despacho a resolver los vicios de nulidad alegados en la demanda.

Alega la parte actora que en la tipicidad de la conducta no basta con citar alguno o algunos delitos aparentemente tipificados en el Código Penal, sino que es menester señalar las razones de hecho y de derecho y las circunstancias de tiempo modo y lugar por las cuales la conducta, conclusivamente determinar que dichas conductas se cometieron en razón, con ocasión y como consecuencia de la función o cargo o abusando del mismo.

Considera que no se configura la culpabilidad pues media una ausencia de elementos volitivos que afecten intencionalmente el deber funcional y la intención de causar daño al Banco Agrario.

En su sentir no existe configuración del delito de falsedad en documento público toda vez que no se trató de consignar un hecho falso en las planillas de asistencia al diplomado, pues considera que lo probado en el proceso es que si asistió a las clases con lo cual se demuestra que la intención de la actora nunca fue dejar de hacerlo sino evitar la configuración de una falla.

En un plano técnico, lo que refiere la accionante es una ausencia de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad.

Pues bien, en lo que hace a la tipicidad es menester previamente recordar y hacer referencia a la relevancia que muestra el pliego de cargos dentro de la actuación disciplinaria, esto por cuanto es a partir de allí que el disciplinado empieza a ejercer su derecho de defensa, de modo que para garantizar una debida o apropiada defensa y contradicción al sujeto pasivo, es imperativo que el pliego de cargos sea claro en punto del establecimiento de las faltas, su configuración y las pruebas que las sustentan.

De suerte que, no es apropiado, ni ajustado a derecho y a las garantías del disciplinado que la imputación se haga de manera genérica.

Sobre este particular, el Consejo de Estado en sentencia del 07 de marzo de 2019, dentro del expediente con radicado 11001-03-25-000-2012-00014-00(0070-12), sostuvo:

(...)

En suma, precisa la Sala que en materia disciplinaria no se puede perder de vista que iniciada la investigación la defensa formal del sujeto pasivo de la acción comienza con el pliego de cargos, ya que es en este momento donde se concreta la imputación fáctica jurídica contra el implicado, **debiendo señalar las posibles irregularidades de la conducta para de esta forma permitirle al implicado encaminar la defensa de manera correcta**; entre tanto, la autoridad disciplinaria determina el objeto de la actuación de forma congruentemente con el fin de establecer según lo reprochado y las pruebas allegadas la existencia o no de la falta disciplinaria, y así lo ha precisado reiteradamente el Consejo de Estado en ejercicio del control de legalidad, al indicar:

*“Si bien es cierto dentro de un proceso disciplinario debe existir plena identidad o congruencia entre el pliego de cargos y las decisiones definitivas, **como garantía a los derechos fundamentales de defensa y contradicción del disciplinado**, tal identidad, debe decirse, está dirigida a la calificación de las faltas y **la modalidad de la conducta**, de tal forma que el investigado tenga certeza plena del grado de culpabilidad que se le atribuye **y pueda orientar su defensa frente a circunstancias y hechos concretos**.”³³. (Negrilla fuera del texto).*

En conclusión, la desatención en el cumplimiento de los requisitos referidos en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 163 de la Ley 734 de 2002, se traducen en afectaciones estructurales en la providencia de trámite del 8 de febrero de 2011 que contenía el pliego de cargos, desconociendo los derechos al debido proceso y a la defensa de la actora.

En oportunidad más reciente, el órgano de cierre de esta jurisdicción con la sentencia del treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), dentro del expediente con radicado 27001-23-33-000-2013-00307-01(2118-15), sobre la motivación en debida forma de los elementos de la responsabilidad, indicó:

(...)

En ese orden de ideas, el operador disciplinario estaba en la obligación de motivar en debida forma los elementos de la responsabilidad disciplinaria al actor, con el fin de que este conociera cuál era la imputación exacta que se le estaba realizando y con ello, poder ejercer su derecho de defensa y contradicción, siendo este, entonces uno de los yerros en que incurrió la entidad demandada al emitir las decisiones cuestionadas.³⁴

(...)

Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia C-721 de 2015 indicó:

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus

³³ Sentencia del 19 de septiembre de 2013, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve, radicado 190012331000200300575 01 (1427-2009).

³⁴ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, de 28 de marzo de 2019, radicación N.º 4799-2018.

inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes³⁵:

“ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias³⁶”

En el presente caso, se puede indicar que:

i) se identificó la conducta del sujeto disciplinable, pues se indicó como conducta a reprochar el *“solicitar formar o firmar las planillas de asistencia al Diplomado de Gestión Logística llevado a cabo en la Cámara de Comercio de Bogotá, por funcionarios inscritos que no asistían a las clases”*

ii) Análisis de la conducta jurídicamente, en el *subjudice*, se indicó que la conducta configura la *descripción típica que describe el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, configurando desde el punto de vista objetivo posiblemente en un delito en contra de la fe pública, como lo es la falsedad en documento público, artículos 287 y/o 288 del Código Penal*

Sin embargo, en este punto, considera esta sede judicial que la descripción de comportamiento se estableció de manera general en la medida que la autoridad disciplinaria no determinó y por tanto no le indicó a la actora como las alteraciones enrostradas a las actas configuran el delito de falsedad ideológica en documento público (Artículo 287 Código Penal) y así mismo como las citadas alteraciones configuran el delito de falsedad material en documento público (artículo 288 Código Penal), como se evidencia, de manera general se indica que “posiblemente se configuran objetivamente en un delito contra la fe pública como lo es la falsedad en documento público, artículos 287 y/o 288. Esto máxime cuando el reproche disciplinario propiamente dicho se sustenta en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que remite necesariamente al articulado del Código Penal.

Contrario a lo sustentado por el fallador disciplinario de segunda instancia cuando luego se citar un aparte de la sentencia C – 720 de 2006, afirma:

³⁵ Sentencias de la Corte Constitucional T-301 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en Sentencias T-433 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-561 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1034 de 2006; C-213 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-542 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

³⁶ Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

Queda claro entonces que tratándose de una investigación disciplinaria no es indispensable la intervención de las autoridades judiciales penales, de donde se infiere que la tipificación del delito no debe ser asumida de manera integral por el operador disciplinario, sino que debe limitarse a revisar la realidad de la conducta y el hecho de que configure o no de manera objetiva un hecho punible.

Lo anterior conlleva necesariamente la posibilidad legal de que dentro del proceso disciplinario se mencione un tipo penal, mientras que en el proceso penal se mencione otro, sin que por ello confluya irregularidad alguna, circunstancia que se explica por el hecho de que el derecho disciplinario no protege bienes jurídicos como lo hace el derecho penal, si no el interés general de que la administración pública se surta con apego a sus principios.

La Corte Constitucional en la sentencia C – 720 de 2006, analizando la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicó:

“En buena medida los argumentos expresados por la demandante parten de una indebida interpretación de la norma acusada, pues, en su criterio, la aplicación del numeral 1º. del artículo 48 de la ley 734 de 2002, está supeditada al pronunciamiento de la jurisdicción penal sobre la ilicitud de la conducta realizada por el servidor público investigado disciplinariamente. Como se recuerda, la disposición impugnada prevé:

“ARTÍCULO 48. *FALTAS GRAVÍSIMAS*. Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

El Congreso de la República, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa, consideró entre las faltas gravísimas aquellas conductas realizadas **objetivamente** y que correspondan a una descripción típica consagrada como delito; **es decir, “el juez disciplinario” deberá verificar que el comportamiento del procesado concuerde con la descripción prevista en la legislación penal, sin que las decisiones de la autoridad encargada de aplicar la norma que se examina estén condicionadas al pronunciamiento de una autoridad judicial.** Según la disposición *sub examine*, el proceso disciplinario podrá comenzar con la noticia sobre la realización de la conducta que en ella se menciona, teniendo en cuenta que **“el juez disciplinario” no puede imponer sanciones derivadas de la responsabilidad objetiva**, sino que su función es la de verificar si el comportamiento causante del proceso se llevó a cabo con dolo o culpa. (Negrillas fuera de texto)

(...)

2.1. Para la demandante la aplicación del numeral 1º del artículo 48 de la ley 734 de 2002, requiere la participación de una autoridad judicial quien calificaría si la conducta por la cual se ha iniciado el proceso corresponde a un delito. Esta forma de interpretar el precepto demandado no corresponde a lo establecido por el legislador, pues en él quedó previsto que se consideran faltas gravísimas aquellas que atiendan a los siguientes supuestos: i) Que se trate de una conducta objetivamente descrita por la ley como delito; ii) Que la misma conducta punible sea sancionable a título de dolo; y iii) Que la misma conducta se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

Para la Sala es evidente que **el Congreso de la República no condicionó la aplicación de la norma *sub examine* al trámite de un proceso penal y menos aún a la calificación que una autoridad judicial hiciera respecto del comportamiento causante del proceso disciplinario. La disposición atacada obliga al “juez disciplinario” a verificar en la legislación penal si la conducta que ha dado lugar al proceso está descrita objetivamente o tipificada, para posteriormente establecer dentro del proceso a su cargo si la misma conducta fue cometida con dolo o culpa, con el propósito de imponer la respectiva sanción atendiendo a lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-.(Negrillas fuera de texto)**

De lo expuesto se colige que el ejercicio del derecho disciplinario no está condicionado, al trámite de un proceso penal y tampoco la calificación que una autoridad judicial haga sobre el comportamiento causante del mismo, esto es no se requiere la calificación del juez penal para el ejercicio del derecho disciplinario.

Ene se orden, es obligación del operador disciplinario **verificar que el comportamiento del procesado concuerde con la descripción prevista en la legislación penal.** Esa concordancia no puede estar limitada a establecer con ligereza que allá en ordenamiento penal existen unos tipos penales que de pronto, quizá o posiblemente se están configurando con la conducta del disciplinado, para ese fallador la concordancia tiene necesariamente que determinar como la conducta encaja o contraviene el tipo penal, valoración esta que no ata y no condiciona la valoración que sobre el tipo penal haga el juez natural de la causa penal y viceversa.

Esta interpretación es coincidente con lo señalado por el Consejo de Estado, en cuanto a que es imperativo en aras de salvaguardar el derecho de defensa y el debido proceso del disciplinado, que desde el pliego de cargo se determinen con claridad las **posibles irregularidades de la conducta con el objetivo de darle a este la posibilidad de encaminar su defensa.**

En el presente caso, de manera general con la formulación de cargos se establece que posiblemente se configura un delito contra la fe pública, como lo es la falsedad en documento público, artículos 287 y/o 288 del Código Penal, tipos penales que si bien es cierto se encuentran en el capítulo de delitos contra la fe pública, no se configuran de la misma manera toda vez que no es lo mismo la falsedad ideológica en documento público y la falsedad material en documento público.

En otras palabras, en el presente caso, la imputación efectuada no estableció en qué medida la misma constituía una infracción a una norma de comportamiento que generara una infracción a un deber a una obligación o una extralimitación de funciones prestablecida en la constitución, la ley o el reglamento, aspectos estos que dejan en entredicho las garantías del debido proceso y derecho de defensa que le asisten al disciplinado.

De otro lado, en lo que tiene que ver con la decisión de fondo del asunto adoptada en el fallo de primera y segunda instancia, y la relación probatoria que antecedió a las decisiones, de cara a determinar la antijuricidad y la culpabilidad, se deben indicar:

El caudal probatorio que sustentó la decisión de declarar responsable a la actora se sustentó en las planillas de asistencia y las versiones libres de Juliana Valencia Giraldo, Juan Carlos Granados Díaz, Harold Mauricio Figueredo Manrique y la de la actora, las cuales se citan en su orden, a efectos de analizar lo relacionado con la actora:

Juliana Valencia Giraldo (fls. 146 tomo 1 expediente disciplinario)

9 de la noche. PREGUNTADO: Manifieste a esta si durante el tiempo que usted asistió a las mismas, funcionarios del Banco, le solicitaron el favor de que registrara asistencias en las planillas de registro de asistencia de algunos ellos que en su momento no estuvieron presentes, de ser así qué funcionarios, cuántas veces y qué recuerda de ello? CONTESTO: Sí tuve compañeros que me pidieron registrar su asistencia, por temas labores, que les impidió llegar temprano o les tocó salir o retirarse más temprano de lo que era el horario de la clase. Yo registré la asistencia de KARINA LANDAZABAL, ANDREA GARZÓN, DAVID GARCÍA y de WILMER CASTILLO. Ellos me lo solicitaron como dije anteriormente por situaciones laborales. KARINA, recuerdo el día fue porque estábamos trabajando en el Banco y ella estaba subiendo y bajando al auditorio donde teníamos la clase y ella me dijo

que si la pasaba que por favor le registrara su asistencia porque nunca hubo un horario para pasar la lista siempre fue cuando el profesor lo dispusiera. PREGUNTADO: Usted en el mismo sentido solicitó favor a funcionarios para que registraran su asistencia cuando se pasara la lista y no estuviera presente, de ser así quiénes. CONTESTO: No solicité. PREGUNTADO: Sírvase verificar el listado de asistencia que se le coloca de presente y cuáles de ellas reconoce como haber registrado las firmas a sus compañeros aludidos? CONTESTO: A folio 21 registré la firma de DAVID GARCÍA y ANDREA GARZÓN. A folio 26 registré la de KARINA LANDAZABAL. A folio 28 la de DAVID GARCÍA y ANDREA GARZÓN. PREGUNTADO.

Juan Carlos Granados Díaz (fl. 149 tomo 1 expediente disciplinario)

... las clases en la Cámara de Comercio era de 6 a 9 de la noche a 9:30 de la noche y en Dirección General era de 5:30 a nueve de la noche. PREGUNTADO: Manifieste a esta oficina si durante el lapso de tiempo en que se llevó a cabo el diplomado, funcionarios del Banco, que participaban en el mismo, le solicitaron a usted registrar la asistencia en las planillas de asistencia, por cuanto en ese momento no estaban presentes, de ser así cuántas veces y qué funcionarios? CONTESTO: Fueron tres veces, una vez fue la doctora KARINA LANDAZABAL DURAN, y las otras dos MONICA VIVIANA PEREZ OSPINA, con previa autorización verbal de ellas, ellas me pidieron el favor, pero ellas asistieron. PREGUNTADO: Sírvase verificar las planillas presentes y manifieste en qué folios aparece en donde usted registró a los funcionarios en la asistencia? CONTESTO: En el folio 14 firmé por MONICA VIVIANA PEREZ y en el folio 15 también a ella; a folio 22 por la

doctora KARINA LANDAZABAL. PREGUNTADO: En el mismo sentido usted solicitó a funcionarios para que registraran en la planilla el nombre de algunos de ellos el control de asistencia? CONTESTO: Que recuerde no. PREGUNTADO: Tiene algo

Harold Mauricio Figueredo Manrique (fl. 149 tomo 1 expediente disciplinario)

piso 13 el horario era de 5:30 a 9 de la noche. PREGUNTADO: Manifieste a esta oficina si durante el lapso de tiempo en que se llevó a cabo el diplomado, funcionarios del Banco, que participaban en el mismo, le solicitaron a usted registrar la asistencia en las planillas de asistencia, por cuanto en ese momento no estaban presentes, de ser así cuántas veces y qué funcionarios? CONTESTO: Sí señor tres veces, una vez la doctora KARINA LANDAZABAL, y dos veces la doctora MONICA PEREZ. PREGUNTADO: Sírvase verificar las planillas presentes y manifieste en qué folios aparece en donde usted registró a los funcionarios en la asistencia? CONTESTO: A folio 22 por MONICA PEREZ, 43 por MONICA PEREZ, y 38 por la doctora KARINA LANDAZABAL, lo hice por solicitud verbal de ellos

mismos, ya que pues por el horario laboral y las funciones desempeñadas debían retirarse del recinto temprano o llegaban tarde. PREGUNTADO: En el mismo

Millicet Karina Landazábal Durán (fl. 104 tomo 1 expediente disciplinario)

Contratación de Bienes y Servicios. PREGUNTADO: Manifieste a esta Oficina, si usted se inscribió a un curso diplomado de Gestión Logística a llevarse a cabo en la Cámara de Comercio de Bogotá, durante el presente año? CONTESTO: Sí señor. PREGUNTADO: Manifieste a esta Oficina, qué horario de clases fue notificado por parte de la Cámara de Comercio y cuál era su duración? CONTESTO: Los lunes, los miércoles, jueves de 6 a 9:30 de la noche, cuando eran Chapinero y cuando era en el Banco Agrario se acordó que iniciaban las clases de 5:30 a 9 de la noche. PREGUNTADO: Manifieste a esta oficina, si usted asistió a la totalidad de las clases programadas en los horarios establecidos? CONTESTO: Traté de asistir a la totalidad de las clases, creo haber faltado a dos o por mucho tres veces, pero la última clase tiene la justificación que la reprogramaron para el 17 de junio y yo salí a vacaciones el 14, pero el horario de terminación de este diplomado era para el 13 de junio y por lo tanto yo le escribí un correo a Gestión Humana y éste último le dio traslado a la Cámara de Comercio, diciéndole que no podía asistir a la clase del 17 de junio y ellos dijeron que esa clase no me la contaban como falla por ser un caso especial, o sea por la reprogramación. PREGUNTADO: Sírvase verificar los folios 22, 26, 38,43 y 44 de las diligencias, en donde aparecen algunas planillas de asistencia, y una vez lo anterior manifieste a esta Oficina si la firma que aparece al frente de su nombre es la suya y de no ser así si sabe qué funcionario o persona la estampó y por qué motivo? CONTESTO: La del folio 22 yo autoricé el registro de asistencia al señor JUAN CARLOS GRANADOS, él es Oficial Soporte de la Gerencia

de Contratos, la del folio 26 autoricé a la señorita JULIANA VALENCIA, Profesional Universitaria de la Gerencia de Contratos, para que registrara mi asistencia; la del folio 43 autoricé al señor MAURICIO FIGUEREDO, Profesional Universitario de la Gerencia de Contratos, para que registrara mi asistencia; la del folio 43 y 44, yo registré mi asistencia. El día 5 de junio hicieron un examen y no pasaron lista de asistencia, ésta lista del 5 de junio la pasaron el 6 de junio en la cual en una sola clase se registraron las dos planillas, ahí aparece mi registro de asistencia. De las anteriores la explicación es que teniendo en cuenta mis funciones y mis responsabilidades no alcanzaba a llegar a la hora indicada puesto que no podía dejar publicaciones, adendas, avisos, consolidados para el día siguiente, puesto que se debe cumplir un cronograma de procesos y otras veces me tocaba retirarme antes por cuestiones familiares o de salud. PREGUNTADO: Además de

En el fallo de primera instancia se sustentó en la demostración objetiva de la falta de los investigados se efectuó el siguiente material probatorio:

Para mayor claridad probatoria dentro de la etapa de investigación como de cargos, se recopiló el siguiente material:

1. El 27 de mayo de 2013, el funcionario LUIS FERNANDO ROSAS BAZANTE, Profesional Universitario del área de Gestión Logística y Documental de la Gerencia de Servicios Administrativos de la Vicepresidencia Administrativa del Banco Agrario, hizo presencia a esta oficina y manifestó en queja que conoció de un llamado de atención a funcionarios del Banco, por el mal comportamiento del grupo que venía asistiendo al curso en las horas de clase al diplomado que estaba realizando la Cámara de Comercio de Bogotá, situación que conoció por un correo que le envió LUZ NIDIA ZARRATE, Profesional de Capacitación de la Entidad. En su ampliación de testimonio dicho Profesional agregó que conoció de algunos casos en donde existieron funcionarios que firmaran por otros, pero que eso fue a manea de oídas (folio 1, 2, 46 y 47 c.o.)
2. El 6 de junio de 2013, rinde testimonio la funcionaria LUZ NIDIA ZARRATE, Profesional Universitaria de la Gerencia de Desarrollo de Bienestar Social de la Vicepresidencia de Gestión Humana del Banco, quien manifestó que conoció de presuntas irregularidades en el cumplimiento de ejecución del diplomado atribuible a algunos funcionarios del Banco. Que la Cámara de Comercio reportó al Banco a través de un correo electrónico, una comunicación en donde informó de trabajadores que estaban acudiendo al diplomado y estaban firmando por otros funcionarios que no asistían a manera de ejemplo están YIOBANY MORALES, NESTOR DAVID GARCÍA, ROSA IBETH HORTEGON SUAREZ, JAIRO RICARDO CÓRDOBA y KARINA LANDAZABAL, entre otros (folios 9 a 11 c.o.).
3. La funcionaria LUZ NIDIA ZARRATE, como prueba de lo anterior aportó una carpeta de documentos, en donde se encuentran fotocopias de las planillas de control de asistencia a las clases del diplomado, supuestamente suscritas por quienes hacían presencia a cada una de las clases y en donde se refiere a algunos casos de suplantaciones que dan cuenta de los hechos a investigar, consta de 78 folios anexo 1.

4. Carta 000746 de fecha 14 de noviembre de 2013, dirigida a la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional Bogotá, suscrita por la Vicepresidente de Gestión Humana, en donde refiere que el Diplomado de Gestión de Logística Empresarial, fueron inscritos 26 funcionarios que laboraban en la Vicepresidencia Administrativa y en la Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá del Banco y en donde no fueron certificados por inasistencia los servidores públicos MONICA CRISTINA SERRANO APONTE, ROBERTO AUGUSTO VARGAS RAMÍREZ, JAIRO RICARDO CÓRDOBA BERRIO, ROSA HIBETH HORTEGON SUAREZ y JAIME WILIAM BELLO CELLY.

Diplomado tuvo una duración de 100 horas, con un costo de 27 millones de pesos lo que equivale pagado por funcionario \$1.038.462, allegó listado de funcionarios (folios 79 a 84 cuaderno anexo folios). Hecho que se realizó compulsas de copias, para que se indagara por separado a quienes supuestamente no fueron certificados por inasistencia al diplomado.

5. carta 000329 del 8 de julio de 2013, suscrita por la Gerente de Desarrollo de Bienestar, en donde adjunta las comunicaciones 6726 y 1374 del 11 y 13 de junio del mismo año, en donde aparecen las explicaciones a la suplantación de firmas, en las planillas de control de asistencia al Diplomado de logística Empresarial de los funcionarios KARINA LANDAZABAL, Gerente de Contratos, DAVID GARCÍA ARBELAEZ, Profesional Universitario, YOBANY MORALES CHAPARRO, Profesional Operativo, JAIRO RICARDO CÓRDOBA, Profesional Sénior de Seguridad Bancaria y ROSA HIBETH ORTEGÓN SUAREZ, Profesional Sénior Pagos Administrativos (folios 24 a 31 c.o.). En cuanto a los dos funcionarios últimos referidos, el Despacho, ordenó romper la unidad procesal, para que se investigara por separado.

5. Se allegó carta 000112 de fecha 7 de julio de 2015, suscrita por la Profesional Sénior de Gastos de Viaje en donde relaciona detalle de las comisiones que durante el transcurso del diplomado, realizaron los funcionarios YOBANY MORALES CHAPARRO y JAIME WILIAM BELLO CELLY, Profesionales del área Administrativa de la Regional Bogotá, para la época de los hechos (folios 688 y 689 c.o. 4).

6. Testimonio de la doctora DIANA LUCIA SILVA BETANCURT, quien fungió como consultora de la Cámara de Comercio de la Regional Bogotá, para la época de los hechos, adujo que el facilitador debía de verificar el número de participantes al

diplomado y la firma de asistencia de los mismos debería de coincidir. Que la Cámara llevaba un control al control de registro que cada instructor abría de efectuar en las sesiones por él dictadas, antes o después de las clases (folios 702 a 704 c.o.4).

7. Dentro de la etapa de descargos la servidora pública LUZ NIDIA ZARATE MEDINA, amplió su diligencia de testimonio, en donde las partes la interrogaron, y allí manifestó además del procedimiento que realizó el Banco, para la inscripción de participantes al Diplomado que dictaría la Cámara de Comercio a los funcionarios del Banco, desde el inicio de su formación los obligaba a que debían de participar obligatoriamente, en las acciones de formación, y en donde dicha funcionaria previo al inicio se les hizo tal advertencia a los convocados.

Por último, hizo un relato de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tuvo conocimiento de los hechos, objeto de investigación, los cuales conoció a través del director del programa TIRSO FORIGUA, de los cuales fueron puestos en conocimiento ante la oficina disciplinaria (folios 707 a 710 c.o.4).

8. Se allegó carta de fecha 13 de agosto de 2015, de la Gerencia de Desarrollo de Bienestar de la Vicepresidencia de Gestión Humana del Banco, en donde se adjuntó fotocopia de la orden de servicios suscrita entre el Banco Agrario de Colombia y la Cámara de Comercio de Bogotá, por valor de \$270.000.000, para la inscripción de funcionarios del BAC a los cursos programados por la Cámara de Comercio de Bogotá.

Agregó que el Diplomado de Gestión Logística Empresarial fue facturado por Cámara de Comercio de Bogotá en la factura R037780944, por valor de \$29.160.000.00 y se incluye el valor del Diplomado en Gestión Logística Empresarial, por valor de \$27.000.000.00 más IVA.

En cuanto al control de asistencia está reglamentada en el proceso de Gestión de Capital Humano Manual de Procedimientos de Desarrollo Humano CHPMP03 y anexo CH-FT 23 Registro de Asistencia (folios 718 a 720 c.o.4).

Y con ese acervo concluyó:

Pues lo que se probó fue que, dicho de otra manera, las planillas de control de asistencia que aparecen en el anexo 1 del proceso y en donde se consignaron las firmas de los asistentes al diplomado y los hechos materiales a investigar, están reglamentadas en el proceso de Gestión de Capital Humano Manual de Procedimientos de Desarrollo Humano CHPMP03 y anexo CH-FT 23 Registro de Asistencia, por lo que se reitera son documentos del Banco y hacen parte de los Manuales, que debe cumplir a cabalidad todo servidor público del Banco.

Ahora bien, los antecedentes documentales y testimoniales y en vista de que fueron aportados al proceso, fotocopia de las planillas de control de asistencia, por parte de los 26 funcionarios inscritos por el Banco al diplomado de Logística Empresarial, para mayor claridad a la materialidad de los hechos, se procederá a elaborar un cuadro comparativo de la forma como los servidores públicos, mutuamente se firmaban las planillas de asistencia por los que se encontraban ausentes en la clase, dando lugar a una suplantación de firmas, entre funcionarios.

Con lo anterior para que así quede demostrado que los casos a investigar, sí fueron individualizados tanto a los funcionarios como probatoriamente a los hechos, tal y como se enunció en el pliego de cargos, especificándose la conducta, si se realizó como autor o coautor por cada uno de ellos, lo que descarta en el mismo sentido, las manifestaciones de defensa material y técnica a través de los escritos, en el sentido que la evaluación de la investigación se hizo en forma conjunta y que no se manifestó si había sido como autor o como coautor.

Además en el siguiente cuadro comparativo, dicho de otra manera, en los términos de materialidad, se tomó con base en lo manifestado en diligencia de versión libre y espontánea, por parte de los investigados que resultaron versionados y en donde cada uno de ellos aceptaron haber sido o partícipes directos al suscribir por otros en las planillas de control de asistencia o haber sido copartícipes solicitando lo hicieran, manifestaciones voluntarias que el suscrito operador les da plena credibilidad al compararse frente a las demás pruebas allegadas al proceso las cuales se le colocaron de presente al momento de la diligencia voluntaria, por lo que se concluye que los sucesos, sucedieron de la siguiente manera:

FUNCIONARIO INVESTIGADO	FUNCIONARIO QUE FIRMÓ LA PLANILLA	FUNCIONARIO QUE SOLICITÓ FIRMAR	FOLIOS ANEXO FIRMAS PLANILLAS
------------------------------------	--	--	--

Karina Landazábal	Juan c. Granados	Karina Landazábal	22, 26 43
	Juliana Valencia		
	Mauricio Figueredo		

Visto el anterior cuadro comparativo, reiterando, tomado de las pruebas documentales y testimoniales y lo manifestado por los servidores públicos de la Vicepresidencia Administrativa y Subgerencia Administrativa de la Regional Bogotá, vinculados dentro de la presente actuación, en donde como se prevé, existió confesión, el suscrito operador disciplinario concluye que cumple con los requisitos desde el punto de vista objetivo, para imponerles la conducta disciplinable que tiene que ver con la descripción típica que describe el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y que señala, son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

Misma relación que efectúa el fallador de segunda instancia del folio 19 al 27 del mismo.

Encuentra el Despacho que, al expediente disciplinario la parte actora con la presentación de sus descargos a folios 56 a 108 del tomo 3 allegó sendos correos electrónicos que sustentan la inasistencia o las llegadas a destiempo de la accionante, los días 24 de abril de 2013, 2 de mayo de 2013 y 05 de junio de 2013, sin embargo, llama la atención del Despacho que la citada documental no fue objeto de pronunciamiento análisis, ni si quiera de referencia como aportados por la actora.

Para esta sede judicial de las declaraciones de rendidas por Juliana Valencia Giraldo, Juan Carlos Granados Díaz, Harold Mauricio Figueredo Manrique, las cuales sustentan la decisión del ente disciplinario no es posible concluir, como se hizo en primera instancia, que en el caso de la actora se configura la falta disciplinaria por cuanto se probó que no asistió a las clases y que al no haber asistido la suscripción de la lista de asistencia por interpuesta persona configura las descripciones típicas del 287 y 288 del Código Penal.

Contrario sensu, basta contrastar las declaraciones, que se insiste, constituyeron la base del reproche a la actora, para concluir que son contestes en manifestar que la suscripción de las listas se dio por solicitud de la accionante teniendo en cuenta las actividades propias del cargo que desempeñaba, las cuales le impedían asistir puntual o retirarse antes, tales manifestaciones concuerdan con las declaraciones de la actora y encuentran en el sustento documental allegado por la actora en la contestación al pliego de cargos, que dicho sea de paso no fue objeto de análisis, ni siquiera de referencia ni en la primera, ni en la segunda instancia.

En este escenario, lo que encuentra el Despacho es la aplicación genérica de la imputación y a la hora de la valoración de la conducta una ausencia de valoración probatoria individualizada, que raya con el debido proceso y el derecho de defensa.

En ese orden, una cosa es suscribir una planilla a favor de otro, a sabiendas que no quiere estar presente y otra muy diferente es que ese otro se encuentre presente, pero por razones de su cargo deba llegar tarde o retirarse antes y en virtud de ello solicite el favor de la suscripción de la asistencia. Dentro de ese comportamiento la voluntad y la intención del sujeto están llamados a ser valorados de manera diferencial, valoración que en el presente caso no se sopesó, pues así como se indica con rigurosidad que el Diplomado era un imperativo para quienes decidieron acceder a este, en virtud de los recursos invertidos por el Banco, también debe ser objeto de análisis y valoración el hecho de la no comparecencia por parte de un funcionario de manera puntual o el retiro antes de su culminación al curso estando demostrado que se encontraba en cumplimiento y ejecución de sus funciones primarias por llamarlas de alguna manera.

En ese sentido, se debe plantear un escenario probable, ¿cuál hubiera sido el reproche si la actora por dar prioridad a la asistencia puntal al diplomado deja descuidada su labor para la cual fue contratada?

En este punto se debe recordar que el artículo 5 de la Ley 734 de 2002, estableció la ilicitud sustancial de la falta, así:

ARTÍCULO 5o. ILICITUD SUSTANCIAL. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

Sobre este aspecto, como ya se había citado el Consejo de estado a indicado:

La antijuridicidad³⁷ por su parte, de acuerdo con la Ley disciplinaria, analiza la conducta del sujeto disciplinable desde una perspectiva diferente a la de la tipicidad, esto es desde la justeza de la misma. Esta es descrita por la norma disciplinaria como la “ilicitud sustancial” que se traduce en una afectación del “deber funcional sin justificación alguna”,³⁸ es decir, este elemento a diferencia de otras disciplinas del *ius puniendi* -como el derecho penal³⁹- no responde a la magnitud o gravedad del daño producido con la conducta sino a la existencia de la afectación de la función (independiente de si esta afectación es grave o no) y a la existencia o no de justificación para la misma, con base -entre otras- en las causales de justificación preestablecidas por el legislador.⁴⁰

Verificado el manual de funciones que milita a en el tomo 2 del expediente disciplinario se tiene como responsabilidades del cargo de Gerente de Contratación de Bienes y Servicios las siguientes:

³⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 29 de enero 2015, Radicado 2013-00190-00, Demandante: Dora Nelly Sarria Vergara. En esta providencia la Subsección analizó la antijuridicidad disciplinaria para señalar que al ser descrita por el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 como la afectación del deber funcional sin justificación alguna, el elemento “afectación del deber funcional” no exige la producción de un resultado dañoso de ningún tipo o gravead y el elemento “justificación” debe ser analizado de conformidad con las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria del artículo 28 ídem.

³⁸ Artículo 5° C.D.U.

³⁹ Ley 599 de 2000, artículo 11. Antijuridicidad. Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal.

⁴⁰ Ver artículo 28 de la Ley 734 de 2002, causales de justificación de la conducta.

RESPONSABILIDADES

1. Planear, coordinar, dirigir, ejecutar, controlar y asegurar el proceso de contratación del Banco, de acuerdo con las necesidades presentadas por las diferentes áreas, dentro del marco normativo establecido por el Banco.
2. Planear, coordinar, dirigir, elaborar y administrar el Plan de Compras y Contratación, proyectando cada uno de los procesos a adelantar, por Vicepresidencia y modalidad de contratación, y obtener su aprobación por el ente decisorio, a partir del Plan de Negocios del Banco.
3. Coordinar, dirigir, ejecutar y controlar un proceso permanente de planeación y seguimiento

contractual con el fin de mitigar los riesgos asociados a la ejecución del plan de compras, a la elaboración de estudios previos, a las invitaciones, a las evaluaciones y a la selección de contratistas.

4. Planear, liderar, coordinar, dirigir, ejecutar, controlar y asegurar el proceso de contratación desde su iniciación hasta que se le entrega el contrato legalizado al supervisor, velando por que las otras dependencias que intervienen en el proceso cumplan estrictamente con los acuerdos de niveles de servicio -ANS establecidos en los manuales de contratación del Banco y, que participen activamente identificados con los objetivos, metas establecidos y con los requerimientos de cada proceso en particular.
5. Proveer asesoría, acompañamiento y soporte a las áreas usuarias del proceso de contratación, con el fin de garantizar una contratación acorde con las necesidades del Banco, encaminada a lograr la mejor calidad en el menor tiempo posible.
6. Asesorar a las áreas usuarias en la determinación de los factores y criterios de selección, asegurando que permitan una selección objetiva y favorable para el Banco.
7. Gestionar y ejecutar las actividades necesarias para la legalización de los contratos derivados del proceso de contratación administrativa.
8. Controlar y hacer seguimiento a la liquidación bilateral de los contratos a los que aplique esta figura, y de acuerdo con las normas internas y externas.
9. Administrar y controlar el archivo documental de los procesos de contratación, de los contratos, de los pagos efectuados durante la ejecución contractual y de la liquidación y, archivar los documentos de supervisión durante la ejecución de los contratos y al finalizar la contratación.
10. Implementar indicadores de desempeño para evaluar su capacidad de gestión
11. Planear, coordinar, dirigir y controlar en lo de su competencia, la gestión y labor realizada por las áreas Administrativas Regionales, conforme a los lineamientos dados por la Vicepresidencia Administrativa.
12. Ejercer las demás funciones que la Constitución, la ley, los estatutos y los reglamentos determinen.
13. Cumplir con el rol de dueño de subproceso coordinando, dirigiendo, gestionando, ejecutando, controlando y asegurando que los procedimientos, actividades y demás tareas definidas por el dueño del proceso, se ejecuten con la más alta calidad y que cumplan con los acuerdos de niveles de servicio definidos entre las diferentes áreas del Banco.
14. Implementar y controlar las estrategias que permitan asegurar el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos y demás directrices definidas por el Banco.
15. Gestionar y ejecutar los objetivos tácticos definidos para su dependencia.
16. Dirigir la administración del personal a su cargo y verificar el cumplimiento de las políticas y procedimientos definidos por el Banco en materia de capacitación, desarrollo y evaluación de la gestión humana.
17. Responder por la utilización racional y efectiva del presupuesto asignado a la dependencia y ejercer permanente control a su ejecución.
18. Ejercer y promover el autocontrol de la gestión en los subprocesos a cargo, de tal forma que se realice eficientemente, minimizando los posibles riesgos.
19. Coordinar, investigar e identificar las mejores prácticas en los subprocesos a su cargo y gestionar su implementación, así mismo, garantice la ejecución de los planes de acción que aportan en la mejora

20. Planear, coordinar, dirigir, controlar y garantizar la aplicación del Sistema Integrado de Gestión y Control SIGYC en los procedimientos a su cargo, atendiendo oportunamente las no conformidades y oportunidades de mejora de los entes de control internos y externos, definiendo y haciendo seguimiento a los indicadores de gestión, identificando mejores prácticas y, liderando su documentación e implementación en busca de la eficiencia, eficacia y efectividad de los subprocesos a cargo.
21. Apoyar la definición de los indicadores de gestión propendiendo por la eficiencia, eficacia y efectividad de los subprocesos a cargo, reportando los resultados.
22. Implementar las estrategias necesarias para garantizar la satisfacción del cliente externo e interno, asegurando el cumplimiento de los acuerdos de niveles de servicio, definidos para los subprocesos a su cargo.
23. Desempeñar, aplicar y asumir en la forma indicada, las funciones señaladas en los Manuales de Procedimientos del Banco, descritas como actividades y aplicar los controles establecidos en ellos.
24. Monitorear los indicadores establecidos para el seguimiento de su gestión, informando al superior inmediato sobre el comportamiento de los mismos, en la periodicidad definida.
25. Aplicar en el desarrollo de sus actividades los conceptos de autocontrol, autorregulación y autogestión que garanticen un adecuado esquema de control interno, que permita el cumplimiento de los objetivos del cargo.
26. Contribuir y ejecutar la mejora continua buscando procesos eficientes, eficaces y efectivos utilizando un enfoque sistemático y disciplinado
27. Cumplir con las políticas de seguridad de la información establecidas por el Banco Agrario de Colombia, con el fin de aplicar los controles para proteger la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información suministrada para su labor.
28. Formar parte integral de los esquemas de emergencia y contingencia del Banco; así mismo, cumplir con las labores de apoyo u operación asignadas, cuando se active el plan de continuidad de negocio.
29. Cumplir con los estándares de calidad en el servicio al cliente de acuerdo con la normatividad vigente para el logro de los niveles de satisfacción esperados por él.
30. Usar para los fines laborales establecidos los bienes que le sean asignados por el Banco para el desempeño de sus funciones y restituirlos en buen estado, salvo el deterioro natural por su uso.
31. Asumir las responsabilidades que con posterioridad a la aprobación de la presente descripción de cargos le sean determinadas y asignadas por normas legales o asignadas por la Alta Dirección.
32. Ejercer las demás funciones que señalen la ley, los estatutos, los reglamentos y las que le correspondan de acuerdo con los procedimientos establecidos.
33. Asumir las responsabilidades que sean compatibles con el cargo y que transitoriamente le asigne en forma escrita el superior inmediato.

De las funciones del cargo de la demandante no se establecen las de asistir a diplomados, ni la de firmar las actas de asistencia a los diplomados programados por el Banco, en ese escenario no encuentra el Despacho la afectación al deber funcional; más refuerza el argumento antes señalado que, no cumplir con una función debidamente tipificada o asumida por el funcionarios, previa reglamentación, por uno que no esta claramente determinado y que no tiene la relevancia misional de la entidad beneficiada por el servicio del empleado, hubiese sido pasible por ende, de sanción disciplinaria por incumplimiento de un deber insoslayable; por ello, extraña el Despacho la aplicación desproporcionada y al margen de la normatividad punitiva en el análisis fáctico y subsunción normativa de la conducta desplegada por la demandante.

Ahora, no desconoce el Despacho la relevancia que tiene la observancia a los principios de la función pública, por todos los funcionarios públicos o los particulares que ejercen funciones públicas, sin embargo, en el caso en estudio, atendiendo las particularidades del caso, donde se muestra en entre dicho el principio de moralidad en contraposición del cumplimiento de funciones propias del cargo, y aun cuando no es justificable moralmente el hecho de suscribir la asistencia por otro, el reproche por esta actuación no está llamada a ser de la entidad en que se encuadró, esto,

entre otras, en aplicación del principio de proporcionalidad, sobre el cual la Corte Constitucional ha indicado:

(...)

“En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma⁴¹, los cuales como ya se expresó están constituidos por: **(i)** el cumplimiento de los deberes del cargo y **(ii)** el aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad:

“Por lo anterior, la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron y se concluye que el derecho disciplinario, como modalidad del derecho administrativo sancionador, pretende regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública, y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen”⁴².

Con todo, sea uno u otro el reproche, se debe por antonomasia, tener como parámetro la observancia al debido proceso y dentro de este el derecho de defensa, que desde los inicios obliga a que se determinen con claridad las faltas endilgadas como quedó visto en precedencia.

Así las cosas, en el presente caso al no encontrarse ajustados los actos acusados al ordenamiento jurídico superior, sin más consideraciones se declara la nulidad de la decisión de primera instancia proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia proferida el 05 de enero de 2016, y de la Decisión de segunda instancia proferida por la vicepresidencia de Gestión Humana del Banco Agrario de Colombia el 21 de noviembre de 2016, dentro del proceso disciplinario 2013-02-0105, que confirmó la decisión inicial consistente en la imposición de sanción a la demandante MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 60.397.206, de suspensión de contrato de trabajo por el término de un (1) mes como responsable de la falta gravísima a título de culpa grave.

Así mismo, se dispondrá dejar sin efectos el acto administrativo contenido en la decisión proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia S.A, del 02 de febrero de 2017, mediante la cual se decidió convertir la sanción disciplinaria impuesta en multa económica.

A título de restablecimiento del derecho se ordenará al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA a no cobrar la sanción disciplinaria convertida en multa a la señora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 60.397.206 y que de haberse cancelado se reintegre el dinero de manera indexada y con los intereses a que haya lugar.

⁴¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴² Sentencia de la Corte Constitucional C-125 de 2003, M.P. Margo Gerardo Monroy Cabra.

Las sumas reconocidas al actor, deberán ser reconocidas y pagadas debidamente indexadas acorde con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la parte demandante desde la fecha en que fue desvinculado del servicio, por la suma que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente en la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

COSTAS

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso⁴³, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación. Lo anterior acorde con el Artículo 2º, Parágrafo 4º del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. - Declarar la nulidad de la decisión de primera instancia proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia proferida el 05 de enero de 2016, y de la Decisión de segunda instancia proferida por la vicepresidencia de Gestión Humana del Banco Agrario de Colombia el 21 de noviembre de 2016, dentro del proceso disciplinario 2013-02-0105, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. – Dejar sin efectos el acto administrativo contenido en la decisión proferida por la Coordinación Disciplinaria de la Dirección General y Regional de Bogotá del Banco Agrario de Colombia S.A, del 02 de febrero de 2017, mediante la cual se decidió convertir la sanción disciplinaria impuesta en multa económica

TERCERO. - Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a **título de restablecimiento del derecho**, se ordena al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA no cobrar la sanción disciplinaria convertida en multa a la señora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 60.397.206 y que de haberse cancelado se reintegre el dinero de manera indexada y con los intereses a que haya lugar, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁴³ **“Artículo 365. Condena en costas.**

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

CUARTO. – Ordenar la des anotación de la sanción de la señora MILLICENT KARINA LANDAZABAL DURÁN en el registro de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

QUINTO. - Dar aplicación a lo preceptuado en el inciso 3 del artículo 192 y el inciso 4 del artículo 195 del C.P.A.C.A. Lo anterior, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en el inciso séptimo del artículo 192 del C.P.A.C.A.

SEXTO. - Negar las demás suplicas de la demanda. Acorde con lo expuesto.

SÉPTIMO. - Sin condena en costas a la parte vencida.

OCTAVO. - En firme esta sentencia, **liquídense** los gastos procesales; **devuélvase** a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, y **archívese** el expediente dejando las constancias del caso.

NOVENO: La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

mas

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **95a4e0d3a6acbfa83af2ac72aa3ecdf8314dd207f626a39c7edf97e7defbf3ac**

Documento generado en 08/02/2022 04:26:32 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>