REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de enero de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
PROCESO N°.	**11001-33-42-055-2018-00077-00**
DEMANDANTE:	**MARTHA LEONOR ZAMBRANO MEDINA**
DEMANDADO:	**SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA**
TEMA:	**SANCIÓN DISCIPLINARIA**
ASUNTO:	**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA N°. 001**

Procede el despacho a dictar la sentencia que en derecho corresponda dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia impetrado por la señor Martha Leonor Zambrano Medina, por intermedio de apoderada, en contra de la Secretaría Distrital de Hacienda, formulando los siguientes:

I. PRETENSIONES

PRIMERA: *Declarar la nulidad de la Resolución No. OCD-000003 del 11 de abril de 2017, mediante la SDH declaró responsable a MARTHA LEONOR ZAMBRANO MEDINA y le impuso una sanción de un mes de suspensión en el cargo.*

SEGUNDA: *Declarar la nulidad de la Resolución No. SDH-000133 del 6 de julio del año 2017, mediante la cual la SDH confirmó la sanción impuesta a MARTA LEONOR ZAMBRANO MEDINA.*

TERCERA: *Como restablecimiento del derecho DE MARTA LEONOR ZAMBRANO MEDINA, se le reconozca el salario dejado de devengar en el mes de sanción impuesta, las prestaciones sociales afectadas y los gastos de honorarios profesionales.*

CUARTA: *Como restablecimiento del derecho de MARTHA LEONOR ZAMBRANO MEDINA, se retiren las anotaciones realizadas en la personería de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación.*

QUINTA: *Como restablecimiento del derecho de MARTA LEONOR ZAMBRANO MEDINA, se ofrezca una disculpa pública.*

SEXTA: *Como consecuencia de las anteriores condenas se ordene a la SDH a traer a valor presente los valores adeudados, con la fórmula que han unificado la corte constitucional y la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia y que me permito señalar a continuación:*

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

SEPTIMA: *Se condene en costas y agencias del derecho a la demanda.*

II. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos fueron estudiados y señalados, en la audiencia inicial de 20 de octubre de 2020, como consta en el acta y en el CD viables a folios 171 a 173 y 176:

1.- *La Secretaría distrital de Hacienda adelantó proceso disciplinario en contra de la señora Martha Leonor Zambrano Medina, como consecuencia de la queja interpuesta por el señor Carlos Alberto Quintan Ramírez, en la que alegó el incumplimiento de su horario de trabajo.*

2.- *El 11 de diciembre de 2014, la oficina de control interno disciplinario expidió el auto OCD-00529, mediante el cual inició indagación preliminar en contra de la demandante, bajo el radicado N°. 103 – 2014. (fls. 85-86)*

3.- *El 11 de abril de 2015 la abogada investigadora doctora Aura Islena Rocha Acero, deja constancia de haber recibido "… un disco duro de 2 teras identificado con el serial Y3JR8D2GS, el cual contiene - según se afirma en el memorando No. 2015EE22483 - las grabaciones de las cámaras de los pisos 7 y 6 del Centro Administrativo Distrital de los días comprendidos en el periodo desde el 1 de noviembre de 2013 al 29 de enero de 2015 señalados en Auto No. OCD-000043 del 29 de enero de 2015". Se deja constancia de la cadena de custodia del medio magnético.(fl. 141 Se encuentra en el CD 1 documento PDF 36 "Constancia Recepción Disco Duro")*

4.- *El 15 de mayo de 2015 la abogada investigadora doctora Aura Islena Rocha Acero coma deja constancia de: "… el señor corredor se comunica con la suscrita facilitándome la caja de lectura del disco duro coma la cual reposará bajo custodia de la suscrita para ser utilizada en las secciones de lectura del material recaudado que se programarán con posterioridad." (fl. 141 se encuentra en el CD 1 documento PDF 37 "Constancia Recepción Lectura Disco Duro"*

5.- *El 22 de junio de 2015 mediante auto N°. OCD-000262 se ordenó la apertura de la investigación disciplinaria. (fl,s87-92)*

6.- *En auto N°. OCD-000172 de 23 de junio de 2016, se dispuso la prórroga del término de la investigación disciplinaria. (fls. 93-94)*

7.-*En auto N°. OCD-000347 de 25 de octubre de 2016, se formularon cargos a la demandante en su calidad de profesional universitario código 219º 18 en comisión en el área de control interno entre agosto de 2012 y julio de 2013, al incurrir presuntamente en la falta grave contemplada en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la ley 734 de 2002, a título de dolo. (fls. 96-103)*

8.- *El 5 de enero de 2017 en auto N°. OCD-000008 se tuvieron como pruebas las aportadas por la investigada, y en auto N°. OCD – 000059 de 21 de febrero de 2017, se ordenó correr traslado para presentar alegatos de conclusión. (fls. 104-105)*

9.- *En consecuencia, mediante resolución N°. 000003 de 11 de abril de 2017 se emitió fallo en el que se negó la declaratoria de nulidad y se declaró responsable disciplinariamente a Marta Leonor Zambrano Medina en su calidad de profesional universitario código 219º 18 en comisión en el área de control interno entre agosto de 2012 y julio de 2013, al incurrir presuntamente en la falta grave contemplada en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 coma a título de dolo. (fls. 106-115)*

10.- *Contra dicha providencia la demandante presentó recurso apelación que fue concedido con auto N°. OCD-000145 de 27 de abril de 2017 y resuelto mediante*

resolución N°. SDH-000133 6 de julio de 2017, que decidió confirmar la resolución N°. OCD-000003 del 11 de abril de 2017. (fls. 116-135)

11.- *En auto N°. OCD-000213 del 10 de julio de 2017 el jefe de la oficina de control disciplinario ordenó que se obedeciera y cumpliera lo resuelto en la resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017, quedando ejecutoriada el 27 de julio de 2017. Mediante la resolución N°. SDH-000169 de 18 de agosto de 2017 se hizo efectiva la imposición de la sanción disciplinaria a Marta Leonor Zambrano Días, dicha resolución fue aclarada con la resolución N°. SDH-000172 de 24 de agosto de 2017, precisando que los apellidos de la sancionada correspondían a Zambrano Medina. (fls. 136-140)*

III. NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

- **Constitucionales:** artículo 29.

- **Legales:** artículo 3 del CPACA y Ley 734 de 2002.

Señaló que, en desarrollo del proceso disciplinario, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicitó a la Subdirección Administrativa de Dirección de Gestión Corporativa de esa entidad; copia de las grabaciones de las entradas a la entidad desde el 1 de enero a 20 de agosto de 2012, en el piso 7 y desde el 21 de agosto de 2012 a la fecha, como consecuencia el 11 de abril de 2015, se dejó constancia de la entrega un disco duro de 2 teras, con las grabaciones de las cámaras de los pisos 6 y 7 del Centro Administrativo Distrital, del periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2013 al 29 de enero de 2015. Sin embargo, dicha actuación procesal no fue informada a la demandante, ni se le pusieron presentes las pruebas recaudadas, con el fin de que pudiera controvertirlas.

Expresó que, el 15 de mayo de 2015, se dejó constancia por la Doctora Aura Islena Rocha Acero, en la que se puede leer que se le facilitó a la demandante la caja de lectura del disco duro, para ser utilizada en las sesiones de lectura del material recaudado que se programarían con posterioridad, no obstante, la funcionaria devolvió el material fílmico, sin que la demandante ejerciera sus derecho de defensa y contradicción. Por lo cual, considera que la conducta de la investigadora, quebrantó el principio de publicidad que rige las actuaciones administrativas.

Indicó que, en el proceso se estableció que los días 20 y 21 de junio de 2013, la demandante no se presentó en su sitio de trabajo, lo cual fue calificado como falta grave al no haber solicitado permiso, conducta que se calificó como dolosa, teniendo en cuenta que conocía el procedimiento para hacerlo, en consecuencia consideró necesario sancionarla. Afirmó que, le era imposible presentarse en su trabajo, en atención a que se encontraba fuera del país, prueba de ello, es su pasaporte, por lo cual, aclaró que la demandante no se encontraba de permiso, sino simplemente ausente.

Afirmó que, la Doctora Martha Clemencia Díaz Téllez, Subdirectora de Talento Humano en declaración de 8 de julio de 2015, señaló que en caso que una persona no se presente luego de un permiso, el jefe inmediato lo debe informar a la Subdirección de Talento Humano, quienes a través del área de seguridad y salud, se contactan con la persona para ver si tiene algún percance o situación que le impidiera presentarse a su trabajo y de no poder comunicarse u obtener respuesta, luego que hayan pasado 3 días, se empieza un proceso administrativo de abandono de cargo. No obstante, el señor Luis Francisco Cante, como jefe inmediato de la demandante, no siguió dicho proceso y solucionó la situación con la reposición del tiempo en los dos sábados siguientes, situación que le informó verbalmente al Secretario de Hacienda.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Secretaría Distrital de Hacienda

El apoderado de la entidad respondió la demanda, expresó que contrario a lo afirmado por la parte demandante, los videos habían sido devueltos, por cuanto para el caso resultaban intrascendentes, pues, correspondían a periodos y pisos diferentes a los hechos investigados y no fundamentaron los fallos disciplinarios.

Señalo que, las actuaciones adelantadas dentro del proceso disciplinario N°. 103-2014, tuvieron origen en la queja radicada mediante oficio N°. 2014ER 277755 de 14 de noviembre de 2014, presentada por el señor Carlos Alberto Quintan Ramírez, en la que indicaba que la funcionaria Martha Leonor Zambrano Medina, en el año 2013 no cumplía su horario, salía y entraba a la hora que consideraba conveniente y se ausentó una semana de su puesto de trabajo.

Manifestó que, mediante auto N°. OCD-000529 de 11 de diciembre de 2014, se abrió indagación preliminar en contra de la demandante, y mediante auto N°. OCD-000043 el 29 de enero de 2015, se decretaron pruebas. Una vez vencido el término de la indagación preliminar, con auto N°. OCD-000262 de 2015, se dio apertura a la investigación disciplinaria, y mediante auto N°. OCD-000300 de 13 de julio de 2015, se decretaron pruebas Posteriormente, con auto N°. OCD-000172 de 23 de junio de 2016, se prorrogó el término de la investigación disciplinaria, por el término de 3 meses, etapa que fue cerrada por auto N°. OCD-000300 de 23 de septiembre de 2016, quedando ejecutoriado, el 30 de septiembre de 2016.

Afirmó que, en auto N°. OCD-0003471, dispuso a formular cargos a la demandante, lo cual le fue notificado personalmente el 15 de noviembre de 2016, quien otorgó poder a una abogada, que presentó el escrito de descargos N°. 2016ER108357 de 29 de noviembre de 2016; luego de lo cual, el 5 de enero de 2017 se dicto auto N°. OCD-000008, con el cual se resolvió sobre la práctica de pruebas y se reconoció personería a la apoderada.

Expresó que, vencido el término probatorio, mediante auto N°. OCD-000059 de 21 de febrero de 2017, se ordenó correr traslado para la presentación de alegatos de conclusión, la apoderada de la demandante los presentó el 7 de marzo de 2017 en escrito N°. 2017ER19542. Es así como, mediante Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017 se profirió fallo de primera instancia declarando responsable disciplinariamente a la demandante en su calidad de profesional universitario código 219 grado 18 en comisión en el área de control interno entre agosto de 2012 y julio 31 de 2013, de la conducta prevista en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo, imponiéndosele una sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de 1 mes, decisión que le fue notificada personalmente el 19 de abril de 2017.

Manifestó que, la demandante mediante escrito N°. 2017ER41512 de 24 de abril de 2017, interpuso recurso de apelación, que fue concedido mediante auto N°. OCD-000145 de 27 de abril de 2017, siendo remitido el expediente a la segunda instancia el 28 de abril de 2017, quien decidió confirmar la decisión mediante Resolución N°. SDH-000133 del 6 de julio de 2017, decisión que le fue notificada el 17 de julio de 2017 a la sancionada y a la apoderada mediante edicto fijado el 25 de julio de 2017.

Señaló que, la demandante instauró acción de tutela que fue declarada improcedente.

Agregó que, respecto a lo manifestado con relación a que la entidad cambió la fecha del testimonio del señor Luis Francisco Cante Céspedes, para evitar la participación de la demandante, la entidad señaló que dicho testimonio fue decretado en auto de apertura de indagación preliminar N°. 000529 de 11 de diciembre de 2014, y notificado personalmente a la demandada el 12 de diciembre de 2014, quien autorizó ser citada

y notificada mediante correo electrónico. Luego de escuchada, se profirió auto N°. OCD-000043 de 29 de enero de 2015, por el cual se decretaron nuevas pruebas y se fijó fecha para la practica de las mismas, entre las que se encontraba el testimonio del señor Cante Céspedes, auto comunicado a la disciplinada mediante correo especializado N°. 2015EE16814 de 29 de enero de 2015, recibido por la demandante el 29 de enero de 2015 a las 10:53 a.m.

Expresó que, contrario a lo manifestado por la parte demandante, la fecha para la recepción, le fue comunicado a la señora Martha Leonor Zambrano Medina, de acuerdo a su firma.

Indicó que, la devolución de los videos de vigilancia, los cuales fueron evaluados por la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría Distrital de Hacienda, sin que se hubiese dado traslado a la defensa, pues, como se observa a folio 127 la comisionada una vez revisado el material, concluyó que el material contenido en el disco duro de 2 teras, eran filmaciones de 6 piso del edificio en el que se encuentra ubicada la Secretaría Distrital de Hacienda, del periodo comprendido entre noviembre de 2013 hasta enero de 2015, fechas en las que la implicada no se encontraba laborando en ese piso, por lo cual, se dispuso la devolución a la subdirección administrativa, para que por medio de ésta se entregara a la empresa de vigilancia Acosta – Rumba asociadas.

Manifestó que, se devolvieron los 838 DVD´S, a la Subsecretaría Administrativa, porque contenían la información de las cámaras 15 y 16 del piso 4 para las fechas de marzo a agosto de 2012, piso que no era de interés para el expediente. Y que los registros biométricos estaban incompletos; por lo cual, las pruebas enunciadas por la demandante son intrascendentes.

Concluyó que, en el proceso disciplinario se logró establecer que la señora Zambrano Medina, para la época de los hechos, se encontraba desempeñando el empleo de profesional universitario código 219 grado 18 en comisión, en el área de control interno entre agosto de 2012 y 31 de julio de 2013, a partir de la última fecha en la Dirección de Sistemas e Informática, así como, que la investigada contaba con un permiso de 3 días, entre el lunes 17 al miércoles 19 de junio de 2013, y fue autorizado por su jefe inmediato y radicado ante la Subdirección de Talento Humano, con el cordis N°. 20131E15583 de 14 junio de 2013, sin embargo, la demandante no se presentó a laborar los días 20 y 21 de junio de 2013, sin que mediara autorización, ni justa causa, desconociendo los procedimientos para solicitar el permiso y cometiendo la falta disciplinaria.

V. TRÁMITE PROCESAL

La demandante por intermedio de apoderado presentó demanda el 22 de febrero de 2018, correspondiéndole conocer al Juzgado 55 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda (fl.47), y fue admitida mediante auto de 7 mayo de 2018. (fls.59-64).

VI. AUDIENCIA INICIAL

La audiencia inicial se encontraba programada para el 7 de octubre de 2020, sin embargo, la demandante solicitó aplazamiento, por cuanto su apoderado no había comparecido, por lo cual, fue aplazada para el 20 de octubre del mismo año, en la que se verificó la asistencia de las partes, se realizó recuento de la audiencia anterior, se saneó el proceso, se resolvieron excepciones previas, se establecieron los hechos, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación, se decretaron pruebas y se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pruebas.

VII. AUDIENCIA DE PRUEBAS

El 26 de noviembre de 2020, se llevó a cabo audiencia de pruebas, se verificó la asistencia de las partes, se saneó el proceso y se recepcionó el testimonio del señor Luis Francisco Cante.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante, presentó alegatos de conclusión en término, en los que expresó que hubo una vulneración al principio de congruencia, pues, en auto N°. OCD-0002624 de 22 de junio de 2015, se dispuso a abrir investigación disciplinaria por presuntamente haber incumplido sus funciones, horarios y haber abandonado el cargo, y en el pliego de cargos se endilgó la falta grave contemplada en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, está última fue confirmada en el fallo disciplinario. Es decir, se le investigó por la ausencia de los días 20 y 21 de junio de 2013, sin embargo, se le formularon cargos y fue sancionada por no haber tenido en cuenta la normativa para la solicitud de autorizaciones y permisos.

Manifestó que, las pruebas contenidas en el disco de dos teras, habían sido recaudadas en el momento de la indagación preliminar, etapa en la cual no se había determinado la línea de tiempo de la presunta falta de la funcionaria, además, dichas grabaciones comprendían la línea de tiempo del periodo de 1 de noviembre de 2013 a 29 de enero de 2015, es decir, los meses de noviembre y diciembre del 2013, año del cual se había colocado la queja, por lo cual, debían tenerse en cuenta.

Agregó que, en el auto de apertura de investigación N°. OCD-000262 de 22 de junio de 2015, en el numeral 1.11 se relaciona dos discos duros de 2 teras, identificado con el serial #Y3JR8D2GS, como material probatorio para sustentar la apertura de investigación disciplinaria, sin embargo, no se le informó de su existencia a la demandante, vulnerando su derecho de contradicción y oportunidad para controvertir la prueba.

Señaló que, las decisiones que se adoptan en un proceso disciplinario deben ser tomadas mediante autos, fallos o resoluciones, no obstante, si bien la investigadora decreto las pruebas mediante auto, las devolvió simplemente dejando constancia.

Indicó que, la Oficina de Control Disciplinario Interno, determinó que la demandante había salido de permiso remunerado los días 20 y 21 de junio de 2013, sin embargo no existe prueba de ello, ya que lo que se probó es que la demandante tenía permiso remunerado los días 17, 18 y 19 de junio de 2013, y finalizados, no se vinculó a trabajar los días 20 y 21 de junio de la misma anualidad.

Afirmó que, no se dio por probado un hecho que sí lo estaba, como era que, el 20 y 21 de junio de 2013, de acuerdo al pasaporte, la demandante se encontraba fuera del país. Adicionalmente, no se siguió el procedimiento que señaló en la declaración de la Doctora Martha Clemencia Díaz Téllez, ni el señor Luis Francisco Cante Céspedes, pues, se informó a la Subdirección de Talento Humano, que la demandante se había ausentado por esos días y se le pidió que compensara el tiempo.

La parte demandada, el apoderado de la entidad presentó los alegatos en término, en los que solicitó que se nieguen las pretensiones, ratificó los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Señaló que, la sanción disciplinaria se originó por el incumplimiento de los deberes de la demandante, al no presentarse en la entidad los días 20 y 21 de junio de 2013, sin que mediara autorización de Talento Humano, lo cual se puede corroborar con la demandada.

Manifestó que, la demandante pretendió endilgar su descuido a un superior, sin que obrara prueba de ello en el proceso.

Afirmó que, con relación al debido proceso, considera que se cumplieron todas las ritualidades propias del proceso disciplinario, se valoraron los argumentos expuestos por la demandante y el acervo probatorio que reposaba en el expediente.

Reiteró que, las pruebas correspondientes al material fílmico no eran relevantes, en atención a que no fue tenido en cuenta para la imposición de la sanción, pues correspondían al piso 6 del edificio en el que se encuentra ubicada la Secretaría de Distrital de Hacienda, pero son de un periodo de tiempo en el que la demandante ya no se encontraba laborando en esos pisos, por lo cual, se dispuso que fuera devuelto.

Agregó que, el auto mediante el cual se citó al señor Cante Céspedes, le fue notificado a la disciplinada mediante correo especializado, siendo recibido por ella misma.

Expresó que, del testimonio del señor Cante Céspedes, se podía decantar la teoría de la demandante, pues, afirmó que si bien la señora Zambrano, le hizo una llamada para solicitar compensar el tiempo laboral por los dos días que faltó, él, le había manifestado que no podía autorizarlo, al no estar permitido por la entidad.

Ministerio Público, no emitió concepto.

IX. CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

Tal como se estableció en la fijación del litigio, en la audiencia inicial de 20 de octubre de 2020 (fls.171-173), consiste en determinar: si a la demandante le asiste derecho a que se declare la nulidad de la Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017, proferido dentro del proceso disciplinario N°. 103-2014, adelantado por la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante la cual la suspendió e inhabilitó por un mes; así mismo, se decrete nulidad de la Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017, mediante la cual, el Secretario Distrital de Hacienda, confirmó la decisión, en consecuencia, se le reconozca el salario y prestaciones dejadas de devengar en el mes de sanción a la señora Martha Leonor Zambrano Medina, con los gastos de honorarios, debidamente indexados, retirando las anotaciones realizadas en la Personería Distrital de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación.

Acervo Probatorio

Dentro del expediente se resaltan las siguientes:

1. Documentales

- Oficio N°. 2017EE156709 O 1 de 5 de septiembre de 2017, con asunto comunicación de la Resolución N°. SDH-000172 del 24 de agosto de 2017, para la señora Martha Leonor Zambrano Medina. (fl. 3)
- Fotocopia de la Resolución N°. SDH-000172 de 24 de agosto de 2017, suscrita por la Secretaria Distrital de Hacienda, *"Por medio de la cual se aclara la Resolución No. SDH-000169 del 18 de Agosto de 2017",* se precisaron los apellidos de la funcionaria sujeto de la sanción disciplinaria. (fl. 4)
- Fotocopia de la Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017, suscrita por el Secretario Distrital de Hacienda (E), por medio de la que se resolvió el recurso de apelación y confirmó la Resolución N°. OCD-000003 del 11 de abril de 2017 (fls. 5-22)

- Fotocopia de la Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017, suscrita por el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, mediante la cual se declaró responsable disciplinariamente a Martha Leonor Zambrano Medina de la conducta grave prevista en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo. (fls. 23-32)
- Fotocopia del oficio N°. 2017EE71664 O1, suscrito por el Jefe Oficina Control Disciplinario Interno, con asunto citación investigación disciplinaria N°. 103-2014, para la notificación del fallo de primera instancia.(fl. 33)
- Copia del expediente administrativo disciplinario N°. 103 - 2014 en 7 CDS, de la señora Leonor Zambrano Medina. (fl. 141)

2. Testimoniales

Luis Francisco Cante Céspedes, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.470.851.

- Economista, funcionario de la Secretaría Distrital de Hacienda.
- No tiene relación de amistad con la demandante, y para la época de los hechos era asesor de control interno con funciones de jefe.
- Indicó que, cuando fue jefe de control interno, hubo un inconveniente con un permiso que la demandante solicitó, ella pidió un permiso de 3 días, el cual se solicitó a través de la Subdirección de Talento Humano, mediante un formato.
- Posteriormente, recuerda que ella le hizo una llamada, pidiéndole que le diera dos días, porque no se encontraba en la ciudad, él le expresó, que ella ya tenía un permiso y que no estaba autorizado para darle más días.
- Él máximo daba un día de permiso por alguna calamidad, pero, no por las razones que ella estaba solicitando.
- Él firmó el permiso que presentó la demandante en Talento Humano.
- La demandante manifestó que reponía dos días, sin embargo, en ningún momento él llego a acordar la reposición, porque no es permitido.
- La situación se puso en conocimiento de Talento Humano, y piensa que por eso se inició un proceso disciplinario en contra de la demandante.

X. NORMAS Y JURISPRUDENCIA

Inicialmente, debe señalarse que el ejercicio de la potestad disciplinaria está en cabeza del Estado, y se encamina a exigir el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, siendo que el quebrantamiento genera responsabilidades y sanciones al funcionario. Es así como, las diferentes entidades públicas, ejercen poder disciplinario sobre los empleados de laboran a su servicio, lo cual realizan a través de las oficinas de control interno disciplinario; sin olvidar, que la Procuraduría General de la Nación, Personerías Distritales y Municipales, ejercen poder preferente para realizar estas investigaciones, en virtud de lo consagrado en el artículo 277 de la Constitución Política.

De otra parte, resulta necesario observar su parte sustantiva y procedimental del proceso disciplinario, así:

1. Código Único Disciplinario

La Ley 734 de 2002, mediante la cual se expide el Código Disciplinario Único, señala sobre su ámbito de aplicación, que:

> ***ARTÍCULO 24. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA.*** *La ley disciplinaria se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional.*

> ***ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA.*** *Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.*
>
> *Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.*
>
> *Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.*

Entonces, es claro que la ley señaló como destinatarios para la aplicación del Código Disciplinario Único a los servidores públicos, así como que el procedimiento disciplinario debe ser aplicado por las correspondientes oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas.

2. Oficinas de Control Disciplinario Interno

Respecto de la competencia de las oficinas de control disciplinario interno para adelantar procesos disciplinarios, el Código Único Disciplinario determinó:

> ***ARTICULO 2o. TITULARIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA.*** *Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.*
>
> *El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.*
>
> *La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.*
>
> *(…)*
>
> ***ARTÍCULO 66. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.*** *El procedimiento disciplinario establecido en la presente ley deberá aplicarse por las respectivas oficinas de control interno disciplinario, personerías municipales y distritales, la jurisdicción disciplinaria y la Procuraduría General de la Nación.*
>
> *El procedimiento disciplinario previsto en esta ley se aplicará en los procesos disciplinarios que se sigan en contra de los particulares disciplinables conforme a ella.*
>
> ***ARTÍCULO 67. EJERCICIO DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA.*** *La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley.*

Sobre las oficinas de control interno disciplinario, el artículo 76, señaló:

ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. *Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.*

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

(…)

PARÁGRAFO 3o. *Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél*

A su vez, el artículo 6 de la norma disciplinaria, dispone que el sujeto disciplinable debe ser investigado por un funcionario competente, con observancia formal y material de las normas que contemplen la ritualidad del proceso, en los términos de esa normatividad y de la ley que establezca la estructura y organización del ministerio público. Adicionalmente, en su artículo 17 se prevé que el investigado tiene derecho a la defensa material y a designar un abogado, se encuentra investido por el principio de presunción de inocencia de acuerdo con el artículo 9 y toda duda razonable se resolverá a su favor, cuando no haya modo de eliminarlo.

Con relación a la sanción, la misma debe obedecer al principio de proporcionalidad respecto de la gravedad de la falta cometida y deben aplicarse los criterios de graduación de la norma, con una decisión debidamente motivada. Es así como, el funcionario al momento de interpretar y aplicar la ley disciplinaria debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, efectividad del derecho sustantivo y el cumplimiento de los derechos y garantías de los intervinientes.

3. Deberes de los Servidores Públicos

En cuanto a los deberes que tiene todo servidor púbico, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los enumera, así:

ARTÍCULO 34. DEBERES. *Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(…)

11. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.

(…) Negrillas fuera de texto

En cuanto al tipo de faltas que pueden presentarse, se ha dispuesto en el artículo 42 de la Ley 734 de 2002, respecto a la connotación y calificación de las faltas, que estas se clasifican en gravísimas, graves y leves. A su vez, el artículo 43 ibídem estableció:

ARTÍCULO 43. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. *Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:*

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.

Asimismo, el artículo 44, señaló las clases de sanciones y el artículo 45 contempló la definición de cada una de las mismas, las cuales según la norma, corresponden a: ***(i) Destitución e inhabilidad general:*** *"La Destitución consiste en la terminación de la relación del servidor público con la Institución Policial; la Inhabilidad General implica la imposibilidad para ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera."*; ***(ii) Suspensión e inhabilidad especial:*** *"La Suspensión consiste en la cesación temporal en el ejercicio del cargo y funciones sin derecho a remuneración; la Inhabilidad Especial implica la imposibilidad de ejercer funciones públicas en cualquier cargo, por el término señalado en el fallo."*; ***(iii) Multa:*** *"Es una sanción de carácter pecuniario, que consiste en imponer el pago de una suma de dinero del sueldo básico devengado al momento de la comisión de la falta."* y ***(iv) Amonestación escrita:*** *"Consiste en el reproche de la conducta o proceder, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida."*. Negrillas fuera de texto

4. Debido Proceso

En materia de debido proceso al interior del proceso disciplinario, los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, establecen que este comprende, un conjunto de principios materiales y formales, de obligatorio acatamiento por parte de los operadores disciplinarios, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; de tal

manera que cuando ello no ocurre, el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso administrativo, para que se declaren nulas las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia violación al debido proceso.

Al referirse al debido proceso en materia disciplinaria, la Corte Constitucional, en Sentencia T-051 de 2016, respecto a las garantías que en virtud del debido proceso se deben respetar, expresó:

> *(i)ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción,* ***(viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas****, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso*. Negrillas fuera de texto

Ahora bien, la Ley 734 de 2002, determinó como causales de nulidad del proceso disciplinario, en los siguientes términos:

> ***ARTÍCULO 143. CAUSALES DE NULIDAD.*** *Son causales de nulidad las siguientes:*
> *1. La falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.*
> *2. La violación del derecho de defensa del investigado.*
> ***3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.*** Negrillas fuera de texto
>
> ***PARÁGRAFO.*** *Los principios que orientan la declaratoria de nulidad y su convalidación, consagrados en el Código de Procedimiento Penal, se aplicarán a este procedimiento.*

5. Tipicidad

Sobre este punto, es preciso recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-769 de 1999, señaló: "*principio de tipicidad cumple con la función de garantizar, por un lado, la libertad y seguridad individuales* ***al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca qué comportamientos son sancionados,*** *y de otro proteger la seguridad jurídica*" Negrillas fuera de texto

Ahora bien, el tratadista Carlos Mario Isaza Serrano, al referirse al tema tipicidad, ha sostenido:

> *si se parte del hecho de que desde el deber funcional como centro de imputación jurídica surgen todas las acciones que pueden llegar a afectarlo y respecto de su ejercicio no opera ningún ámbito de libertad, se entiende que para quien ejerce funciones públicas el límite es el deber funcional mismo y por consiguiente, la tipicidad como garantía que emerge en el proceso,* ***en la medida en que vincula a la administración con la obligación de confrontar correctamente la conducta examinada con el tipo disciplinario que se estructura, de tal manera que de este cotejo exacto se les permita a los procesados defender sus intereses.*** Negrillas fuera de texto

Así las cosas, no le es posible al operador disciplinario sustituir al legislador y describir faltas para calificar comportamientos disciplinarios similares, como tampoco hay lugar a aplicación analógica o extensiva implícita de las normas.

6. Control Judicial

En cuanto al control del pronunciamiento emitido por la administración, contenido en los actos definitivos de un proceso disciplinario, este se realiza a través de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en aras de garantizar en especial los derechos fundamentales, al debido proceso y defensa del disciplinado, a través de medios de control idóneos para ello, como: nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, sin que esto implique que, se trate de una tercera instancia, pues, así lo ha precisado el Consejo de Estado[1], al indicar:

(...)

La postura seguida consistentemente en la jurisprudencia del Consejo de Estado revela que en la inmensa mayoría de los casos esta Corporación ***ha entrado a valorar de fondo, en el contencioso de nulidad y restablecimiento, tanto las actuaciones procesales como las pruebas mismas obrantes en el proceso disciplinario y el razonamiento jurídico y probatorio de las autoridades disciplinarias.*** *Incluso en las mismas pocas sentencias en las que el Consejo de Estado ha dicho enfáticamente que no es una tercera instancia disciplinaria, asumiendo una posición que en principio podría leerse como más restrictiva sobre el alcance de sus propias competencias,* ***en últimas ha entrado de todas formas a analizar de fondo la prueba y su valoración porque se alega que se desconocieron garantías procesales de importancia fundamental.***

En este sentido, es necesario advertir que la diferencia fundamental que existe entre la actividad y valoración probatoria del fallador disciplinario, y la actividad y valoración probatoria del juez contencioso administrativo –en virtud de la cual el proceso judicial contencioso no puede constituir una tercera instancia disciplinaria, ***no implica bajo ninguna perspectiva que el control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias sea restringido, limitado o formal, ni que el juez contencioso carezca de facultades de valoración de las pruebas obrantes en un expediente administrativo sujeto a su conocimiento****; y como consiguientemente se ha explicado, el control que se surte en sede judicial es específico, y* ***debe aplicar en tanto parámetros normativos no sólo las garantías puramente procesales sino también las disposiciones sustantivas de la Constitución Política que resulten relevantes.***

Se concluye, pues, ***la integralidad inherente al control judicial contencioso-administrativo*** *de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas disciplinarias, salvo aquellos límites implícitos en el texto mismo de la Constitución y en las normas legales aplicables.*

(...)". Negrillas fuera de texto

A lo anterior se agrega que, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de Unificación de 9 de agosto de 2016, expediente número 11001032500020110031600 (1210-11), señaló que los actos administrativos sancionatorios disciplinarios, son objeto de control judicial integral, al indicar:

(...)

---

[1] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00140-00(0477-11).

Alcance del control judicial integral.

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.

(...)

*En ejercicio del juicio integral, tal y como acontece en el presente caso, el juez de lo contencioso administrativo puede estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que soportan la imposición de la sanción disciplinaria. Así las cosas, en esta sentencia de unificación se precisa el alcance del control judicial integral que tiene el juez de lo contencioso administrativo, cuando se trate de actos sancionatorios disciplinarios****, de todo aquello que tenga vinculación con las causales de nulidad invocadas y los derechos fundamentales allí involucrados.***

- ***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 acatamiento, resulta lógico deducir que en el evento en que la decisión disciplinaria contrarié 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 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 Colombia.***

- ***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 3.o del artículo 187 del CPACA39 que permite "[...] estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas [...]".*
(...)

- ***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. (...).

En ese entendido, se concluye que la decisión de la entidad se encuentra sometida a control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en atención a lo previsto en la Ley 1437 de 2011. Es así como, el Juzgador debe realizar el estudio de forma integral, así, el Juez de lo Contencioso Administrativo, tiene plena competencia para verificar desde los marcos constitucional y legal: ***i.)*** las actuaciones desplegadas por la entidad; ***ii.)*** la legalidad del acto acusado; ***iii.)*** el procedimiento disciplinario realizado; ***iv.)*** la valoración probatoria efectuada; ***v.)*** el trámite procesal; ***vi.)*** la

garantía de los derechos y ***vii.)*** la garantía de los principios que rigen la acción disciplinaria; sin que ello signifique una decisión de tercera instancia disciplinaria.

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 2014, reiteró los requisitos mínimos que se deben observar en el trámite disciplinario, indicando:

> *(...)*
>
> *Dijo la sentencia T-433 de 1998, que los requisitos mínimos que debían observar los entes que detentan un poder disciplinario, eran (i) la* ***comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario*** *a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; (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 disciplinarias; (iii) el* ***traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas*** *que fundamentan los cargos formulados; (iv) la indicación de un* ***término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*** *(v)****el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*** *(vi)* ***la imposición de una sanción proporcional*** *a los hechos que la motivaron; y (vii) La* ***posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.***
>
> *(...).*

Es decir, deben seguirse y respetarse, una serie de requisitos que garantizan no solo la efectividad del derecho sustancial, sino en igual medida, la protección de los derechos del disciplinado, observados dentro de cada una de las etapas del proceso.

7. Irregularidades Sustanciales

En reiteradas ocasiones el Consejo de Estado, ha manifestado que no toda irregularidad que se presente en un procedimiento administrativo o inobservancia de alguna formalidad, constituye por sí misma una causal para declarar la nulidad de los actos administrativos que sean producto de dicha actuación, así:

> *No toda irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso puede ser decretada únicamente cuando dentro del procedimiento para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado.* ***Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que de no haber existido tal irregularidad el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente distinto.*** *Por el contrario, las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues,*

> *esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entonces los vicios de procedimiento que no incidan en el fondo del asunto discutido, son considerados como irregularidades intrascendentes o irrelevantes, que no tienen la virtud de generar la nulidad del acto administrativo que define la situación jurídica objeto de discusión.*[2]

En este mismo sentido, el Consejo de Estado sección segunda radicación número: 25000-23-42-000-2013-00996-01(1000-17) de 23 de abril de 2020, CP. William Hernández Gómez, señaló:

> *Al igual que sucede con los otros derechos y garantías en cabeza del disciplinado, no toda inobservancia puede llevar a la anulación de la actuación procesal, pues* ***será indispensable que la respectiva irregularidad sea relevante, esto es, que se trate de un yerro de tal magnitud, cuya única solución posible sea la declaratoria de nulidad del acto cuestionado. Si ello no se entiende así, el juez podría incurrir en un error todavía más grave, al no propender por el logro de la justicia material, pues una decisión que privilegie de manera desproporcionada la forma sobre el fondo del asunto podría adolecer de un «defecto procedimental por exceso ritual manifiesto».*** *(…). Corolario de lo anterior, para esta Sala la inobservancia del traslado para alegar de conclusión, en el caso analizado, no fue un aspecto trascendente que hubiera podido incidir en la decisión adoptada en sede de la segunda instancia. Lo anterior, porque los argumentos que, según el demandante, habría podido hacer valer en los alegatos de conclusión, son los mismos que expuso la defensa en el recurso de apelación.*

En conclusión, para que una irregularidad pueda generar una nulidad dentro del proceso administrativo, debe tener la magnitud de afectar el sentido de la decisión adoptada, por lo que de no afectar el fondo del asunto, no tiene sentido declarar la nulidad de este.

Caso Concreto

En el asunto, la señora Martha Leonor Zambrano Medina, solicitó que se declare nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017, con la cual, la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, la declaró responsable disciplinariamente y le impuso sanción de un mes de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial; y del fallo de segunda instancia, contenido en la Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017, mediante la cual el Secretario Distrital de Hacienda (E), confirmó la sanción impuesta en primera instancia.

Para argumentar su pretensión, se apoyó en la infracción de las normas y afirmó: ***(i)*** vulneración del derecho a la defensa, publicidad, debido proceso, ***(ii)*** inexistencia de la falta disciplinaria, y ***(iii)*** vulneración del principio de congruencia.

Pese a lo argumentado, lo cierto es que, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría Distrital de Hacienda, en uso de sus facultades legales, responsabilizó disciplinariamente a la señora Martha Leonor Zambrano Medina y le impuso correctivo disciplinario, de suspensión del ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de un (1) mes, al encontrar probado el siguiente cargo (fl. 141 CD 129 Fallo Primera Instancia pdf):

---

[2] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia N°. 76001-23-33-000-2014-00576-01 de 02-10-2019.

> *"(…) En el presente caso sub lite, la investigada Martha Leonor Zambrano Medina, presuntamente infringió el orden disciplinario los años días 20 y 21 de junio de 2013, en su calidad de Profesional Universitario Código 219 Grado 18 del Área de Control Interno, por cuanto habiendo obtenido previamente permiso remunerado por el término de tres (3) días, correspondientes a los días lunes 17, martes 18 y miércoles 19 de junio de 2013, no se presentó a laborar los días jueves 20 y viernes 21 de junio de 2013, sin que mediara autorización alguna excediendo el número de días máximos por los cuales es posible solicitar permiso remunerado".*

Señaló la accionada que el cargo endilgado alcanza encuadramiento jurídico, por incurrir en el incumplimiento de los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

La decisión, fue confirmada en su integridad por el Secretario Distrital de Hacienda (E), en fallo de segunda instancia proferido el 6 de julio de 2017 (fl. 141, 141 Fallo Segunda Instancia.pdf).

Conforme a lo anterior, se debe realizar análisis del caso, con el fin de establecer si en el asunto, concurre alguno de los hechos alegados por la parte actora, así mismo, si se han respetado los principios y normas que rigen la actividad disciplinaria, para estos efectos, procederá inicialmente a estudiar las inconsistencias formuladas, y seguidamente, a verificar el procedimiento adelantado en el proceso resuelto en sede disciplinaria, así:

Primer cargo: vulneración del derecho de defensa, debido proceso y publicidad

Señala el apoderado de la parte demandante que, se vulneró su derecho a la defensa, dado que la abogada de la oficina de control disciplinario de la entidad, decretó como prueba oficiar a la Oficina de la Subdirección Administrativa de Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda, a fin que suministrara en medio magnético la copia de las filmaciones de las entradas a la entidad, así: desde el 1 de enero de 2012 al 20 de agosto de 2012 en el piso 7 (Sede de la Dirección de Sistemas e Informática) y desde el 21 e agosto de 2012 a la fecha en el piso 6 (sede de la Oficina de Control Interno de Gestión), posteriormente, el 11 de abril de 2015 la investigadora dejó constancia, en los siguientes términos: *"…un disco duro de dos teras con el serial #Y3JR8D2GS, el cual contiene según se afirmara en el memorando No. 2015EE22483- las grabaciones de las cámaras de los pisos 7 y 6 del Centro Administrativo Distrital de los días comprendidos en el período desde el 1 de noviembre de 2013 al 29 de enero de 2015 señalados en el Auto OCD-000043 de 29 de enero de 2015";* no obstante, la investigadora no informó de esta actuación procesal al demandante.

De igual forma, indicó que la investigadora el 15 de mayo de 2015, dejó constancia que: *"…el señor CORREDOR se comunica con la suscrita facilitándole la caja de la lectura del disco duro, la cual reposa najo custodia de la suscrita para ser utilizada en* ***las sesiones de la lectura el material recaudado que se programaran con posterioridad."***; sin embargo, no se fijaron las sesiones lecturas del material con la disciplinada y luego, la misma funcionaria dejó constancia de que devolvía el material fílmico contenido en el disco duro de dos teras, los 838 DVD´S, sin que pudiera ejercer su derecho de defensa.

Por lo anterior, considera que se vulneraron los principios de publicidad y defensa, pues la abogada investigadora, no le dio a conocer a la disciplinada el recaudo de un material probatorio, no le notificó su existencia, no le dio traslado de este y decidió devolverlo.

Igualmente, puso de presente que se vulneró su derecho al debido proceso, al haber tomado decisiones como la devolver la prueba mediante una constancia que no cuenta con fecha y no por medio de providencia.

Ahora bien, con relación a las manifestaciones realizadas por la parte demandante procede el despacho a realizar relación de las actuaciones desplegadas dentro del expediente, para así resolver si asiste o no razón a la actora. Es así como, una vez estudiado el proceso N°. 103-2014 (fl. 141 CD), se encontró que:

Como consecuencia de la queja N°.277755 de 5 de agosto de 2014, interpuesta por el señor Carlos Alberto Quintan Ramírez, se profirió auto de apertura de indagación preliminar N°. OCD-000529 de 11 de diciembre de 2014, en el que se ordenó entre otras, la versión de la demandante, por lo cual el 28 de enero de 2015 se recepcionó; como consecuencia la Jefe de la Oficina mediante auto N°. OCD-000043 de 29 de enero de 2015, decretó las siguientes pruebas:

> *1. Solicitar a la Dirección de Gestión Corporativa de la SDH emita con destino a este expediente copia de los registros de entrada y salida de la entidad de la señora MARTHA LEONOR ZAMBRANO MEDINA así:*
> *1.1. Desde el 1 de enero de 2012 al 20 de agosto de 2012 en el piso 7 (Sede de la Dirección de Sistemas e Informática) y*
> *1.2. Desde el 21 de agosto de 2012 a la fecha en el piso 6 (sede de la Oficina de Control Interno de Gestión).*
>
> *2. Oficiar a la Subdirección Administrativa de la Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda, a fin de que por su intermedio se suministre en medio magnético (Disco Compacto) a esta oficina y con destino al proceso de la referencia, copia de las filmaciones de las entradas a la entidad así:*
>
> *2.1. Desde el 1 de enero de 2012 al 20 de agosto de 2012 en el piso 7 (Sede de la Dirección de Sistemas e Informática) y*
> *2.2. Desde el 21 de agosto de 2012 a la fecha en el piso 6 (sede de la Oficina de Control Interno de Gestión.*
>
> *3. Adicionalmente y teniendo en cuenta que no fue posible recepcionar la prueba testimonial decretada en el expediente del asunto mediante Auto No. OCD.000529 del 11 de diciembre de 2014, por la no comparecencia, la cual estaba prevista para el día 27 de enero de 2015, este Despacho se permite insistir en dicho recaudo fijando como nueva fecha el día diez (10) de febrero de dos mil quince (2015) para recepcionar los testimonios así:*
>
> *3.1. LUIS FRANCISCO CANTE CÉSPEDES a las nueve y treinta de la mañana (9:30 am).*
>
> *3.2. EDGAR ALEXANDER PRIETO MUÑOZ a las diez y treinta de la mañana (10:30 am).*

Posteriormente, el 11 de abril de 2015, la abogada investigadora dejó constancia en la que indicó que se había recibido de la Subdirección Administrativa, Disco Duro de dos Teras identificado con el serial N°. Y3JR8D2GS, el cual contenía las grabaciones de las cámaras de los pisos 6 y 7 del Centro Administrativo Distrital de los días comprendidos entre el 1 de noviembre de 2013 a 29 de enero de 2015.

Luego, el 15 de mayo de 2015, la citada investigadora, dejó constancia en la que indicó: *"(…) Seguidamente, siendo las cuatro de la tarde (4:00 pm), el señor CORREDOR se comunica con la suscrita facilitándome la caja de lectura del disco*

duro, la cual reposará bajo custodia de la suscrita para ser utilizada en las sesiones de lectura del material recaudado que se programarán con posterioridad.

A continuación, en auto N°. OCD-000262 de 22 de junio de 2015, la Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaria Distrital de Hacienda, ordenó la apertura de la investigación disciplinaria, en contra de la señora Martha Leonor Zambrano Medina, siendo notificada personalmente el 7 de julio de 2015. Luego de lo cual, se encontró constancia sin fecha (61CONSTANCIA DEVOLUCIÓN CDS.pdf), elaborada por la abogada investigadora en la que señaló:

> *Revisados los siguientes elementos probatorios enviados a este Despacho por la Subdirectora Administrativa de la DGC de ésta Secretaría:*
> *1. Disco Duro de 2 teras identificado con el serial #Y3JR8D2GS, el cual contiene según se afirma en el memorando No. 2015IE8314 del 10 de abril de 2015- las grabaciones de las cámaras de los pisos 6 y 7 del Centro Administrativo Distrital de los días comprendidos en el período comprendido desde el 1 de noviembre de 2013 al 29 de enero de 2015.*
> *2. 838 DVD´S, remitidos con memorando No. 2015IE15276 del 01 de julio de 2015, en el que informa que la empresa de vigilancia "Seguridad Superior Ltda." los allegó a su Oficina.*
> *3. Informes biométricos de la tarjeta de proximidad de la funcionaria implicada remitidos con el memorando No. 2015IE15382 del 02 de julio de 2015.*
> *Se concluye que:*
> *1. El material fílmico contenido en el disco duro de 2 teras, es relativo a filmaciones del 6 piso del Edificio en el que se encuentra ubicada la Secretaría Distrital de Hacienda, en el período comprendido entre noviembre de 2013 hasta enero de 2015, fechas en las que la implicada ya no se encontraba laborando en ese piso.*
> *Razón por la que se dispone devolver a la Subdirección Administrativa el "3,5 Hard drive aluminum enclusre" o caja de lectura del disco duro mencionado, junto con el disco duro de 2 teras, a fin de que por su intermedio, sean entregados a la empresa de Vigilancia Acosta – Rumbo Asociados.*
> *2. Se devolverán los 838 DVD´s, a la Subdirectora Administrativa de la DGC de ésta Secretaría, puesto que contienen la información de las cámaras 15 y 16 del piso 4 para las fechas de marzo a agosto de 2012; piso que no es de interés para este expediente.*
> *3. Los registros biométricos, se encuentran incompletos, puesto, que -para citar algo- se encuentran en la carpeta denominada "junio 28 de 2012 a diciembre 31 de 2013" únicamente aparecen registro de abril 15 de 2013 a diciembre 31 de 2013 y dentro de ellos solamente hay tres registros de entradas y salidas en abril, tres en junio y dos en mayo de 2013.*
> *En consecuencia se decide devolver todo el material revisado a la Subdirección Administrativa para lo que estimen pertinente. (…)*

De lo anterior, se observa que como lo señala la demandante, fueron decretadas unas pruebas, las cuales una vez allegadas y revisadas, se devolvieron por la abogada investigadora, al considerar que no eran relevantes para la investigación que en ese momento se adelantaba por corresponder a periodos de tiempo diferentes y encontrarse incompletas. Es así como, evidencia el despacho que las actuaciones desplegadas por la investigadora son irregulares, teniendo en cuenta que no resulta procedente excluir pruebas mediante constancia, sin proferir auto o resolución que sea puesta en conocimiento de la investigada.

No obstante, como lo ha señalado el Consejo de Estado, no basta con que se presente una irregularidad dentro de un proceso disciplinario, para declarar nulidad del mismo, ya que para ello, es necesario demostrar que esta tuvo incidencia en las

resultas del proceso, en otras palabras, que de no haberse presentado la decisión adoptada hubiese sido diferente.

En el caso, una vez revisadas las pruebas y el tratamiento que se les dio por parte de la oficina de control disciplinario de la entidad, se llegó a la conclusión que, dicha actuación no puede ser calificada como irregularidad sustancial, en la medida en que no afectó la decisión adoptada, teniendo en cuenta que dentro de las providencias proferidas, se señaló dentro de la relación de las pruebas, la constancia de devolución de las pruebas, es decir, que no fueron valoradas. Adicionalmente, se pudo evidenciar que las decisiones se basaron en pruebas diferentes para determinar la ocurrencia de la conducta disciplinable, así:

1. Auto N°. OCD-000347 de 25 de octubre de 2016 mediante el cual, se decide formular cargos a la demandante, en el cual se observa que al momento de realizar la relación probatoria, se deja claridad de las constancias emitidas por la abogada investigadora, por tanto, dichas pruebas alegadas por la parte actora, no son tenidas en cuenta dentro de la motivación del auto.

En efecto, el auto se fundamentó en pruebas que son similares por cuanto son grabaciones y registros biométricos, pero, son diferentes, pues fueron allegadas mediante memoriales con radicados diferentes, las mismas correspondientes, a: ***7.10.*** *Memorando N°. 2015IE16853 de 21 de julio de 2015, a través del cual la Subdirección Administrativa de esta Entidad, remitió en un CD los informes biométricos de la tarjeta de proximidad de la investigada, para la época de los hechos. En cuando a la información reportada en dicho material, la Subdirección Administrativa y Financiera mediante memorando n°. 2016IE13522 del 30 de junio de 2016, aclaró que cuando se presenta falta de información en determinado período – como en el caso que no ocupa – es porque durante el mismo no se presenta utilización de la tarjeta de proximidad por el funcionario respectivo* y ***7.12.*** *Memorando N°. 2015IE21027 de 15 de septiembre de 2015, a través del cual la Subdirección Administrativa allegó en medio magnético, las grabaciones de los accesos de los costados oriental y occidental del piso 6 del Edificio CAD, para la época de los hechos.*

2. Resolución N°. OCD-00003 de 11 de abril de 2017, mediante la que se profiere fallo de primera instancia, igualmente, se observa que en la relación probatoria se hace mención a las constancias dejadas por la abogada investigadora sobre las pruebas devueltas, y se fundamenta en otras pruebas, como la declaración rendida por el doctor Luis Francisco Cante Céspedes, quien se desempeñaba como jefe del área de control interno, los informes biométricos de la tarjeta de proximidad de la disciplinada, allegados mediante memorandos: N°. 2015IE16853 de 21 de julio de 2015 y N°. 2016IE13522 de 30 de junio de 2016; las grabaciones de los accesos de los costados oriental y occidental del piso 6 del edificio CAD, allegados con memorando N°. 2015IE21027 de 15 de septiembre de 2015, el escrito allegado por la demandante N°. 2015ER81235 de 13 de julio de 2015, en el que señala reposición de los días 20 y 21 de junio de 2013, así como, el pasaporte de la investigada, mismo que tiene fecha de salida del país, el 16 de junio de 2013 e ingreso el 23 de junio de 2013.

3. Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación, en contra de la decisión de primera instancia y decidió confirmarla, en la cual se precisó: *"Frente al argumento según el cual las pruebas documentales técnicas obrantes contiene información incompleta, precisa el fallador de primera instancia que precisamente por haberse evidenciado esta situación fue que se procedió a la devolución de parte de la información remitida por la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad, adicionalmente resaltó que se evidenció, según lo informado por la misma parte implicada, que ésta no se presentó a laborar los días 20 y 21 de junio de 2013.*

De otra parte, con relación a la falta de traslado de las pruebas, tampoco resulta ser un hecho relevante, en el entendido que la abogada investigadora, al darse cuenta de que no se encontraban completas y no correspondían a lo solicitado, las devolvió, es decir, pese a que dicho procedimiento no resulta ser el adecuado, al no haber sido utilizadas como pruebas, siendo que el hecho de no haber sido trasladadas, no altera el resultado, ya que no fueron valoradas.

En este orden de ideas, resulta claro que la actuación enunciada por la parte demandante, no tiene incidencia en la decisión adoptada por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Secretaria Distrital de Hacienda, por tanto, no hay lugar a declarar la existencia de irregularidad que afecte el procedimiento adelantado.

A continuación, se revisará lo ocurrido en el proceso disciplinario, a fin de determinar si la entidad respetó el debido proceso, así (CD fl. 141):

PROCESO DISCIPLINARIO N°. 103-2014					
ETAPA PROCESAL	**FECHA**	**FECHA DE NOTIFICACIÓN**	**ACTUACIONES**	**DECISIÓN**	**OBSERVACIONES**
Indagación Preliminar	Apertura 11 de diciembre de 2014. Auto N°. OCD-000529 (fl. 141 CD)	12/12/2014, en donde se le notificó personalmente a la señora Martha Leonor Zambrano y se le informó que tenía como derecho el de conocer y obtener copia del expediente, designar defensor, solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, intervenir en su práctica, y en general ejercer los derechos de contradicción y defensa de conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la Ley 734 de 2002.	Se individualizó a la actora por el presunto incumplimiento del horario de trabajo, abandono del cargo, función o servicio.	Se ordenó practicar pruebas, para verificar calificación y desempeño de la señora Martha Leonor Zambrano Medina desde enero de 2013 a 11 de diciembre de 2014, se citó al quejoso, se citó a la indagada para que rindiera declaración libre, se citaron a declarar a Edgar Alexander Prieto Muñoz y a Luis Francisco Cespedes, se ofició a la Dirección de Sistemas e Informática para que informara la carga laboral de la indagada.	Se notificó en debida forma a la indagada sobre las pruebas solicitadas
	Auto N°. OCD-000043 de 29 de enero de 2015	Se le comunicó a la investigada medante oficio N°. 2015EE16814 O1, con firma de recibo el 29 de enero de 2015.	Auto de pruebas	Se decretaron pruebas y se fijaron fechas para su práctica	
	Auto N°. OCD-000262 de 22	7 de julio de 2015, se		Se ordenó la apertura, tiene	Se notificó en debida

Apertura de la investigación disciplinaria	de junio de 2015	notificó a Martha Leonor Zambrano Medina		como pruebas las practicadas, se citó a declarar a Martha Clemencia Díaz Téllez, Ana Mercedes Rojas Romero, Cielo María Téllez Poveda y María Helena Cruz Gallegos, se comisionó para la practica de pruebas a la profesional Aura Islena Rocha Acero para que practique y allegue las pruebas decfetadas.	forma a la investigada y se cerró la investigación el 23 de septiembre de 2016, Auto N°. OCD-000300, notificado por estado el 27 de septiembre de 2016.
	Auto N°. OCD-000300 13 de julio de 2015	Se le comunicó a la investigada medante oficio N°. 2015EE185055 O1.	Auto de pruebas	Decretó pruebas correspondientes a registros bimétricos, filmaciones de entradas, en periodos del 6 al 14 de febrero de 2013 y 20 al 28 de junio de 2013.	
	Auto N°. OCD-000172 de 23 de junio de 2016	5 de julio de 2016, se notificó a la demandante	Auto que prorroga la investiación disciplinaria	Prorrogó la investigación disciplinaria por el término de 3 meses, contados a partir de 22 de junio de 2016.	
	Auto N°. OCD-000265 de 2 de septiembre de 2016	Se le comunicó a la investigada medante oficio N°. 2016EE137744 O1.	Auto que decreta pruebas	Se oficio a la Subdirección de Talento Humano para que informara para el año 2013 procedimiento para permisos de la entidad y a la Subdirección Administrativa y Financiera para que certificara según bitácoras de ingreso y salida del CAD, si la demandante había	

				ingresado el sábado 6 de julio de 2013.	
Pliego de cargos	Auto N°. OCD-000347 de 25 de octubre de 2016	El 15 de noviembre de 2016, se notificó a la investigada.	Se resumieron las anteriores actuaciones, evidenciándose que fueron debidamente notificadas.	Cargo: *"La investigada Martha Leonor Zambrano Medina, presuntamente infringió el orden disciplinario los días 20 y 21 de junio de 203, en su calidad de Profesional Universitario Código 219 Grado 18 del Área de Control Interno, por cuanto habiendo obtenido previamente permiso remunerado por el término de tres (3) días, correspondientes a los días lunes 17, martes 18 y miércoles 19 de junio de 2013, no se presentó a laborar los días jueves 20 y viernes 21 de junio de 2013, sin que mediata autorización alguna y excediedo el número de días máximos por los cuales es posible solicitar permiso remunerado."*	La apoderada de la señora Martha Leonor Zambrano Medina en escrito de 29 de noviembre de 2016, contestó el auto de pliego de cargos y anexó como prueba el pasaporte de la investigada.
	Auto N°. OCD-00008	11 de enero de 2017, notificado a la investigada.	Auto que reconoció personería a la apoderada y tuvo como prueba la aportada por la investigada		
Alegatos de conclusión	Auto N°. OCD-000059 de 21 de febrero de 2017	Notificación por estado 23 de febrero de 2017		Se ordena correr traslado para alegar de conclusión	La apoderada de la investigada presentó

					alegatos de conclusión el 7 de marzo de 2017
Fallo	Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017	19 de abril de 2017, notificación personal a la sancionada.	Responsabiliza disciplinariamente a Martha Leonor Zambrano Medina en su calidad de profesional universitario Código 219, Grado 18 en comisión en el Área de Control Interno entre agosto de 2012 y julio 31 de 2013, de la conducta grave prevista en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 1 y 11, a título de dolo, conforme con las disposiciones que preceden y se le impone una sanción disciplinaria, suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de 1 mes	Fallo de Primera Instancia – procede recurso de apelación	El 24 de abril de 2017 interpuso recurso de apelación y por estar dentro del término se concedió en auto N°. OCD-000145 de 27 de abril de 2017.
Resuelve recurso de apelación	Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017	17 de julio de 2017, notificación personal a la sancionada.	Resuelve recurso	Confirma el fallo de fecha 11 de abril de 2017.	Fallo de segunda instancia Auto N°. OCD-000213 de 10 de julio de 2017 de obedézcase y cúmplase a lo resuelto.

Verificado lo anterior, se concluye, que: la entidad respetó y cumplió con los términos establecidos por la ley, para adelantar el proceso disciplinario en contra de la señora Martha Leonor Zambrano Medina; en el entendido que, se le dio oportunidad, de: aportar, solicitar, y controvertir pruebas, se practicaron las decretadas; y revisado el recurso de apelación interpuesto por la disciplinada el 24 de abril de 2017, no se evidenció que se solicitaron pruebas, por tanto, el fallo de segunda instancia de 6 de julio de 2017, citó y trascribió las pruebas que fueron practicadas en primera instancia, y no consideró necesario decretar otras; así las cosas, determina esta instancia que, las pruebas fueron valoradas correctamente en los fallos de primera y segunda instancia, y se estudiaron todos los argumentos relacionados.

Segundo cargo: inexistencia de la falta disciplinaria

El apoderado de la parte demandante, indicó que su poderdante no se encontraba de permiso los días 20 y 21 de junio de 2013, puesto que había compensado el tiempo los dos sábados siguientes.

Adicionalmente, puso de presente que se debió seguir con el procedimiento señalado en la declaración por Martha Clemencia Díaz Téllez, Subdirectora de Talento Humano de la entidad, el cual consistía, en: *"el Jefe inmediato debía informar a la Subdirección de Talento Humano, la ausencia del funcionario y nosotros a través del área de salud de seguridad y salud nos contactaremos con la persona para ver si tiene algún percance o alguna situación que le haya impedido presentarse a su trabajo y de no poder comunicarnos o no tener ninguna respuesta se inicia tan pronto no tengamos respuesta y hayan pasado más de tres días un proceso administrativo de abandono de cargo".* Sin embargo, su jefe inmediato no lo realizó, aunque se lo había puesto en conocimiento y no lo objetó.

Frente a este punto, observa el despacho que el proceso disciplinario, se inició como consecuencia de una queja presentada por el señor Carlos Alberto Quintan, el 5 de agosto de 2014, en la que se manifestó que la demandante no cumplía los horarios establecidos en la entidad y que durante el año 2013, se había ausentado más de una semana de su puesto de trabajo, sin embargo, del material probatorio recaudado se logró establecer que, la demandante había faltado a su puesto de trabajo los días 20 y 21 de junio de 2013, lo que llevó a que se adelantara proceso disciplinario por esos días.

De otro lado, con relación a la manifestación de que la demandante concertó la compensación de los días que se ausentó, trabajando dos sábados siguientes, se debe precisar que como se mencionó en los fallos de primera y segunda instancia, la demandante conocía que la solicitud de permiso se debía presentar con antelación por escrito, de conformidad con la "Guía para solicitud de permisos" publicada en internet hasta el 3 de noviembre de 2015, contrario a lo realizado por la misma; sumado a que los permisos se otorgaban por término máximo de 3 días, los cuales ya habían sido disfrutados, luego, era de su conocimiento que no se le podían conceder más. Aunado, se resaltó que la servidora contaba con tiempo de servicio en la entidad de más de 20 años, es decir, conocía perfectamente el procedimiento a seguir en el caso de la solicitud de aprobación de permisos.

Adicionalmente, como se menciona en los fallos la conducta de la demandante quedó plenamente demostrada, con base en: la declaración del Doctor Luis Francisco Cante Céspedes, quien era Jefe del área de control interno y jefe inmediato de la señora Zambrano Medina, los registros biométricos de la tarjeta de proximidad y las grabaciones de los costados oriental y occidental del piso 6 del CAD, así como, copia del pasaporte de la investigada, donde se evidencia que salió del país el 16 de junio de 2013 e ingreso el 23 de junio de 2013, demostrándose así que, en los días por los cuales se le sancionó, esto es, 20 y 21 de junio de 2013, no se encontraba en el país.

Ahora bien, con relación a la antijuricidad material, se señaló que dados los intereses o bienes jurídicos protegidos y su naturaleza, no se exige un daño material, pues se pueden ver afectados principios, como: igualdad, transparencia, eficiencia, celeridad y publicidad, derivados del quebrantamiento de deberes, de igual forma, se adecuó como grave de conformidad con los criterios establecidos en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, atribuida a título de dolo, al deliberadamente haber faltado dos días a su trabajo, sin observar causal de exoneración de responsabilidad.

Es así como, una vez revisadas las actuaciones adelantadas por la entidad, encuentra este despacho que, efectivamente la falta disciplinaria es: **a.) típica,** pues incurrió en

la falta grave de haber incumplido con los deberes establecidos en los numerales 1 y 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, consistente en "*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente"* y "*11. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales."*, **b.) antijurídica,** en tanto que con ella, no tuvo en cuenta el deber de solicitar permiso antes de ausentarse de su puesto de trabajo, afectando la prestación del servicio y **c.)** fue cometida a título de **dolo,** por cuanto la disciplinada tenía pleno conocimiento que para ausentarse de su sitio de trabajo, debía solicitar previamente permiso por escrito y obtener la autorización, estando probado que para los días 17, 18 y 19 de junio de 2013, sí agotó el trámite en debida forma.

Es decir, el análisis efectuado por los operadores disciplinarios, resulta ser el adecuado, al haberse verificado que la accionante al no cumplir con el trámite para solicitar permiso y ausentarse deliberadamente de su puesto de trabajo en dos días posteriores al vencimiento de los tres días, que se le habían sido otorgados mediante permiso, afectó el deber funcional, por tanto, su conducta no sólo es antijurídica, sino que no estuvo amparada bajo causal excluyente de responsabilidad; lo que conduce a que este cargo no está llamado a prosperar.

Tercer cargo: vulneración del principio de congruencia

En los alegatos de conclusión, la demandante señala que se vulneró el principio de congruencia entre el pliego de cargos y el fallo de primera instancia, al señalar que se le investigó por ausentarse de su sitio de trabajo, los días 20 y 21 de junio de 2013, tiempo por el cual no cumplió con el manual de funciones y no dedicó el tiempo reglamentario en el ejercicio de sus cargos, no obstante, se le formularon cargos y se le sancionó por no haber tenido en cuenta la normativa para la solicitud y autorización de permisos.

En este punto, se observa que en auto N°. OCD-000262 de 22 de junio de 2015 se dio apertura a la investigación disciplinaria en contra de la señora Martha Leonor Zambrano Medina por *"presuntamente haber incumplido sus funciones, horarios establecidos y haber abandonado el cargo."*

Posteriormente, mediante auto N°.OCD-000347 de 25 de octubre de 2016 se formularon cargos en contra de la demandante *en su calidad de profesional Universitario Código 219 Grado 18 en comisión en el área de Control Interno entre agosto de 2012 y julio 31 de 2013, al incurrir presuntamente en la falta grave contemplada en le artículo 34 numerales 1 y 11 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído"*

Por último, en el fallo de primera instancia Resolución N°. OCD-000003 de 11 de abril de 2017, se resolvió *"**DECLARAR** responsable disciplinariamente a Martha Leonor Zambrano identificada con cédula de ciudadanía N°. 51.897.326, en su calidad de Profesional Universitario Código 219 Grado 18 en comisión en el Área de Control Interno entre agosto de 2012 y julio de 31 de 2013, de la conducta grave prevista en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numerales 1 y 11, a título de dolo, conforme con las disposiciones que preceden",* fallo que fue confirmado en segunda instancia mediante la Resolución N°. SDH-000133 de 6 de julio de 2017.

Así pues, se debe recordar que el Consejo de Estado jurisprudencialmente ha señalado que *"El principio de congruencia entre el acto de formulación del pliego de*

cargos y el fallo disciplinario, se refiere a la correspondencia que debe existir entre dichas providencias en la denominación jurídica que se endilga al disciplinado. En tal virtud, se proscribe que se formule un cargo por una falta y el fallo disciplinario atribuya una distinta a aquella que fue imputada en el pliego de cargos."[3]

En este sentido, advierte el despacho que contrario a lo manifestado por la parte actora no hay incongruencia entre los cargos imputados y la sanción impuesta, teniendo en cuenta a que obedeció a la falta grave contemplada en le artículo 34 numerales 1 y 11 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo; siendo así que el cargo no prospera.

En conclusión, no se observó que los actos administrativos proferidos dentro del proceso disciplinario, por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, en ambas instancias, hubieran sido expedidos de forma arbitraria, caprichosa, desviando su actuación o desconociendo el debido proceso y defensa de la demandante; razones por las cuales, no se desvirtuó la presunción de legalidad de la actuación disciplinaria, es así como, se negaran las pretensiones de la demanda.

Costas y Agencias

No se condenará en costas ni agencias en derecho para el presente caso, toda vez que no se demostró que se hubieran causado, lo anterior, con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** - Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- NO CONDENAR en costas ni agencias en derecho; por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por la secretaría del juzgado, **DEVOLVER** a la parte interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, **LIQUIDAR** las costas y **ARCHIVAR** el expediente, con las anotaciones pertinentes en el sistema de gestión judicial justicia XXI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

[3] CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 06148 de 2018.

Firmado Por:

Luis Eduardo Guerrero Torres

Juez

Juzgado Administrativo

055

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: **21ba0b7cc466ce51a38c1fcc0a34d7d40975e40d0ae722f2b2e190aa7f21a9e1**
Documento generado en 17/01/2023 12:52:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica