CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN «A»

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., nueve (09) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	08001233300020130006640 1 (3496-2015)
Demandante:	ÁNGEL ALFREDO BOLAÑO PABÓN
Demandado:	Nación, Procuraduría General de la Nación
Temas:	Se confirma la sentencia de primera instancia. Finalidad del recurso de apelación. Argumentación mínima de una impugnación. Debido proceso disciplinario.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA (Ley 1437 de 2011) O-068-2019

ASUNTO

La Subsección A, Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 11 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que denegó las pretensiones de la demanda.

LA DEMANDA[1]

El señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones:

> 1.- Que se declare la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en los fallos de Primera y Segunda Instancia dictados por la Procuraduría Regional del Atlántico y por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, en fechas 16 de abril de 2012 y 23 de enero de 2013, respectivamente.
>
> 2.- Que como consecuencia de la anterior declaración, y a manera de restablecimiento del derecho, solicito se ordene la des anotación en el registro

[1] Folios 1 a 15, cuaderno principal.

público que se lleva en la entidad demandada, de la sanción disciplinaria impuesta a mi poderdante dentro del proceso que originó dicha decisión.

3.- Que se ordene al instituto geográfico Agustín Codazzi, realice el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo en que se cumplió por parte del demandante, la suspensión del ejercicio sus funciones como servidor público de dicha entidad, como producto de lo resuelto en el proceso disciplinario cuyas decisiones se demandan. Sumas que deberán ser debidamente indexadas.

Fundamentos fácticos relevantes.

1. El señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón labora en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi desde el 8 de septiembre de 1980, entidad en la que ostenta derechos de carrera administrativa respecto del cargo de «coordinador de avalúos» y en la que se desempeñó como profesional especializado código 2028 grado 12, en el cargo de «secretario abogado» de la territorial de Atlántico, entre octubre de 2000 y abril de 2010.

2. Por presuntas irregularidades en las pólizas de garantía aportadas en algunos contratos de prestación de servicios y adulteración de la correspondencia dirigida a Sintrageográfico, la Procuraduría Regional del Atlántico inició indagación preliminar a través de auto de 4 de febrero de 2010.

3. El 16 de septiembre del mismo año, el ente de control abrió investigación disciplinaria en contra de varios funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre los que estaba incluido el demandante, en condición de secretario abogado de la entidad.

4. El 9 de agosto de 2011, la Procuraduría Regional del Atlántico formuló pliego de cargos contra los investigados y el 16 de abril del año siguiente profirió decisión de primera instancia en la que halló disciplinariamente responsable al señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón, sancionándolo con suspensión del cargo por el término de seis meses.

5. Mediante decisión de segunda instancia del 23 de enero de 2013, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública confirmó la sanción impuesta al demandante.

Normas violadas y concepto de violación

Para el demandante, los actos administrativos sancionatorios acusados desconocieron el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, la Ley 734 de 2002[2] y los códigos adjetivos aplicables por remisión del artículo 21 de esta última

[2] A pesar de que el demandante se refirió a la Ley «743 de 2002», por el contenido de la demanda y el tema examinado claramente quiso hacer referencia a la Ley 734 de 2002, por medio del cual se expidió el Código Disciplinario Único.

normatividad. Por su parte, la formulación del concepto de violación en la demanda se expresó en las causales de nulidad referidas a la violación del debido proceso y falsa motivación[3].

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[4]

Pronunciamiento frente a las pretensiones de la demanda.

El apoderado de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Pronunciamiento frente a los hechos de la demanda.

El abogado únicamente dijo atenerse a lo que se probara el proceso y que lo expuesto por el demandante debía ser debidamente acreditado.

Pronunciamiento frente a las causales de nulidad

El abogado de la parte demandada explicó que la Procuraduría General de la Nación actuó «en acogimiento» de las leyes que versan sobre la materia objeto de estudio, por lo cual insistió en que se no se accediera a las pretensiones de la demanda.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

En el marco de la parte oral del proceso bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de precisar el objeto del proceso y de la prueba.[5]

En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvención. Además se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

---

[3] En estricto sentido, la demanda no fue presentada conforme a cada una de las causales contenidas en el artículo 137 del CPACA, sino que se elaboraron algunos apartes identificados de la siguiente manera: «I. Indagación preliminar: II. Pruebas; III. Pliego de cargos; IV. Fallo de primera instancia y V. Fallo se segunda instancia».
[4] Folios 130-133 del expediente.
[5] Hernández Gómez, William, consejero de Estado, Sección Segunda. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. (2015) EJRLB.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)[6]

> «[…] Revisado (sic) los hechos expuestos en la demanda y lo manifestado por la entidad demandada con respecto a los mismos, el Despacho procede a fijar en (sic) litigio en los siguientes términos:
>
> El problema jurídico se circunscribe en establecer si los fallos de primera y segunda instancia proferidos por la Procuraduría Regional del Atlántico y por la Procuraduría Delegada para la Moralidad pública, en fechas 16 de abril de 2012 y 23 de enero de 2013, respectivamente, fueron expedidos atendiendo los preceptos normativos constitucionales y legales que regulan la actividad disciplinaria que ejerce la Procuraduría General de la Nación […][7]

Respecto de esta decisión las partes manifestaron estar de acuerdo.

SENTENCIA APELADA[8]

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia proferida por escrito el 11 de noviembre de 2014, denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

En primer lugar, precisó que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para ejercer control respecto de la potestad disciplinaria se encuentra limitada a la protección de garantías básicas, sin que pueda generarse un nuevo examen de la prueba ni de la interpretación, ya que esta no es una tercera instancia.

En segundo lugar y luego de efectuar un recuento del trámite procesal disciplinario, concluyó que se observaron las reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para las pruebas, competencias recursos e instancias que corresponden al debido proceso, en donde hubo un participación activa del demandante durante toda la actuación a cargo del organismo de control. Al respecto, nó se advirtió que se hubiera hecho un reproche sobre el trámite procesal impartido y el demandante pudo controvertir todas las pruebas, pues, entre otras cosas, participó en su práctica. En síntesis, no hubo violación del debido proceso y menos violación al derecho a la presunción de inocencia.

En tercer y último lugar, consideró que no era cierto que se haya presentado una indebida valoración probatoria, puesto que se probó que el demandante actuó de manera negligente, con desatención de sus facultades de asesoría administrativa,

---

[6] La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta última. Hernández Gómez William, actualmente Consejero de Estado, Sección Segunda (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB.
[7] El acta de la audiencia inicial reposa entre los folios 174 y 179, con CD en folio 179A del cuaderno principal.
[8] Folios 201 a 218 del cuaderno principal.

control y legalización contractual e investigación disciplinaria, establecidas para su cargo en el manual de funciones de la entidad para la que trabajaba. Así mismo, que permitió el «operar» de un particular dentro de las dependencias de la institución, que conocía la venta de pólizas que resultaron falsas y que ello no fue puesto en conocimiento de forma oportuna a su superior. Además, conforme a sus funciones le correspondía aprobarlas. Dichas situaciones se acreditaron con los testimonios y documentos que obraban en el proceso, los que a juicio del Tribunal se valoraron adecuadamente.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN[9]

El apoderado del señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón presentó oportunamente el recurso de apelación, el cual fue concedido mediante el auto de 18 de marzo de 2015.[10]

En cuanto a la sustentación del recurso, el apoderado, por un lado, transcribió de forma íntegra las razones presentadas en el escrito de demanda, esto es, repitió las consideraciones denominadas como «I. Indagación preliminar: II. Pruebas; III. Pliego de cargos; IV. Fallo de primera instancia y V. Fallo se segunda instancia».

Por el otro, en el acápite final de la impugnación, expresó lo siguiente:

> El fallador de instancia restó importancia a la argumentación de la demanda; consideró que el trámite surtido por la demandada estuvo acorde con los postulados constitucionales y legales, sin entrar a profundizar los hechos que se le endilgaron al demandante.
>
> La providencia recurrida deber ser revocada en virtud a que mi poderdante sí se le desconocieron las garantías procesales enunciadas en la demanda, siendo injusta la sanción impuesta y cumplida ya por este, por lo que se acude ahora al honorable Consejo de Estado para que se restablezca los derechos del señor BOLAÑO PABÓN.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Efectuado el traslado para la presentación de los alegatos de conclusión en atención a lo establecido en el ordinal 4.° del artículo 247 del CPACA, la parte demandante transcribió de forma completa el texto presentado en el recurso de apelación[11].

El apoderado judicial de la entidad demandada y el Ministerio público guardaron silencio[12].

[9] Folios 222 a 226 del expediente.
[10] Folio 228, *ibidem.*
[11] Folios 244 a 248 del expediente.
[12] Folio 249, *ibidem.*

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[13], el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2. BREVE RECUENTO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Los cargos y la sanción disciplinaria

En la investigación que adelantó la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Regional del Atlántico, en contra del señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón, se formuló un cargo disciplinario, constitutivo de falta grave a título de culpa grave, por lo cual fue sancionado con suspensión del cargo por el término de seis (6) meses, aspecto que es objeto de la presente demanda. En el siguiente cuadro, se resume la concordancia entre la formulación del cargo relacionado con dicha falta y lo que se dijo en el acto administrativo sancionatorio:

FORMULACIÓN DE CARGOS DEL 9 DE AGOSTO DE 2011[14]	ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL 16 DE ABRIL DE 2012[15] CONFIRMADO EL 25 DE ENERO DE 2013[16]
Imputación fáctica ANGEL ALFREDO BOLAÑO PABON [...], Profesional Especializado Código 2028 Grado 12, Secretario Abogado de la Dirección Territorial Atlántico para la época de los hechos, en el periodo comprendido entre los años 2005 a 2008, como jefe seccional de oficina jurídica, consintió la intromisión de un particular en el trámite contractual de la entidad, el cual trabajó dentro de las instalaciones aportando las pólizas de	Se confirmó el cargo endilgado, tanto por la primera como por la segunda instancia.

[13]«El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia».
[14] Folios 414 – 430 del anexo 2 del expediente.
[15] Folios 92 – 119, del anexo 4 del expediente, así como en los folios 77 a 104 del cuaderno principal.
[16] Folios 217 – 240, del anexo 4 del expediente, así como en los folios 29 a 76 del cuaderno principal.

cumplimiento contractual y recogiendo el producido económico por intermedio de algunos servidores de la entidad, usurpando un trámite contractual que no le es permitido de acuerdo con la Ley 80 de 1993, la cual fija en el contratista la obligación de aportar la póliza que ampara el cumplimiento de sus servicios, sin que la entidad contratante Intervenga en la escogencia del agente de seguros y de la aseguradora, ni el agente de seguros intervenga en el trámite del contracto estatal; actividad que culminó con la aducción de pólizas falsas a los contratos en las vigencias 2007 y 2008, que le pueden generar perjuicios económicos al IGAC. Adicionalmente, Ángel Bolaño prestaba dinero a los contratistas para adquirir las pólizas de cumplimiento de los contratos con dicho particular. Con los referidos comportamientos, Ángel Bolaño habría incurrido en omisiones y acciones con las que infringiría sus deberes de asesoría jurídica, control contractual y competencia disciplinaria, establecidos para su cargo en el Manual de Funciones del IGAC, y por tanto en falta disciplinaria por incumplimiento de deberes e incursión en prohibiciones. Se presume que infringe las anteriores disposiciones por no oponerse al accionar ilegítimo de un particular dentro de las dependencias de la entidad, no investigar a los que negociaban con ese particular al interior de la entidad, no poner en conocimiento del superior este hecho que podría perjudicar a la entidad, no detectar oportunamente la anexión de pólizas falsas a los contratos, abandonando sus facultades de asesoría y apoyo jurídicos, competencia disciplinaria, legalización y control de la contratación, infringiendo con ello el manual de funciones de su cargo, el deber de hacer que se cumplan los manuales de funciones por los demás servidores, el deber de ser diligente y eficiente en el servicio encomendado, el deber de no utilizar las instalaciones oficiales del IGAC para actividades ajenas a sus funciones, e incurrir en la prohibición de servir de acreedor de las personas interesadas en los asuntos a su cargo.	
Imputación jurídica: Falta grave, conforme a lo dispuesto en el artículo 34, numerales 1, 2, 4, 24 y 25, artículo 35, numerales 1 y 10, de la Ley 734 de 2002.	Se confirmó la falta disciplinaria, tanto por la primera como por la segunda instancia.
Culpabilidad: La comisión de la falta grave se imputó a título de culpa grave.	**Culpabilidad:** Las autoridades disciplinarias hicieron la misma valoración de la culpabilidad, tanto el acto sancionatorio de primera como de segunda instancia.
Decisión sancionatoria: «PRIMERO: SANCIONAR a [...] Ángel Alfredo Bolaño Pabón, [...] secretario abogado, [...] con SUSPENSIÓN DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE SEIS MESES, por encontrarse responsables disciplinariamente de los cargos formulados, conforme a lo expuesto en la parte motiva».	

3. CUESTIONES PREVIAS

3.1 Control judicial integral respecto de las decisiones administrativas sancionatorias.

Con la sentencia de unificación proferida el 9 de agosto de 2016 por la Sala Plena del Consejo de Estado[17], se dio inicio a una nueva línea interpretativa en torno al control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos de naturaleza disciplinaria.

Al respecto, señaló la providencia que, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, ese control es de carácter integral por cuanto exige una revisión legal y constitucional de las actuaciones surtidas ante los titulares de la acción disciplinaria, sin que, para tales efectos, el juez se encuentre sometido a alguna limitante que restrinja su competencia. En dicha oportunidad, la corporación fue enfática en explicar que, siendo la función disciplinaria una manifestación de la potestad sancionadora que busca mantener la actividad estatal sujeta a los límites legales y constitucionales, no es dable restringir las facultades de que goza la jurisdicción en la realización de dicho estudio.

Esta integralidad se proyecta en múltiples aspectos que son destacados en la providencia en los siguientes términos:

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

Así pues, el control judicial que ha de efectuarse en el presente caso tiene como hoja de ruta los parámetros dispuestos en aquella decisión judicial, lo que implica reconocer las amplísimas facultades de que goza el juez para efectuar una revisión seria y profunda de todas las actuaciones y etapas surtidas en el procedimiento disciplinario, los cuales, en todo caso, estarán sujetos por virtud de los artículos 320 y siguientes del Código General del Proceso a los argumentos esgrimidos en la alzada.

---

[17] C.E., S. Plena, Sent. 11001-03-25-000-2011-00316-00, ago. 9/2016.

3.2 Finalidad del recurso de apelación y su incidencia frente a la impugnación presentada por el demandante.

Coherente con lo que acaba de exponerse, la Sala considera necesario efectuar algunas consideraciones preliminares sobre la finalidad del recurso de apelación con el fin de delimitar el asunto objeto de examen en el trámite de segunda instancia.

En efecto, el artículo 320 del Código General del Proceso dispone lo siguiente:

> Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine **la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante,** para que el superior revoque o reforme la decisión. [Negrillas fuera de texto]
>
> [...]

Para esta Subsección, un «reparo concreto» sobre «la cuestión decidida» hace suponer que quien interpone el recurso de apelación efectué una valoración siquiera mínima sobre la sentencia que se impugna y no que, por ejemplo, se repitan, sin ninguna consideración adicional, las razones que se presentaron en la demanda, las que por irremediable lógica tuvieron lugar mucho antes de la decisión adoptada.

Sobre esta especial exigencia, esta corporación ha sostenido lo siguiente[18]:

> En los términos de la norma trascrita [artículo 320 del CGP], la Sala observa que el recurso de apelación presentado por la parte demandante **no formula algún reparo concreto** frente a la providencia de 17 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, ya que no discute el rechazo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por vencimiento del término de caducidad, sino que sus argumentos se refieren a la indebida escogencia del medio de control de la demanda y, por ende, solicita la remisión del expediente a esta Corporación, quien a juicio de la actora, es la competente para conocer de la demanda de simple nulidad.
>
> Esta Corporación ha señalado que **es deber del recurrente señalar los motivos de inconformidad respecto de la providencia proferida en primera instancia,** pues dichos cuestionamientos serán objeto de análisis por el fallador de segunda instancia. [Negrillas fuera de texto].

En la providencia referida, se citó otro pronunciamiento de esta Subsección en el que se aborda un asunto similar[19]:

---

[18] Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 68001-23-33-000-2015-01126-01 (22532). Actor: Carolina Sánchez González. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

[19] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. William Hernández Gómez, Rad. 25000-23-25-000-2011-00376-01(0529-15)

En efecto, la sustentación del recurso delimita el pronunciamiento de la segunda instancia, tal y como lo dispone el art. 357 del C de P.C., actualmente 328 del CGP, aplicable por remisión expresa del art. 267 del C.C.A. **Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación demarcan la competencia funcional del juez de segunda instancia. Por lo cual, si no existen dichas razones o motivos de discrepancia con la sentencia dictada, el recurso carece de objeto**, máxime en el caso en estudio, al apreciarse que los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación resultan incongruentes no solo frente a la sentencia proferida por el A quo, sino también respecto de las pretensiones de la demanda.

Sobre la carga procesal de manifestar los motivos de inconformidad frente a la decisión de primera instancia y la relación con el tema de la litis, la Jurisprudencia ha advertido lo siguiente[20]:

> "Según el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que la providencia de primer grado sea revisada por el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, para que en análisis de su legalidad la confirme, revoque o modifique. **De ahí la necesidad de que el recurso de apelación se sustente.** La sustentación es la oportunidad o el medio para que la recurrente manifieste los motivos de inconformidad **con la decisión,** pero en los aspectos que fundamentaron su posición, como demandante o como demandada, en el debate judicial, **y sobre los cuales el a quo se pronunció de manera adversa o simplemente no se pronunció.** El marco conformado por la sentencia y el recurso de apelación es el parámetro que limita la decisión judicial de segunda instancia.
>
> Como lo señaló la jurisprudencia citada, **el superior no tiene la libertad de suponer otros motivos que a su juicio debieron ser invocados en contra de la decisión.** De acuerdo con lo anterior, **es evidente que el demandante no controvirtió ninguno de los argumentos que motivaron la decisión de primera instancia** (...)."

En otra oportunidad, sobre la exigencia procesal de congruencia del recurso de alzada con la sentencia dictada en primera instancia y su eficacia procesal, el Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

> (...)
>
> En este sentido y de acuerdo a la finalidad de la alzada, es menester que la sustentación se efectúe de la forma adecuada, es decir, que no solamente deben manifestarse los aspectos que se consideran lesivos al derecho o interés en discusión, sino además **los motivos de inconformidad en concreto respecto a la decisión del a quo, lo que en suma determinará el objeto de análisis del ad quem y su competencia frente al caso.** Lo anterior demanda desde luego un grado de congruencia inequívoco entre **el fallo recurrido y la fundamentación u objeto de la apelación,** fuera de lo cual, se estaría desconociendo la finalidad y objeto mismo de la segunda instancia.
>
> (...)

[20]Sobre la finalidad del recurso de apelación ver sentencias del H. Consejo de Estado Sección Cuarta de 18 de marzo de 2001, Rad. 13683, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 25 de septiembre de 2006, Rad. 14968, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

> En conclusión, ante la incongruencia de las razones que arguyó el apoderado de la parte demandada dentro del recurso, **no puede menos la Sala que señalar que no existe en el presente motivo alguno de inconformidad contra el fallo, lo que impone declarar incólume la sentencia apelada.[21]"**

Y sobre las finalidades y requisitos del recurso de alzada, el mismo Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

> "La institución procesal de la impugnación es un instrumento por medio del cual las partes solicitan al superior jerárquico que realice **un nuevo examen** del acto procesal o de todo el proceso, a fin de que se anule o revoque, total o parcialmente, por contener vicios o errores. De acuerdo con la norma en cita, a través del recurso de apelación, una de las partes o ambas, solicitan al superior que examine **la decisión dictada en un proceso,** expresando sus inconformidades, con la finalidad de que éste analice la decisión de primer grado, y de ser procedente, la modifique o la revoque. El recurso de apelación es el medio o acción que se concede a la persona agraviada o condenada por una resolución judicial, para que acuda a otro tribunal superior, sometiéndole el conocimiento de la cuestión resuelta; **exige que se expliquen las razones de inconformidad,** para establecer si las pruebas y el soporte jurídico han sido correctamente estimados. Esta Sección ha precisado que "la labor de la segunda instancia consiste en verificar, sobre la base de la decisión impugnada, el acierto o el error del a-quo en el juicio realizado, circunscribiéndose a dicho aspecto la competencia. En ese sentido, **el apelante debe exponer los argumentos soporte para modificar total o parcialmente la decisión de primera instancia y que, a la vez, sirven de marco para cumplir con la función, que no es oficiosa de decidir la impugnación**"[22] (Subraya la Sala)

La Sección Tercera también se ha pronunciado de la misma forma[23]:

> De lo anterior se desprende que, en la sustentación del recurso de apelación, el recurrente debe presentar unos argumentos a través de los cuales **refute o controvierta la decisión proferida por el *a quo*, ya que solamente sobre estos reparos tiene competencia el *ad quem*** para pronunciarse, exceptuando aquellas decisiones que el juez deba adoptar de oficio, en virtud de lo establecido en la ley.
>
> Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, en reiterados pronunciamientos, que para que el juez de segunda instancia pueda ejercer la facultad jurisdiccional que la ley le ha conferido se hace necesario **confrontar la providencia impugnada con los fundamentos de la apelación** incoada en su contra:
>
> > *"El recurso de apelación es un instrumento judicial, en este caso, para impugnar una sentencia controvirtiéndola con argumentos que apunten a desvirtuarla total o parcialmente y sirvan de marco al juez de segunda instancia para llevar a cabo la función revisora que comporta tramitar y decidir una apelación.*

---

[21] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, providencia de 7 de abril de 2011, Rad. 13001-23-31-000-2004-00202-02(0417-10).
[22] Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, providencia de 13 de septiembre de 2012, Rad: 25000-23-27-000-2006-00825-01(17343).
[23] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia del trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 08001-23-33-004-2014-01623-01(56086). Actor: Elsa Margarita Pineda Navarro y otra. Demandado: Transmetro S.A.S. y otros. Referencia: Reparación directa.

> *"Esa función, que no es oficiosa, tiene que apoyarse en la argumentación contenida en la sustentación del recurso de apelación, que le debe servir al ad quem para soportar la decisión de revocar o modificar la sentencia de primera instancia según lo pretendido por el apelante"*[24].

Sumado a lo anterior y en el mismo sentido, esta Subsección ha manifestado que:

> *"De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada* ***a confrontar lo decidido con lo impugnado*** *en el respectivo recurso y en el evento de que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional"*[25].

Así las cosas, **debe verificarse si en el presente asunto el recurrente presentó una real sustentación** del recurso de apelación.

[Negrillas fuera de texto].

Para la Sala, en consecuencia, el reparo formulado, como exigencia del artículo 320 del CGP, y la necesaria confrontación entre lo «decidido» y lo «impugnado», aspecto analizado en las sentencias referidas, obliga a que las valoraciones presentadas en el recurso de apelación sean diferentes a aquellas en que se soportó la demanda. En otras palabras, reproducir el texto de la demanda en el recurso de apelación, sin atender lo decidido por el *a quo*, significaría, contra toda lógica y buen juicio, como si no se hubiere proferido el fallo de primera instancia, entendiéndose de manera equivocada que la segunda instancia es una nueva oportunidad para examinar la demanda.

Es por ello que la doctrina, en cuanto a la motivación y debida fundamentación de los recursos, ha dicho lo siguiente[26]:

> Al estudiar las diversas clases de recursos se observa que **todos deben ser motivados,** es decir, que no basta el deseo de la parte de recurrir una determinada providencia, sino que debe indicar el porqué de su inconformidad debidamente fundamentada. [...]
>
> Se encuentra así que si se interpone un recurso y no se sustenta dentro de la ocasión determinada por la ley procesal, igualmente será ineficaz el mismo, pues no podrá llegar a ser decidido. Ahora bien, las bases de la sustentación en veces, tal como sucede en los de **apelación,** casación, revisión y anulación, **fijan el**

[24] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de noviembre de 2006, expediente 25000-23-27-000-2007-00024-01(17272), Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo.
[25] Sentencia del 26 de enero de 2011, radicado 1997 13804 (19865), actor: Marleny Bermúdez Aya y otros, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
[26] López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Parte General. Tomo I, Dupré Editores. 2016. pp. 775 y 776.

> **alcance del poder decisorio del juez pues queda limitado por las causales que se hayan alegado** sin que le esté permitido ir más allá de ellas, mientras que en los restantes recursos, le dan una mayor amplitud a su análisis [...] [Negrillas fuera de texto].

Y lo anterior está conectado con la razón de ser de la apelación[27]:

> La natural reacción de una persona cuando se le resuelve desfavorablemente la controversia, así no sea de carácter judicial, se manifiesta en el deseo de desobedecer la decisión adoptada, porque tal como advierte el maestro Couture, motiva el sentimiento de rebelarse, de alzarse **en contra de la determinación,** en fin, de desconocerla. El recurso de apelación, en sentir del tratadista uruguayo, es "el instrumento técnico que recoge esa misma protesta. El alzarse por sublevarse se sustituye por la alzada por apelar. La justicia por mano propia se reemplaza por la justicia de un mayor juez". Realmente es la apelación la forma civilizada de **expresar el descontento frente a providencias** que nos son lesivas y evitar sus efectos.
>
> El artículo 320 del Código que indica los rasgos y fines característicos de la apelación dice: "El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión", de ahí que en virtud de ella será el juez de la primera instancia, a quo, quien habrá de decidir la manifestación de inconformidad presentada por una de las partes, o terceros habilitados por intervenir, **contra una providencia judicial.** [Negrillas fuera de texto].

Nada de lo anterior puede cumplirse si al apelante no esgrime una causal, no frente a lo que cree que es su derecho, sino respecto de aquella inconformidad o descontento contra la providencia que fue adoptada en primera instancia, aspecto que es lo que delimita el actuar del *ad quem* frente a lo que ya ha sido resuelto.

Por las anteriores razones, esta Sala comparte lo que también ha dicho la Corte Suprema de Justica sobre aquello denominado como el *thema decidendum* de la segunda instancia[28]:

> Como corolario de todo lo dicho, queda la afirmación de que **el juez de segundo grado no es libre en la definición de los contornos de su competencia,** ni puede concretar sin ataduras "*qué es lo desfavorable al apelante*", **para atraer una competencia de la que carece** o desdeñar una que nítidamente le ha sido atribuida, no solo por la ley, sino por el acto procesal de parte que le transmite la desazón del litigante frente al fallo. Tal es el genuino sentido del principio *tantum devolutum quantum apelattum*, de este modo ya no es posible la apelación general *(appellatio generalis respectu causae non valet)*, pues la exigencia legal de sustentación del recurso de apelación **impide que hoy haya el tipo de**

[27] *Ibidem.* p. 790.
[28] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado ponente: Edgardo Villamil Portilla. Sentencia 8 de septiembre de 2009. Radicado n.° 11001-3103-035-2001-00585-01.

apelación "*apud acta*" en el que bastaba con decir "*apelo*". [Negrillas fuera de texto].

En ese orden de ideas, la Sala no examinará nuevamente las razones que fueron presentadas en la demanda, pues estas fueron resueltas en la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia. El solo hecho de que el apelante las hubiera transcrito, sin ninguna acotación adicional, es suficiente para considerar que ellas no se elaboraron en atención a la providencia proferida, conforme a la necesaria correlación entre lo decidido y lo impugnado, razón por la que frente a dichas consideraciones existe una carencia de objeto frente al recurso presentado.

En similar forma, el apoderado se limitó a afirmar que el *aquo* le «restó importancia a la argumentación de la demanda» y que se consideró que el trámite surtido por la Procuraduría estuvo acorde con los postulados constitucionales y legales, «sin entrar a profundizar los hechos que se le endilgaron al demandante». No obstante, en cuanto a estas aseveraciones, el demandante tampoco desarrolló algún reparo concreto para que esta instancia pueda examinar la decisión adoptada. Por tanto, a este tipo de inconformidades le son aplicables las consideraciones anteriores por la ausencia de una argumentación mínima con la que se pueda cumplir la exigencia descrita en el artículo 320 del Código General del Proceso.

Así las cosas, la Sala únicamente entrará a estudiar las razones que fueron diferentes a las presentadas con el escrito de demanda y las que podrían estar respaldadas en algún mínimo argumento. Por ende, el problema jurídico se estructurará a partir de la causal del desconocimiento del debido proceso, puesto que el apelante afirmó que al señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón «se le desconocieron las garantías procesales enunciadas en la demanda, siendo injusta la sanción impuesta».

4. ASUNTO SOMETIDO A ESTUDIO

De conformidad con lo anotado en forma precedente, el problema jurídico que debe resolver esta instancia es el siguiente:

> ¿Durante el trámite del proceso disciplinario que se le adelantó al señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón se le desconocieron sus garantías fundamentales pertenecientes al debido proceso, lo que llevaría a considerar que fue injusta la sanción disciplinaria impuesta?

La Sala sostendrá la siguiente tesis: En el trámite de la actuación disciplinaria no hubo afectación del debido proceso y el recurrente no demostró alguna situación que desvirtúe lo decidido por el Tribunal de Primera instancia.

Para desarrollar este problema se hará una exposición de los siguientes temas:

- Debido proceso disciplinario (4.1)
- Las categorías y subcategorías de la estructura de la responsabilidad, como parámetro de imposición de la sanción disciplinaria (4.2).
- El sistema de la sana crítica como criterio de valoración probatoria (4.3).
- Caso concreto (4.4)

4.1 Debido proceso disciplinario.

El debido proceso es un derecho de rango superior que busca la protección de las garantías que instituye el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa. En efecto, el proceso disciplinario es un trámite de naturaleza administrativa, por lo que las partes que en él intervienen se encuentran provistas de tales amparos a lo largo de todas sus etapas.

Al respecto, es pertinente señalar que el derecho al debido proceso goza de una naturaleza dual, la cual se manifiesta en una perspectiva formal y otra, material. La primera se refiere a las ritualidades legalmente establecidas, como lo son las etapas que deben surtirse, los términos que han de cumplirse, las oportunidades de actuación procesal, entre otras. Por otro lado, su dimensión material alude a las garantías sustanciales en las que se proyectan esas formalidades, entre las cuales pueden destacarse el principio de publicidad, la doble instancia, la contradicción, la presunción de inocencia, la imparcialidad, el *non bis in idem*, y el derecho a la prueba, entre muchas otras.

Con base en esa distinción, es plausible aseverar que no toda violación a la dimensión formal del debido proceso debe traducirse inexorablemente en la anulación de la actuación procesal afectada, pues, para tales efectos, será necesario que aquella transgresión se proyecte en la esfera material de protección de aquel derecho.

En armonía con ello, se ha sostenido en cuanto a las irregularidades procesales que, para que puedan afectar la validez de lo actuado en el procedimiento disciplinario, tienen que ser determinantes, de manera que cuando se resguardan las garantías sustanciales con que cuentan los disciplinados para ejercer su derecho de defensa, los yerros procesales de menor entidad no pueden aducirse a efectos de anular el acto administrativo sancionatorio.

Sobre tal aspecto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

> [...] no toda irregularidad se puede calificar como violación al debido proceso, sino que éste se afecta cuando hay privación o limitación del derecho de

> defensa, que se produce en virtud de concretos actos de los órganos jurisdiccionales que entraña mengua del derecho de intervenir en el proceso en que se ventilan intereses al sujeto, respecto de los cuales las decisiones judiciales han de suponer modificación de una situación jurídica individualizada. Si bien es cierto "toda clase de actuaciones judiciales", pueden acarrear una violación al debido proceso, la connotación constitucional se da si alguna de las partes es ubicada en tal condición de indefensión que afectaría el orden justo, violándolo ostensiblemente [...][29]

En efecto, este postulado es coherente con el llamado principio de trascendencia que consagra el artículo 310, numeral 1, de la Ley 600 de 2000, aplicable al proceso disciplinario en virtud del artículo 143 de la Ley 734 de 2002, que en su parágrafo dispone la incorporación de los principios que, en materia penal, orientan la declaratoria de nulidad y su convalidación.

La anterior norma señala sobre el principio en cuestión que «[...] Quien alegue la nulidad debe demostrar que la irregularidad sustancial afecta garantías de los sujetos procesales, o desconoce las bases fundamentales de la instrucción y el juzgamiento [...]»[30]. Igualmente, ese mismo precepto normativo indica que «no puede invocar la nulidad el sujeto procesal que haya coadyuvado con su conducta a la ejecución del acto irregular, salvo que se trate de la falta de defensa técnica».

4.2 Las categorías y subcategorías de la estructura de la responsabilidad, como parámetro de imposición de la sanción disciplinaria.

A partir de los elementos definidos por la ley[31], el desarrollo de la jurisprudencia constitucional[32], lo sostenido por esta Corporación[33] y lo explicado por la doctrina especializada[34], la estructura de la responsabilidad disciplinaria se comprende

---

[29] Sentencia T-267 del 7 de marzo de 2000, Corte Constitucional. En este sentido también puede leerse el auto 029A del 16 de abril de 2002, en el que dicha Corporación sostuvo que: «[...] ha de valorarse si la irregularidad observada tiene la capacidad de alterar de manera grave el proceso, tornándolo en injusto, es decir, violatorio del debido proceso. En consecuencia, sólo cuando además del vicio procesal se vulnera el fin buscado con la norma, ha de dictarse la nulidad de lo actuado. Por el contrario, cuando la irregularidad no impide la realización efectiva de la función o propósito perseguido por el instrumento procesal, no puede endilgarse de injusto e indebido el proceso. De otra parte, el vicio debe ser trascendente; es decir, que de no haberse producido, otra hubiera sido la evolución del proceso. Por ende, si se incurre en una grave irregularidad en un fallo, pero el fallo de reemplazo debe dictarse en el mismo sentido del anterior, a pesar del defecto es improcedente la nulidad por falta de trascendencia del vicio [...]».

[30] Ley 610 de 2000, artículo 310, numeral 2.

[31] Artículos 4, 5, 13, 23, 28, 43 y 48 de la Ley 734 de 2002.

[32] Ver, entre otras, sentencias C-948 de 2002, C-818 de 2005, C-720 de 2006, C-030 de 2012, C-721 de 2015 y C-284 de 2016.

[33] Ver, a manera de ejemplo, la sentencia del diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-25-000-2013-01092-00(2552-13). Actor: Francisco Javier Guillermo Barreto Vásquez Demandado: Contraloría General de La Republica. Sección Segunda, Subsección "A". del Consejo de Estado.

[34] Ver, entre muchos otros, GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia). Sexta edición. 2017. PINZÓN

cuando un sujeto —servidor público o particular que ejerce funciones públicas—, plenamente capaz, comete una conducta —acción u omisión—, que resulta ser típica —falta gravísima, grave o leve—, sustancialmente ilícita —afectación del deber funcional, sin justificación alguna—, que sea realizada con culpabilidad —culpabilidad psicológica: dolo o culpa; y culpabilidad normativa: exigibilidad de una conducta diferente— y que no esté presente alguna causal de exclusión de responsabilidad.

En tal forma, cada una de las categorías mencionadas cumple una función diferenciadora. Así, por ejemplo, la conducta servirá para establecer en qué modalidad se afectó el deber funcional, esto es, por acción o por omisión; la tipicidad será necesaria para respetar el principio de legalidad; la ilicitud sustancial evitará que se sancione por desvalores de conducta irrelevantes; y con la culpabilidad se respetará el principio de dignidad humana, a partir de que el hombre, en cualquier aspecto situacional de su vida, debe ser libre para actuar con culpabilidad.

Igualmente, cada una de las categorías allí mencionadas está compuesta a su vez por otros elementos denominados subcategorías. Así, *verbi gratia*, en la tipicidad el concepto de tipo definirá si la falta es gravísima, grave o leve. A su vez, la ilicitud sustancial tiene un aspecto tanto positivo —afectación sustancial del deber funcional— como negativo —causal de justificación—. Por su parte, la culpabilidad tiene una dimensión psicológica en donde aparecen los conceptos de dolo y culpa, en tanto que la culpabilidad normativa está referida a la exigibilidad de otra conducta, como forma de efectuar un reproche pleno.

A esta forma de pensamiento tradicionalmente se le llama «dogmática»[35], método o ciencia que se caracteriza por unos pasos especiales como lo son la interpretación, la sistematización y la crítica, en donde las particularidades metodológicas de esta forma de conocimiento son la lógica, la rigurosidad, el análisis y la organización en dicha estructura de cada uno de los elementos antedichos.

En ese sentido, cada categoría de la estructura de la responsabilidad es un aspecto necesario, pero no suficiente, pues solo la concurrencia de todos ellos legitima la

---

NAVARRETE, John Harvey. La culpabilidad en el derecho disciplinario. Concepto y análisis de sus distintos problemas conforme a la compleja estructura de la responsabilidad. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Bogotá. Julio de 2016. PINZÓN NAVARRETE, John Harvey. *La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario: concepto, evolución y criterios teórico-prácticos para su correcto entendimiento.* Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez, 2018. ROA SALGUERO, David. CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO. INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. Instituto Hispanoamericano de Derecho Disciplinario. Editorial Ibáñez. Año 2010. SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. Dogmática practicable del derecho disciplinario, preguntas y respuestas. Tercera edición. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá (Colombia). Año 2012. Igualmente, ISAZA SERRANO, Carlos Mario. Teoría General del Derecho Disciplinario. Aspectos históricos. Sustanciales y procesales. Segunda edición. Editorial Temis. Bogotá (Colombia). Año 2009. Este último autor, precisamente, es el señor apoderado del demandante.

[35] Ver, entre otros, GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. La Dogmática Jurídica como ciencia del Derecho. Sus especies penal y disciplinaria, necesidad, semejanzas y diferencias. Universidad Externado de Colombia. Primera edición. Bogotá (Colombia). Año 2011.

imposición de un correctivo disciplinario. En todo caso, la imposición de la sanción requiere que cada uno de los anteriores elementos esté probado, conforme a los criterios fijados por el legislador.

4.3 El sistema de la sana crítica como criterio de valoración probatoria.

Al momento de la valoración probatoria, las autoridades disciplinarias deben ceñirse a lo establecido en el artículo 141 de la Ley 734 de 2002, norma que indica que las pruebas se apreciarán conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En consecuencia, no existe una tarifa legal para decir cuál es la forma de acreditar o desvirtuar ciertos hechos o circunstancias, por cuanto el convencimiento debe someterse a la objetividad y a la racionalidad, sin que ello implique la utilización de excesivos formalismos y fórmulas sacramentales.

En ese sentido, la sana crítica está edificada con los criterios de la lógica, el uso de la ciencia y de la técnica, y las reglas de la experiencia. Respecto de la lógica, podemos destacar el principio de no contradicción y el de razón suficiente. En cuanto a la ciencia y la técnica, ello está asociado con las opiniones, estudios y dictámenes de los expertos en determinadas materias. A su vez, las reglas de la experiencia pueden ser individuales y colectivas, como también pueden ser construidas por conocimientos públicos y privados.[36] Una regla de la experiencia plena es la que tiene en cuenta tanto lo colectivo como lo público.[37] Estas pueden acreditarse por cualquier fuente de conocimiento, sin que sea necesario una prueba o cierta formalidad.[38]

En esas condiciones, las autoridades disciplinarias no siempre quedarán atadas a los dictámenes que elaboran los expertos, pues este es apenas uno de los tres criterios que ofrece el sistema adoptado por la ley. Por tanto, los razonamientos probatorios pueden apoyarse en otros medios de convicción que objetiva y certeramente lo lleven a afirmar que algunos hechos sucedieron de determinada forma. Así las cosas, una adecuada valoración probatoria estará sustentada en las amplias posibilidades para formarse el convencimiento sobre algo que ocurrió, cuyo único límite será el de aplicar correctamente los principios de la sana crítica.

4.4 Caso concreto.

A pesar de que el recurrente esgrimió una causal concreta relacionada con el supuesto desconocimiento de las garantías procesales en contra del señor Ángel

[36] Colorna Correa, Rodrigo; y Agüero San Juan, Claudio. LÓGICA, CIENCIA Y EXPERIENCIA EN LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA. Revista Chilena de Derecho, vol. 41, n.° 2, pp. 673 – 703. 2014.
[37] *Ibidem.*
[38] Parra Quijano, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Librería ediciones del Profesional LTDA. Décima sexta edición. Bogotá. 2008. Pp. 96 y 97.

Alfredo Bolaño Pabón, el demandante no demostró durante el trámite del presente proceso, ni mucho menos en el escrito de apelación, que los actos administrativos disciplinarios hubiesen estado afectados de algún vicio relacionado con la afectación al debido proceso.

Incluso, esta Subsección observa que buena parte del debate surtido en el trámite de la primera instancia a cargo del Tribunal lo fue por aspectos procesales. En efecto, no es gratuito que en la demanda se hubiese formulado una serie de reparos relacionados con las etapas del proceso y asuntos similares, estructurándose el concepto de violación en temas como «I. Indagación preliminar: II. Pruebas; III. Pliego de cargos; IV. Fallo de primera instancia y V. Fallo se segunda instancia».

No obstante; al revisarse minuciosamente el contenido del proceso disciplinario adelantado por el órgano de control, esta Subsección constata que ni siquiera el demandante, cuando interpuso el recurso de apelación en la vía gubernativa contra la decisión proferida por la Procuraduría Regional del Atlántico, se refirió a un aspecto relacionado con las garantías fundamentales o cuestiones inherentes al debido proceso[39].

Ciertamente el asunto en aquel entonces se circunscribió a temas relacionados con la inexistencia de pruebas para sancionar, falta de ilicitud y culpabilidad, dosificación de la sanción, fallas en la adecuación típica y aplicación de la duda razonable, pero no en algún reparo que tuviera que ver con alguna garantía o afectación al debido proceso[40]. Por tanto, la demanda extendió en el concepto de la violación aspectos que no fueron discutidos en el trámite del proceso disciplinario, asunto que en todo caso quedó cobijado cuando en la audiencia inicial se fijó el correspondiente litigio con el que las partes estuvieron de acuerdo[41].

Ahora bien, en lo que respecta a la decisión recurrida, el Tribunal, coincidente con el Ministerio Público, acertó en la valoración efectuada, pues el demandante desde el comienzo de la actuación participó en la práctica de pruebas, ejerció el derecho de contradicción sobre ellas y utilizó los mecanismos de defensa que estaban a su alcance dentro de los plazos y términos fijados en el procedimiento disciplinario. Esta Subsección, ante dichas consideraciones, las que en todo caso están carentes de algún reparo en contra, concuerda con el criterio del *a quo,* frente a lo cual no habrá lugar a revocar la decisión.

En el mismo sentido, la Sala observa que la valoración probatoria que hicieron las autoridades disciplinarias fue la correcta, por cuanto existieron suficientes elementos de prueba que demostraron la responsabilidad disciplinaria del demandante. En

[39] El recurso de apelación contra la providencia disciplinaria de primera instancia fue presentado por el señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón el 18 de mayo de 2012. Folios 144 a 158 del anexo n.° 4 del expediente.
[40] *Ibidem.*
[41] Folio 177 del expediente.

efecto, no solo fueron los testimonios, sino las contundentes pruebas documentales, los que indicaron que en la institución hacía presencia un particular que durante mucho tiempo le vendía pólizas —las que resultaron ser falsas— a quienes suscribían un contrato con la entidad y debían cumplir con esta serie de requisitos. Dicha situación fue consentida por el demandante, quien para la época de los hechos era precisamente el encargado de revisar y aprobar dichas garantías.

Como si lo anterior fuera poco, el señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón revisó y aprobó una cantidad exorbitante de las pólizas que resultaron ser falsas (296, aproximadamente) y en algunas ocasiones prestaba el dinero para que algunas de ellas se adquieran, razones suficientes para confirmar la evidente inobservancia del cuidado necesario con que actuó en ejercicio de sus funciones. Es más, en el proceso disciplinario existían otros indicios que indicaban que incluso el señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón era conocedor de dicha situación, pues según un informe de la auditoría este servidor público y otros funcionarios estaban al tanto, en donde la presencia del particular y venta de pólizas se daba para «facilitarle» las cosas a quienes debían suscribir los contratos con la institución[42].

En tal forma, todas las anteriores circunstancias fueron valoradas tanto por el organismo de control disciplinario como por el Tribunal Administrativo del Atlántico. Al respecto, la realidad ocurrida en la sede territorial del Atlántico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en relación con las pólizas para suscribir una gran cantidad de contratos durante las vigencias 2007 y 2008 era demasiado evidente, por lo cual la atribución de la falta grave a título de culpa grave que efectuó la Procuraduría General de la Nación fue correcta.

A la anterior conclusión llegó la autoridad disciplinaria observando los principios de la sana crítica y con atención a los elementos que estructuran la responsabilidad disciplinaria, esto es, la conducta, tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. Por su parte, el Tribunal de primera instancia, como juez de la legalidad de los actos administrativos, lo hizo conforme al concepto de violación presentado por el demandante, en el que no encontró mérito frente a los reparos formulados. Este último ejercicio, por supuesto, quedó plasmado en las consideraciones en que se soportó la sentencia del *a quo* que aquí se revisa, frente a la cual el apelante tampoco planteó algún argumento suficiente que le permita a esta segunda instancia reconsiderar la decisión adoptada.

De esa manera, esta Subsección concluye que la causal alegada en el recurso de apelación no tiene vocación de prosperidad.

[42] Conforme al informe de fecha 16 de septiembre de 2009, suscrito por Jorge Armando Porras Buitrago, Jefe de Oficina de Control Interno, visible en los folios 2 a 5 del cuaderno anexo n.° 1 del expediente.

Conclusión: Al demandante nó se le desconocieron las garantías fundamentales pertenecientes al debido proceso y adicional a ello el recurrente no demostró alguna situación que logre desvirtuar lo decidido por el Tribunal de Primera instancia.

DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Por las razones que anteceden, la Subsección confirmará la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que denegó las pretensiones de la demanda.

Condena en costas

Esta Subsección sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA[43]. En aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «subjetivo» –CCA- a uno «objetivo valorativo» –CPACA-.

b) Se concluye que es «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

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

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

f) La liquidación de las costas [incluidas las agencias en derecho], la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[44], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

---

[43] C.E., Sec. Segunda, Subsección A, Sent. 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14), abr. 7/2016.
[44] CGP, art. 366. «LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]»

Por tanto, y en ese hiló argumentativo, en el presente caso se condenará en costas en segunda instancia a la parte demandante, en la medida en que, conforme el ordinal 3.º del artículo 365 del CPACA, resultó vencida en el proceso y estas se causaron por la actuación procesal de su contraparte a través de apoderado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección «A», administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confírmese la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 11 de noviembre de 2014, que denegó las pretensiones, en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Ángel Alfredo Bolaño Pabón contra la Nación, Procuraduría General de la Nación.

Segundo: Se condena en costas de segunda instancia a la parte demandante, por ser la vencida en la controversia.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ