



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA  
Ibagué, dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 73001-23-33-001-2019-00049-00  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: CARLOS ANDRÉS CASTRO LEÓN - OTROS  
Apoderado: JORGE MARIO SEGOVIA ARMENTA  
Demandado: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Apoderada: ANDREA LYZETH LONDOÑO RESTREPO  
Tema: SANCIÓN DISCIPLINARIA CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ – COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA SUSPENDER O DESTITUIR SERVIDORES DE ELECCIÓN POPULAR

### CUESTIÓN PREVIA

Emite la Sala decisión acatando lo ordenado en la sentencia del 29 de enero de 2026<sup>1</sup>, proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, M.P Juan Enrique Bedoya Escobar, que expresó:

*“(...) **Primero. Revocar** la sentencia proferida el 22 de febrero de 2024 por el Tribunal Administrativo del Tolima, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por Carlos Andrés Castro León, Camilo Ernesto Delgado Herrera, Víctor Julio Aiza Loaiza, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Flavio Rosas Jurado y Víctor Hugo García Contreras en contra de la PGN, para en su lugar:*

***Segundo. Ordenar** al Tribunal Administrativo del Tolima que profiera una decisión de reemplazo en la que resuelva de fondo la controversia planteada de conformidad con las consideraciones expuesta en la parte motiva de esta sentencia, dentro de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia.*

***Tercero. Sin condena en costas en ambas instancias. (...)**”*

Lo anterior, luego de concluir entre otras cosas, que:

*“(...) Ahora bien, esta Subsección, en sentencia del 10 de abril de 202555, al decidir un caso con supuestos fácticos idénticos a los del presente proceso, se detuvo de manera expresa en la competencia de la PGN y resolvió de fondo la controversia, con base en el entendimiento jurisprudencial que para ese momento permitía un pronunciamiento directo en sede de apelación.*

*Sin embargo, no puede pasarse por alto que mediante providencia del 29 de octubre de 202556, se rectificó la posición que sobre este asunto había adoptado esta Subsección al dar cumplimiento a sentencias de tutela<sup>57</sup> que revocaban fallos en los cuales se sostenía que la PGN carecía de competencia para sancionar a servidores públicos de elección popular, por*

---

<sup>1</sup> Consejo De Estado- Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda-Subsección B; Magistrado Ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar Bogotá D.C. veintinueve (29) de enero de Dos Mil Veintiséis (2026), Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho Radicación: 73001-23-33-000-2019-00049-01.

*estimarse contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, razón por la cual, en tales eventos, se optaba por resolver directamente de fondo los asuntos.*

*Dicha rectificación obedeció, principalmente, a la necesidad de salvaguardar la garantía de la doble instancia, pues resolver directamente el fondo del asunto en sede de apelación, sin que los reproches hubieran sido analizados en primera instancia, implicaría privar a las partes del doble escrutinio judicial que exige el debido proceso, garantía reconocida tanto en la Constitución Política como en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*En ese escenario, un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación conllevaría una desventaja procesal injustificada para las partes, en la medida en que los argumentos planteados solo serían objeto de control judicial en una única instancia, pese a que, por la naturaleza del asunto, el ordenamiento jurídico reconoce la garantía de la doble instancia.*

*En consecuencia, y en aplicación del criterio fijado en la providencia del 29 de octubre de 2025, se impone revocar la sentencia apelada, para que el Tribunal Administrativo del Tolima profiera una nueva decisión en la que analice exclusivamente los cargos formulados en la demanda, sin realizar consideraciones relativas a la convencionalidad del régimen disciplinario.*

*Ello, en la medida en que la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular ha sido definida por el precedente constitucional y contencioso vigente, de modo que insistir en dicho examen no solo resulta innecesario, sino que fue lo que condicionó el fallo inicial e impidió el estudio integral de los reproches propuestos, con afectación de la garantía de la doble instancia.  
(...)”*

En la providencia transcrita, se hace referencia a que la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante acción de tutela promovida por la PGN contra una decisión adoptada por esa Sección el 26 de junio de 2024, en un asunto con supuestos fácticos y jurídicos análogos al presente, dejó sin efectos lo decidió en el proceso ordinario y en esa oportunidad concluyó que para la fecha en que se profirieron las decisiones administrativas sancionatorias ya se encontraba consolidada la postura de la Corte Constitucional que reconocía la competencia de la PGN para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a los servidores públicos elegidos por voto popular, por lo cual debía respetarse dicho entendimiento al efectuar el respectivo control de convencionalidad y legalidad.

Conforme a ello, el Consejo de Estado en este asunto, y en sede de apelación, ordenó emitir una nueva decisión con pronunciamiento de fondo con el fin de garantizar la doble instancia, sin abordar nuevamente la convencionalidad del régimen disciplinario.

## 1. PRETENSIONES

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió demanda en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se declare la nulidad de los fallos disciplinarios emitidos en primera instancia el 7 de diciembre de 2017, y en segunda instancia dentro de

los procesos con radicados IUS-2016-64816 y IUC-D-2016-86-844552; respectivamente, mediante los cuales se sancionó a los demandantes con suspensión en el ejercicio del cargo que desempeñaban como Concejales de Ibagué, por un periodo de nueve meses.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la demandada el reintegro inmediato al cargo que desempeñaban los demandantes, esto es, como Concejales del municipio de Ibagué, sin solución de continuidad.

Que se ordene el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir desde el retiro ilegal hasta que se haga efectivamente el reintegro solicitado.

Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Procuraduría General de la Nación, eliminar de sus registros la anotación de las sanciones disciplinarias impuestas a los demandantes.

## 2. HECHOS

Los que tienen relevancia jurídica son los siguientes:

2.1 Mediante queja, el señor Carlos Alberto Martínez solicitó a la procuraduría General de la Nación adelantar investigación disciplinaria en contra de los concejales de la ciudad de Ibagué por haber incurrido en violación al régimen de inhabilidades al elegir y posesionar a Ramiro Sánchez como Contralor Municipal, pese a encontrarse inhabilitado.

2.2 El 31 de marzo de 2016, la procuraduría Regional del Tolima, abrió indagación preliminar en contra de los concejales que votaron por Ramiro Sánchez, bajo el radicado IUS 2016-64816 IUC-D- 2016-86-844552, y ordenó la práctica de pruebas.

2.3 El 21 de marzo de 2017, se ordenó por parte de la procuraduría Regional del Tolima citar audiencia pública a los concejales de la ciudad de Ibagué por las posibles irregularidades en que habrían incurrido al elegir al Contralor Municipal.

2.4 El cargo formulado para los concejales fue que para el periodo de 2016-2019, eligieron y nombraron a Ramiro Sánchez, como Contralor Municipal de Ibagué, persona en quien concurría inhabilidad en el ejercicio del cargo, al haberse desempeñado dentro de los 12 meses anteriores a su elección como Director de la ESAP.

2.5 La falta endilgada a los concejales fue calificada como GRAVÍSIMA a título de CULPA GRAVE y, previo a continuar con las respectivas audiencias, la defensa solicitó la conformación de la Sala Territorial según el reglamento interno de la procuraduría General de la Nación; sin embargo, las actuaciones se remitieron a la ciudad de Bogotá y fueron asignadas a la procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa.

2.6 El 7 de diciembre de 2017, el Procurador Primero Delegado para la Vigilancia Administrativa, encontró probado el cargo endilgado a los concejales y los sancionó con suspensión de nueve meses.

2.7 Los demandantes presentaron recurso de apelación, el cual se decidió de manera negativa, pues, la demandada confirmó la decisión de primera instancia de sancionar a los concejales del municipio de Ibagué.

2.8 Los concejales sancionados, presentaron solicitud de adición del fallo sancionatorio de segunda instancia, al considerar que se dejaron de resolver unos argumentos de la defensa y se pidió aclaración respecto de una parte de la misma frente a un eximente de responsabilidad que se trató en la parte considerativa, pero no en la resolutive, sin embargo, la demandada negó lo pedido.

### 3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Relaciona como normas violadas las siguientes:

- Artículo 13, 29 y 272 de la Constitución Política,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Ley 136 de 1994
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

i) Violación directa a la Constitución Nacional.

Sostuvo que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 23, estableció de forma clara y expresa que, para sancionar a una persona elegida por voto popular, debe darse mediante sentencia emitida por un Juez Penal, o por hechos o actos de corrupción.

Que existe una sentencia de sala plena del Consejo de Estado que estableció de manera expresa, que la Procuraduría General De La Nación, no tiene facultad de sancionar a personas elegidas por voto popular; por lo tanto, en este caso la sanción impuesta por la demandada supera las restricciones legítimas del artículo 23.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

ii) Violación al artículo 13 de la Constitución Nacional, al derecho a la igualdad y la seguridad jurídica, ante la sanción impuesta por la Procuraduría General De La Nación, de nueve (9) meses de suspensión en el ejercicio del cargo, a quienes eligieron como Contralor a Ramiro Sánchez, por estar este inhabilitado, pero a la vez la demandada, lo absolvió de toda culpa

Indicó que resulta ilógico que la Procuraduría General de la Nación, genere un fallo el 28 de noviembre de 2018, donde exonera de toda responsabilidad a Ramiro Sánchez, sobre quien recaían las inhabilidades y al mes siguiente, exactamente el 20 de diciembre de 2018, por otro lado, produzca un fallo en el que condenó a 9 meses de suspensión en ejercicio del cargo a los Concejales que lo eligieron, aun cuando fueron investigados en el proceso disciplinario por los mismos hechos y con las mismas pruebas.

iii) Violación al Derecho a la Defensa - salvamento de voto, por inexistencia de la Inhabilidad al momento de la elección del Contralor

Afirmó que la razón por la que se sancionó al demandante es porque participó y voto en la elección para el cargo de Contralor por Ramiro Sánchez, sobre quien recaía una inhabilidad de orden constitucional, según lo establecido en el artículo 272 numeral 8, que fue modificado por el acto legislativo 02 de 2015.

Pese a lo anterior, aclaró que, para la fecha de la elección de Ramiro Sánchez, para el Consejo de Estado no procedía esta inhabilidad, pues, para el caso de los Contralores, fue hasta el 16 de junio de 2016, (seis meses después de la elección del Contralor de Ibagué) que el Consejo de Estado, se pronunció precisamente en

el caso del Contralor del Municipio de Neiva y configuró esta nueva inhabilidad acorde con el Acto Legislativo 02 de 2015.

iv) Error Invencible

Que en este caso, se presentó error invencible porque los demandantes actuaron conforme a la norma, acorde a los pronunciamientos jurisprudenciales vigentes al momento de la elección y sobre el material aportado por la Universidad "CUN", que realizó el concurso de méritos y el aspirante.

Que en el salvamento de voto efectuado por el procurador que conformó la sala de decisión que emitió el fallo disciplinario, el cual se soportó en jurisprudencia del Consejo de Estado, quedó claro que solo hasta el mes de junio de 2016, es decir, seis meses después de que se realizó la elección del Contralor en el Concejo de Ibagué, fue que el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, determinó que sí existía una causal de inhabilidad para las personas que habían ocupado un cargo de nivel directivo, como sucedió con el caso de Ibagué.

#### 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Sostuvo que se opone a las pretensiones ya que los fallos disciplinarios proferidos en Primera y Segunda Instancia por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, respectivamente, fueron expedidos en ejercicio de la potestad constitucional y legal, y se encuentran ajustados a la realidad probada dentro del proceso.

Que la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación, en contra de los Concejales del Municipio de Ibagué, se adelantó con base en las facultades constitucionales y legales, relacionadas con la investigación de las conductas irregulares en que puedan incurrir quienes desempeñan funciones públicas; y el ejercicio de esas facultades resulta legítimo a la luz de la Constitución Política, contenido en el artículo 277 numeral 6°, en la medida en que la finalidad de la acción disciplinaria es velar por el cumplimiento y efectividad de los fines esenciales del Estado y los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006, resolvió bajo la óptica del bloque de constitucionalidad la manera como se interpreta la facultad disciplinaria y la imposición de sanciones que impliquen destitución e inhabilidad, circunstancias que no desconocen lo establecido en el artículo 23 del Pacto de San José, sin que las medidas disciplinarias contenidas en la Constitución vayan en contravía de la mencionada disposición.

Que la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra regulada en el artículo 277 numeral 6, y dicha competencia de manera alguna se opone a los tratados internacionales, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-028 de 2006.

Que aplicar lo pretendido por el actor, no solamente haría nugatoria una Sentencia de constitucionalidad, sino que además derivaría en un régimen de irresponsabilidad disciplinaria, puesto que no existe ningún otro órgano del Estado con competencia constitucional o legal para asumir los procesos que por

infracciones a los deberes funcionales de los servidores deban adelantarse, y por lo tanto las mismas no podrían ser investigadas ni juzgadas.

Que no es posible exigir en este caso, igualdad entre desiguales, en razón a que la posición jurídica que ostentaban los Concejales del Municipio de Ibagué, en la investigación disciplinaria, difiere sustancialmente de la que gozaba Ramiro Sánchez como candidato a Contralor Municipal, siendo que como se dejó sentado en las decisiones de instancia adoptadas por la Procuraduría, era responsabilidad de los miembros del Concejo Municipal la elección del cargo de Contralor, sin que se pueda trasladar la responsabilidad de cumplir las reglas establecidas en la convocatoria del proceso de selección a la CUN en su condición de contratista.

Por lo tanto, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

## 5. ACTUACIÓN PROCESAL

El expediente fue radicado en esta Corporación el 2 de febrero de 2019 y mediante providencia del 1° de abril de 2019, se admitió la demanda.

El 13 de diciembre de 2019, se convocó a las partes a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, y se llevó a cabo la misma el día 3 de marzo de 2020; de igual forma, el 2 de marzo de 2021, se realizó audiencia de pruebas, en la que se ordenó correr traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión por escrito por el término de 10 días, oportunidad en la que la parte demandante y demandada, reiteraron los argumentos expuestos en sus respectivos escrito.

Mediante sentencia del 29 de enero de 2026<sup>2</sup>, proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, M.P Juan Enrique Bedoya Escobar, se revocó la sentencia emitida por esta corporación el 22 de febrero de 2024, y se ordenó emitir nueva decisión.

## 6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sostuvo que en el caso de los concejales se puede inferir que su actuar estuvo guiado por un errado convencimiento, fundado en la jurisprudencia vigente para el momento de los hechos, es decir, que no se configuró el elemento subjetivo de la culpa o el dolo para ser sujetos de la sanción disciplinaria que se les impuso.

Que los fallos impugnados son violatorios del artículo 13 de la Ley 734 de 2002, dado que a los concejales sancionados se le aplicó una responsabilidad objetiva, teniendo como marco para ello los argumentos expuestos en las providencias judiciales, mediante las cuales se declaró la nulidad de la elección de Ramiro Sánchez, como Contralor del Municipio de Ibagué.

Que las pretensiones están llamadas a prosperar, en especial la eliminación de sus registros en la anotación de las sanciones disciplinarias impuestas a los demandantes.

Por tanto, solicitó se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el fallo de primera instancia de fecha 07 de diciembre de 2017, tramitado bajo el

---

<sup>2</sup> Consejo De Estado- Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda-Subsección B; Magistrado Ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar Bogotá D.C. veintinueve (29) de enero de Dos Mil Veintiséis (2026), Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho Radicación: 73001-23-33-000-2019-00049-01.

radicado IUS-2016-64816 confirmado mediante el fallo de segunda de instancia de fecha 20 de diciembre de 2018 y en consecuencia se acceda a lo pretendido.

## 7. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

### 7.1 COMPETENCIA

Es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 152 numeral 3 del CPACA.

### 7.2 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Corresponde determinar si,

- Se encuentran ajustadas a derecho las sanciones disciplinarias impuestas a los demandantes por parte de la Procuraduría General de la Nación, consistente en suspensión por el término de nueve (9) meses en el cargo de concejales de Ibagué.

### 7.3 TESIS DE LA SALA

La Sala accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Conforme a lo acreditado en este proceso y teniendo en cuenta la postura del Consejo de Estado, en un caso similar al aquí discutido, se procede a concluir que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP fue creada por la Ley 19 de 1958, como un Establecimiento Público del **orden nacional**, y según el artículo 272 de la Constitución Política, las contralorías departamentales o municipales ejercen gestión fiscal sobre los departamentos, distritos o municipios de su jurisdicción, pero no sobre entidades de orden nacional; por tanto, Ramiro Sánchez no incurrió en la inhabilidad consagrada en el artículo 272 de la Constitución Nacional; pues, no ejerció como la autoridad administrativa en el municipio de Ibagué, sino que fue empleado público de una entidad de orden nacional y sus funciones las desarrolló a nivel departamental y no municipal, sin ser ordenador de gastos con cargo a fondos municipales, conforme lo consagrado en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994.

Frente al tema de la tipicidad, el Consejo de Estado ha indicado que la autoridad disciplinaria al abordar dicho elemento debe efectuar la descripción objetiva de la conducta, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y la congruencia del fallo disciplinario.

Así es que, en los fallos disciplinarios emitidos en contra del demandante, la censura se dio porque quien había sido elegido como Contralor Municipal había ejercido como autoridad administrativa en el municipio de Ibagué, generando la presunta inhabilidad, sin que ello fuera sí, pues, las funciones las ejerció en una entidad de orden nacional y las desarrolló en todo el departamento del Tolima.

Por lo tanto, la sanción impuesta en contra de los demandantes no supera el juicio de tipicidad, ante lo cual resulta innecesario entrar a realizar el análisis de los otros dos elementos, esto es, ilicitud sustancial y culpabilidad; por lo que se deberá ordenar la nulidad de los fallos proferidos por Procuraduría General de la Nación.

### 7.4 MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DISCIPLINARIO - SU-00316 de 2016

El Consejo de Estado, frente al análisis integral del proceso disciplinario conforme a lo ordenado en la sentencia SU-00316 de 2016, y en un caso similar a aquí discutido, indicó<sup>3</sup>:

*“(...) Recordemos que la sentencia SU-316 de 2016 ordenó que cuando se debatan sanciones disciplinarias, como aquí ocurre, debe el juzgador hacer un control integral del proceso disciplinario, en cumplimiento de lo cual se pasa a analizar si en el proceso que se surtió en contra del demandante se cumplió con los tres elementos necesarios para poder imponer una sanción, siendo estos: i) tipicidad, ii) ilicitud sustancial y, iii) culpabilidad; precisándose que el análisis se hace en secuencia, es decir, solo será posible revisar el elemento de la ilicitud sustancial de encontrar probada la tipicidad, en ese mismo orden, solo se estudiará la culpabilidad en el evento de acreditarse la ilicitud sustancial de la conducta.*

*En cuanto al elemento de la **tipicidad**, tenemos que ha sido estudiado en diversas oportunidades por esta corporación, entre ellas, la sentencia del 21 de octubre de 2021 donde se dijo «el principio de tipicidad en materia disciplinaria está integrado por la definición previa de la falta en la ley (principio de legalidad) y por la obligación del ente disciplinario de determinar la conducta objeto de reproche y la sanción (subsunción típica). Entonces la autoridad disciplinaria al formular el cargo debe encuadrar la situación fáctica en la norma que describe correctamente la falta con el fin de garantizar los elementos del citado principio<sup>40</sup>».*

*Dentro del proceso disciplinario seguido en contra del actor, en la diligencia de calificación del procedimiento verbal y que convocó a audiencia pública<sup>41</sup>, llevada a cabo el 21 de marzo de 2017 por la Procuraduría Regional del Tolima, sobre la tipicidad de la conducta que se le endilgó al concejal aquí demandante, entre otros, se dijo que aquella era el haber incurrido en la falta disciplinaria contemplada en el numeral 17 el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma que señala:*

**Artículo 48.** *Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:*

*(...)*

*17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.*

**Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.**

*Lo anterior, al haber elegido como contralor al señor Ramiro Sánchez, quien se encontraba inhabilitado según lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución Política en su numeral 8 que consagra:*

*No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal. (...)*

*En cuanto al **numeral 8 del artículo 272 de la Constitución Política** tenemos que, aquel establece la prohibición para ser elegido contralor a*

<sup>3</sup> Ver sentencia del 10 de abril, Consejo de Estado No. 73001-23-33-000-2019-00042-01(5603-2023)

quien, en el año inmediatamente anterior a su elección, haya sido miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, o quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal. Estos supuestos de la norma no se cumplen en el caso bajo estudio; lo anterior dado que no se adujo ni se acreditó que el señor Ramiro Sánchez hubiera sido miembro del concejo municipal de Ibagué en el año anterior a su elección; además de ello el establecimiento público donde aquél prestó sus servicios, esto es, la ESAP territorial Tolima no es del orden departamental, distrital o municipal, como pasa a exponerse:

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP fue creada por la Ley 19 de 1958, como un Establecimiento Público del **orden nacional**, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente; ante lo cual, según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 es una entidad descentralizada por servicios.

Entonces, debe insistirse en que la prohibición está dirigida a quienes hayan ejercido cargos en entidades de orden territorial, más no en entidades de orden nacional como lo es la ESAP, ante ello, no es posible aplicar la disposición en cita al caso del señor Ramiro Sánchez.

Se considera que la finalidad del artículo 272 de la Constitución Política es evitar que quien resulte elegido contralor pueda tener control de fiscalización sobre sus propias actuaciones ejercidas en otrora, lo cual en este asunto no se presenta pues, como ya se expuso la entidad donde prestó los servicios el señor Ramiro Sánchez es de orden nacional.

Ante ello, el control fiscal que se puede ejercer sobre los actos emanados por la ESAP son de competencia de la Contraloría General de la República, al tenor de lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, no teniendo injerencia en ello la contraloría municipal, que era donde el elegido contralor desempeñaría su función.

Según se desprende del artículo 272 superior las contralorías departamentales o municipales ejercen gestión fiscal sobre los departamentos, distritos o municipios de su jurisdicción, pero no sobre entidades de orden nacional. (...)

En ese orden de ideas, se considera que el señor Ramiro Sánchez no incurrió en la inhabilidad consagrada en el artículo 272 de la Constitución Nacional; por tanto, no era posible que se le endilgara al aquí demandante la comisión de la falta disciplinaria de que trata el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en aplicación del citado artículo constitucional, puesto que para que ella se configurara era necesario que el concejal, aquí actor, hubiera nombrado o elegido o intervenido en la postulación del contralor estando aquél inhabilitado, lo cual, como ya se expuso, bajo el supuesto de hecho consagrado en el artículo constitucional ya citado no ocurrió.(...)

En un caso de similares características al del señor Ramiro Sánchez la Corte Constitucional en sentencia SU-566 de 2019 dispuso que la Sección Quinta del Consejo de Estado había vulnerado los derechos de quien había resultado elegido como contralor municipal de Valledupar, al haber declarado la nulidad de su elección por haber desempeñado en el año anterior a su elección el cargo de Defensor Regional del Pueblo, precisando que aquel no es un cargo del orden departamental ni municipal,

como lo entendió el Consejo de Estado; ante lo cual no se configuró el presupuesto de la inhabilidad por ocupación de cargos públicos prevista en el inciso octavo del artículo 272 de la Constitución.

(...)

Así las cosas, se insiste, la alegada inhabilidad del señor Ramiro Sánchez no se configuró en los términos del numeral 8 del artículo 272 de la Constitución Política, ante ello, no era posible endilgar responsabilidad disciplinaria al aquí demandante.

A igual conclusión se llega respecto de la inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que se le aplicó al caso en virtud de la remisión que hace el artículo 163 ibidem, veamos:

El señor Ramiro Sánchez<sup>44</sup> se desempeñó como director territorial 0042-13 con funciones en la territorial n.º 14 Tolima ESAP desde el 6 de agosto de 2009 hasta que le fue aceptada la renuncia por medio de la Resolución n.º 2012 del 13 de noviembre de 2015; en dicho acto administrativo se precisa que, según el manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad contenido en la Resolución No. 11 del 18 de enero de 2006, el citado director tenía las siguientes funciones:

Ejercer las funciones que el director nacional les delegue, celebrar contratos y otorgar poder a los servidores públicos de la Dirección Territorial o a los abogados externos, de conformidad con las delegaciones otorgadas por el director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Gestionar ante las diferentes autoridades de la jurisdicción de la Dirección Territorial el pago de aportes e ingresos que por distintos conceptos debe percibir la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con el propósito de cumplir, con los requerimientos legales y mantener un eficiente flujo de capital. (...)

Entonces, los directores territoriales, al igual que el director nacional, ejercen un rol de dirección en el marco de la organización descentralizada de la ESAP, por lo que sus actuaciones deben sujetarse a los lineamientos legales definidos por el Gobierno Nacional, específicamente a lo dispuesto en el Decreto 219 de 2004 y el Decreto 770 de 2005 (derogados por el Decreto 164 de 2021) que establecen los requisitos generales y específicos para el ejercicio de empleos públicos en el nivel directivo. (...)

Así las cosas, no puede hacerse extensiva la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 al caso del señor Ramiro Sánchez, como quiera que no cumple con los supuestos fácticos establecidos por el legislador, en el entendido de que no ejerció la autoridad administrativa en el municipio de Ibagué, como ya se expuso; debiéndose reiterar que en estos eventos la interpretación que debe acogerse de la inhabilitación legal es la que limite en menor medida el derecho al acceso a los cargos públicos, en consecuencia, para dar aplicación a la norma en cita el electo contralor tenía que haber ejercido su autoridad en el citado municipio, lo cual, se insiste, no se presentó en este caso dado que aquél fue empleado público de una entidad de orden nacional y sus funciones las desarrolló a nivel departamental y no municipal, sin ser ordenador de gastos con cargo a fondos municipales,

*propiamente del municipio de Ibagué, supuesto consagrado en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, ya citado, como característico de quien ostenta dirección administrativa en el municipio.*

*(...)*

*Ahora, en cuanto al segundo supuesto de la norma, según el cual está inhabilitado para ser contralor el empleado público del orden nacional, departamental o municipal, que haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio, tenemos que aquella norma si bien fue citada por el ente disciplinario al momento de calificar la conducta, como en otrora se precisó, dentro de la investigación disciplinaria adelantada e incluso en los fallos dictados la misma no fue desarrollada, como se pasa a exponer: (...)"*

## 7.5 PRESUPUESTO NORMATIVO APLICABLE AL CASO CONCRETO

En este asunto, la parte actora persigue la nulidad de los fallos disciplinarios emitidos en primera instancia el 7 de diciembre de 2017, y en segunda instancia el 20 de diciembre de 2018, con radicados IUS-2016-64816 y IUC-D-2016-86-844552; respectivamente, por parte de la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales se sancionó a los demandantes con suspensión en el ejercicio del cargo de concejales de Ibagué, por un periodo de nueve meses.

La anterior pretensión la sustenta en las siguientes causales de nulidad: Falsa motivación; Infracción de la norma en que debe fundarse; Desconocimiento de los principios de culpabilidad e inocencia y falta de aplicación de las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria; Violación Al Principio De Imparcialidad Y De Apreciación Integral En La Valoración De Las Pruebas y Desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

De lo probado en el proceso se encuentra lo siguiente:

- El 7 de diciembre de 2017, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, dentro del proceso disciplinario con radicado No. IUS-2016-64816 IUC-D-2016-86-844552, emitió fallo sancionatorio en contra de los demandantes en calidad de Concejales del municipio de Ibagué y los suspendió 9 meses en el ejercicio del cargo, por la falta grave a título de culpa por elegir a Ramiro Sánchez como Contralor Municipal de Ibagué, sobre quien recaía una inhabilidad, así:<sup>4</sup>

*"(...) Señalado lo anterior y descendiendo al asunto sub examine, se tiene que de acuerdo con el auto de citación a audiencia, los disciplinados desconocieron el principio de responsabilidad que rige las actuaciones administrativas, debiendo asumir las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, con lo cual, al encontrarse probado que los disciplinados eligieron y posesionaron a una persona para el cargo de contralor municipal, pese a las dudas y advertencias que existían sobre posibles inhabilidades de los candidatos elegibles; con su actuación, desconocieron su deber funcional, entendido éste como aquel que va encaminado a que la gestión administrativa cumpla con los principios, reglas y valores contenidos en la Constitución Política y la ley, que deben*

---

<sup>4</sup> Ver folios 86-134

*salvaguardar todos los servidores públicos en su quehacer, por lo cual se hacen merecedores del reproche disciplinario.*

*Con los hechos analizados, según los cuales está probado que se eligió a una persona inhabilitada, pasando por alto las dudas y advertencias que existían, al tiempo de su designación, sin constatar con las instancias competentes del Estado y tan siquiera con la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN institución contratada para llevar a cabo la convocatoria para verificar si efectivamente había hecho el análisis de las posibles inhabilidades de los participantes, los disciplinados desconocieron de entrada los principios que rigen la función pública, en los términos señalados en el artículo 22 de la Ley 734 de 2002, dejando entredicha su labor ante la comunidad, la cual se hizo sentir a lo largo de toda la investigación que adelantó esta Procuraduría, con múltiples escritos en los cuales se puso de manifiesto el descontento que existe entre la población de Ibagué por el descuidado comportamiento de sus concejales.*

*No de otra manera se entiende la actuación que debió surtir el juez de lo contencioso administrativo, en primera instancia a través del Tribunal Administrativo del Tolima, y luego la decisión del propio Consejo de Estado, organismo judicial que en ejercicio de la acción electoral, anuló la elección del contralor municipal de Ibagué, sin otra consideración que reconocer, que al tiempo de su designación y posesión, el señor Ramiro Sánchez se encontraba inhabilitado para ocupar el cargo, en virtud a que en el año anterior, había ejercido cargo de dirección como Director Territorial de la ESAP, el mismo que comportaba el ejercicio de funciones públicas en el departamento del Tolima y por ende en el municipio de Ibagué, lo cual contravino el requisito establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, modificado en el año 2015 por el acto legislativo 02; amen que se condujo a la Contraloría Municipal, a una suerte de interinidad e inseguridad jurídico administrativa que afectó sustancialmente los intereses de la comunidad que representan.*

## **5. SANCIÓN Y FUNDAMENTO PARA SU GRADUACIÓN**

*Ante la certeza de la conducta endilgada a los señores Víctor Julio Ariza Loaiza, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Jorge Luciano Bolívar Torres, Carlos Andrés Castro León, Camilo Ernesto Delgado Herrera, Víctor Hugo Gracia Contreras, Harol Oswaldo Lopera Rodríguez, Hasbledy Morales Lozano, Ernesto Ortiz Aguilar, Linda Esperanza Perdomo Ramírez, Carlos Andrés Portela Calderón, Humberto Quintero García, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rosas Jurado, Oswaldo Rubio Martínez y William Santiago Molina, señala el despacho, que al encontrarse probada la comisión de una falta gravísima cometida a título de culpa grave, tal y como se señaló anteriormente, la falta se considera: (...)*

*En este sentido, se procederá a imponer la sanción respectiva teniendo en cuenta que el legislador ha señalado en el numeral 3º del artículo 44 de la ley 734 de 2002, que ante la comisión de faltas graves culposas, el servidor público que cometió las infracciones quedará sometido a la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo la cual no podrá ser inferior a un (1) mes ni superior a doce (12) meses.*

*La sanción a imponer involucra al conjunto de concejales investigados, en razón a la unidad de cuerpo con que asumieron en un mismo momento, la elección del Contralor Municipal de Ibagué, pese a las dudas y advertencias*

*puestas de presentes, ante las cuales decidieron elegir y posesionar de todos modos al señor Ramiro Sánchez, pasando por alto el deber de cuidado que el ejercicio de sus funciones les imponía.*

*Sobre la forma como debe fijarse el quantum de la sanción disciplinaria, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la misma "deberá graduarse por funcionario competente para ello dependiendo de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta los límites impuestos" por el CDU, empleando criterios de proporcionalidad, razonabilidad, así como los principios de lesividad (deber funcional) y necesidad, en el momento de aplicar la imposición de las sanciones, buscando un equilibrio entre el ilícito disciplinario y la sanción a imponer. (...)*

*PRIMERO: DECLARAR PROBADO y no desvirtuado el cargo formulado a los señores Víctor Julio Ariza Loaiza, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Jorge Luciano Bolívar Torres, Carlos Andrés Castro León, Camilo Ernesto Delgado Herrera, Víctor Hugo Gracia Contreras, Harol Oswaldo Lopera Rodríguez, Hasbledy Morales Lozano, Ernesto Ortiz Aguilar, Linda Esperanza Perdomo Ramírez, Carlos Andrés Portela Calderón, Humberto Quintero García, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rosas Jurado, Oswaldo Rubio Martínez y William Santiago Molina, en sus condiciones de Concejales de la ciudad de Ibagué.*

*SEGUNDO: En consecuencia, SANCIONAR a los señores Víctor Julio Ariza Loaiza, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Jorge Luciano Bolívar Torres, Carlos Andrés Castro León, Camilo Ernesto Delgado Herrera, Víctor Hugo Gracia Contreras, Harol Oswaldo Lopera Rodríguez, Hasbledy Morales Lozano, Ernesto Ortiz Aguilar, Linda Esperanza Perdomo Ramírez, Carlos Andrés Portela Calderón, Humberto Quintero García, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rosas Jurado, Oswaldo Rubio Martínez y William Santiago Molina, con SUSPENSIÓN de NUEVE (09) meses en el ejercicio del cargo.*

*TERCERO: La presente decisión queda notificada en estrados a los disciplinados Víctor Julio Ariza Loaiza, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Jorge Luciano Bolívar Torres, Carlos Andrés Castro León, Camilo Ernesto Delgado Herrera, Víctor Hugo Gracia Contreras, Harol (...).*

- El 20 de diciembre de 2018, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría general de la Nación, emitió fallo de segunda instancia dentro del proceso disciplinario seguido en contra de los demandantes, confirmando la sanción de suspensión de 9 meses impuesta a los concejales del municipio de Ibagué por parte de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el 7 de diciembre de 2017; sin embargo, existió salvamento de voto del Procurador Jaime Mejía Ossman. La decisión antes mencionada, fue la siguiente:<sup>5</sup>

*"(...) Ahora, una de las expresiones de la violación del principio de la moralidad administrativa es la elección de un ciudadano inhabilitado para ocupar un empleo público, que en este caso es una elección que reviste la mayor importancia para un municipio como Ibagué, toda vez que será quien administre, coordine y dirija el ejercicio del control fiscal en la Capital del departamento del Tolima, garantizando el concejo con dicha elección que la Contraloría Municipal pueda contar con un jefe que le imprima la estabilidad,*

---

<sup>5</sup> Ver folios 55 al 98

*imparcialidad y autonomía al ejercicio del control fiscal, en defensa del patrimonio público y los intereses generales que desde el Constituyente de 1991 se le ha conferido a esta tipología de entes de control.*

*Corolario de lo expuesto, los concejales disciplinados vulneraron los principios de eficacia y moralidad administrativa, este último materialización del principio de legalidad, el cual es aplicable a toda la actividad estatal, y que les imponía frente al comportamiento que les era exigible en ejercicio de sus funciones como cabildantes de la ciudad "hacer solo lo que le estaba permitido por la ley observando las normas jurídicas aplicables y en sub examine lo infringieron, reiteramos, al elegir a alguien inhabilitado contraviniendo el marco jurídico conforme a las consideraciones que se han desarrollado ampliamente y que tienen como sustento el caudal probatorio arrimado a la actuación.*

*Adicionalmente, resulta sustancialmente ilícita la conducta de los disciplinados no solo por las consideraciones antes indicadas, sino también cuando los concejales abordan el cumplimiento de sus funciones electorales desde una dimensión que no profundiza y no atiende a la realidad de las advertencias y supuestos sobre los cuales deben ejercerla.*

*En este caso, se lesionó la función pública no solo por el hecho de haber elegido a alguien inhabilitado, sino también al no haber desatado con la profundidad con la que se debió haber abordado esta situación. Luego de concluir que la falta disciplinaria es típica, culpable y sustancialmente ilícita, esta Sala procederá a proferir la decisión correspondiente:*

#### *4.5. Decisión de la Sala Disciplinaria:*

*El anterior recorrido permite a esta colegiatura CONFIRMAR en su integridad el fallo sancionatorio proferido en audiencia pública, el 7 de diciembre de 2017, por el funcionario especial designado (Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa). en contra de los concejales del municipio de Ibagué- Período 2016-2019: VICTOR JULIO ARIZA LOAIZA, JUAN EVANGELISTA ÁVILA SÁNCHEZ, JORGE LUCIANO BOLIVAR TORRES, ARLOS ANDRÉS CASTRO LEÓN, CAMILO ERNESTO DELGADO HERRERA, VÍCTOR HUGO GRACIA CONTRERAS, HAROL OSWALDO LOPERA RODRÍGUEZ, HASBLEDY MORALES LOZANO, ERNESTO ORTO AGUILAR, LINDA ESPERANZA PERDOMO RAMÍREZ, CARLOS ANDRÉS PORTELA CALDERÓN, HUMBERTO QUINTERO GARCÍA, MARCO TULIO QUIROGA MENDIETA, FLAVIO WILLIAM ROSAS JURADO, OSWALDO RUBIO MARTÍNEZ y WILLIAM SANTIAGO MOLINA, mediante el cual se les sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de nueve (9) meses. (...).*

- El salvamento de voto, del Procurador Jaime Mejía Ossman, se fundó en los siguientes argumentos:<sup>6</sup>

*"(...) El error en que incurrieron los concejales disciplinados, claramente que fue de las características de INVENCIBLE, porque así hubiesen acudido solamente a la redacción literal de las normas y/o a un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, como lo consideró el a*

---

<sup>6</sup> Ver folios 173-211

quo, de tal actuar no hubieran llegado al alcance de la aplicabilidad de las referidas causales de inhabilidad, porque solo vino a decantarse con plena claridad, alrededor de cinco meses después; por parte del Consejo de Estado, precisamente analizando el caso de marras. Así que, del error no hubieran podido salir los disciplinados para el 9 de enero de 2016, racionalmente hablando.

Aquí nos valemos igualmente de la posiciones jurisprudenciales que en anterior capítulo trajimos, como también lo hizo certeramente el fallador de primera instancia, para resaltar en este momento, que el lema de las causales de inhabilidad aquí cuestionadas no fue pacífico durante largo tiempo, lo que constituye un elemento más para entender configurada la causal de exclusión de responsabilidad (error de prohibición con la calificación de invencible), compartiendo igualmente la tesis expuesta por uno de los defensores técnicos, en la que tomando como fundamento varias posiciones del Consejo de Estado mostró que se llegó a idéntica conclusión, esto es, que exigir más allá de lo que hicieron los hoy disciplinados se tornaría irracional para derivar responsabilidad disciplinaria.

En efecto, el estudio mínimo que echó de menos el fallador de primera instancia, si lo hicieron los disciplinados, pero así se hubiese demostrado que tal labor fue de otra complejidad, más profunda, no hubieran llegado a encontrar el alcance que le dio el Consejo de Estado para determinar dichas inhabilidades, pues ello ocurrió en fecha posterior, bajo la égida de un alcance sistemático de la modificación constitucional; en otras palabras, esta Sala Disciplinaria concluye que los disciplinados actuaron como de ellos se esperaba, en su condición de cualquier concejal con el deber constitucional y legal de elegir a un contralor municipal, para el 9 de enero de 2016; se cercioraron con los elementos que tenían a su alcance de la ausencia de inhabilidad en el señor RAMIRO SÁNCHEZ, fundamentalmente de lo regulado en las respectivas normas constitucionales y legales, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, vigente para dicha época.

Exigirles un comportamiento distinto sería absolutamente irracional, más aún para aquellos concejales que no son abogados, como por ejemplo, el caso de los señores VICTOR JULIO ARIZA LOAIZA, quien es administrador de empresas, WILLIAM SANTIAGO MOLINA, quien es retirado del ejército Nacional, sin otra profesión y FLAVIO WILLIAM ROSAS JURADO, quien es ingeniero de sistemas.

Es importante recalcar, tal y como se alegó, que para la Sala Disciplinaria es admisible la postura de la defensa técnica de los disciplinados, en el sentido de que no era exigible para ellos acudir a un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, porque el corto tiempo que tenían para proceder a la elección no hacía viable tal actuación, sumado a que contaron con el concepto de un experto, que en el contexto en que ocurrieron los hechos, era viable para efectos del cumplimiento de su deber funcional. Sin olvidar lo ya considerado en esta providencia, esto es, que si así lo hubieran hecho, el concepto de dicha entidad les hubiera confirmado el entendimiento que tuvieron de la ausencia de inhabilidad en cabeza del señor RAMIRO SÁNCHEZ.

*Para no desatender otro de los puntos de disenso y solo para responder el argumento, porque fue expuesto por varios de los concejales, se deja claro que en los certificados de antecedentes disciplinarios que tuvieron los concejales a la vista, porque reposaban en las hojas de vida de los aspirantes, no podían aparecer anotaciones relacionadas con las inhabilidades aquí cuestionadas (constitucional y legal), así que no es un postulado válido para atender en esta instancia.*

*En conclusión, la Sala Disciplinaria reconoce esta causal como eximente de responsabilidad, aceptando los argumentos expuestos por los defensores técnicos y por los disciplinados que actuaron en causa propia.*

*Habida cuenta que la incursión en este eximente impone relevar de responsabilidad disciplinaria a los concejales investigados, por economía procesal, so pena de un desgaste innecesario, la Sala Disciplinaria se abstendrá de analizar los restantes argumentos expuestos en esta instancia, incluidos los que tienen que ver con la otra causal de alegada (artículo 28, numeral 2º de la Ley 734 de 2002) y los postulados que a manera de pregunta formuló el doctor SEGOVIA ARMENTA. (...).”*

- La Procuraduría Regional del Tolima, por su parte dentro del proceso disciplinario con radicado No. IUC 2016-86-831323 del 28 de noviembre de 2018, seguido en contra de Ramiro Sánchez, sobre quien recaía inhabilidad, lo absolvió de responsabilidad disciplinaria, al concluir que tuvo un comportamiento cuidadoso que dio lugar a descartar la culpa gravísima, ya que antes de su designación como Contralor Municipal de Ibagué buscó asesoría jurídica de un profesional del derecho quien rindió concepto sobre inhabilidad para ejercer dicho cargo.<sup>7</sup>

Conforme a lo acreditado en este proceso y teniendo en cuenta la postura del Consejo de Estado<sup>8</sup>, en un caso similar al aquí discutido, se procede a concluir que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP fue creada por la Ley 19 de 1958, como un Establecimiento Público del **orden nacional**, y según el artículo 272 de la Constitución Política, las contralorías departamentales o municipales ejercen gestión fiscal sobre los departamentos, distritos o municipios de su jurisdicción, pero no sobre entidades de orden nacional; por tanto, Ramiro Sánchez no incurrió en la inhabilidad consagrada en el artículo 272 de la Constitución Nacional; pues, no ejerció como la autoridad administrativa en el municipio de Ibagué, sino que fue empleado público de una entidad de orden nacional y sus funciones las desarrolló a nivel departamental y no municipal, sin ser ordenador de gastos con cargo a fondos municipales, conforme lo consagrado en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994.

Frente al tema de la tipicidad, el Consejo de Estado ha indicado que la autoridad disciplinaria al abordar dicho elemento debe efectuar la descripción objetiva de la conducta, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y la congruencia del fallo disciplinario.

Así es que, en los fallos disciplinarios emitidos en contra de los demandantes, la censura se dio porque quien había sido elegido como Contralor Municipal había ejercido como autoridad administrativa en el municipio de Ibagué, generando la

---

<sup>7</sup> Ver folios 257-283

<sup>8</sup> SU-00316 de 2016

presunta inhabilidad, sin que ello fuera así, pues, las funciones las ejerció en una entidad del orden nacional y las desarrolló en todo el departamento del Tolima.

Por lo tanto, la sanción impuesta en contra de Camilo Ernesto Delgado Herrera, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rojas Jurado, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Carlos Andrés Castro León, Víctor Hugo Gracia Contreras y Víctor Julio Ariza Loaiza no supera el juicio de tipicidad, ante lo cual resulta innecesario entrar a realizar el análisis de los otros dos elementos, esto es, ilicitud sustancial y culpabilidad; por lo que se deberá ordenar la nulidad de los fallos proferidos por Procuraduría General de la Nación.

En este orden de ideas, será necesario declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en los fallos disciplinarios emitidos en primera instancia el 7 de diciembre de 2017, y en segunda instancia el 20 de diciembre de 2018, con radicados IUS-2016-64816 y IUC-D-2016-86-844552; respectivamente, por parte de la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales se sancionó al demandante con suspensión en el ejercicio del cargo de concejal de Ibagué, por un periodo de nueve meses; sin que sea necesario efectuar el estudio de los demás cargos de nulidad planteados en la demanda.

En consecuencia, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación – División de Registro y Control y Archivo General, suprimir de inmediato todo antecedente disciplinario derivado de los fallos disciplinarios objeto de este proceso a favor de Camilo Ernesto Delgado Herrera, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rojas Jurado, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Carlos Andrés Castro León, Víctor Hugo Gracia Contreras y Víctor Julio Ariza Loaiza.

Del mismo modo, se ordenará a la demandada Procuraduría General de la Nación, que a título de restablecimiento del derecho proceda a pagar los honorarios dejados de recibir por cada uno de los demandantes Camilo Ernesto Delgado Herrera, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rojas Jurado, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Carlos Andrés Castro León, Víctor Hugo Gracia Contreras y Víctor Julio Ariza Loaiza, durante el tiempo que duró la sanción (9 meses), esto es del 13 de febrero de 2019 al 13 de noviembre de 2019, conforme a la totalidad de sesiones ordinarias y extraordinarias realizadas durante ese lapso de tiempo; sumas que deberán reconocerse debidamente indexadas conforme al IPC, conforme al artículo 187 del CPACA; además, de ordenar a la entidad demandada el cumplimiento de la sentencia conforme a lo establecido en el artículo 192 *ibidem*.

## 8. DE LA CONDENA EN COSTAS

El CPACA en el artículo 188 señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que este compilado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso para la liquidación y ejecución de las agencias en derecho.

El Consejo de Estado en sentencia proferida el 01 de abril de 2016, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso con radicado 7001-23-33-000-2013-00065-01 promovido por el señor Ramiro Antonio Barreto Rojas contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, enfatizó en que el Juez Contencioso Administrativo no está atado a los postulados dispuestos en el artículo 365 del CPG para la imposición de costas. Sobre el particular la sentencia en comento reza:

*“(…) a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. (Subrayado fuera del texto)”*

Con fundamento en las consideraciones antes expuestas, la misma Corporación, en sentencia de 18 de agosto de 2018 dentro del proceso con radicado 73001-23-33-000-2014-00723-01, sostuvo:

*“(…) esta Sala considera que la referida normativa (se refiere al artículo 188 del CPACA) deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, ya que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorable a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe (…)”.*

Entonces, así en el proceso no se haya acreditado que la demandada hubiera actuado bajo parámetros de mala fe o deslealtad procesal, también es cierto que la parte actora debió desplegar defensa técnica, que intervino en las correspondientes etapas procesales, para oponerse a lo indicado por la demandada, luego, está dado el presupuesto de orden económico para la concesión de costas a favor de la parte demandante, por concepto de agencias en derecho.

De acuerdo a la misma norma en cita (art. 188 del CPACA), las costas se liquidarán conforme a los artículos 365 y subsiguientes del Código General del Proceso.

Sin embargo, la Sala acogerá el actual criterio del Consejo de Estado – Sección Tercera - del 17 de junio de 2024 , que concluyó que en esta instancia – segunda – no se debe fijar las agencias en derecho, pues las mismas solo podrán fijarse o determinarse en auto posterior por parte del operador judicial de primera instancia, tal como lo previó el legislador en el numeral 3 del artículo 366 del C.G.P., atendiendo a que, la fijación de las agencias en derecho se debe hacer de manera concentrada, una vez terminado el proceso.

## 9. OTRAS CONSIDERACIONES

La presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 2213 de 2022.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE:

**PRIMERO.** – **Declarar** la nulidad de los actos administrativos contenidos en los fallos disciplinarios emitidos en primera instancia el 7 de diciembre de 2017, y en segunda instancia el 20 de diciembre de 2018, con radicados IUS-2016-64816 y IUC-D-2016-86-844552; respectivamente, por parte de la Procuraduría General de

la Nación, mediante los cuales se sancionó a los demandantes con suspensión en el ejercicio del cargo de Concejales de Ibagué, por un periodo de nueve meses.

SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación - División de Registro y Control y Archivo General, suprimir de inmediato todo antecedente disciplinario derivado de los fallos disciplinarios objeto del presente proceso en favor de los demandantes Camilo Ernesto Delgado Herrera, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rojas Jurado, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Carlos Andrés Castro León, Víctor Hugo Gracia Contreras y Víctor Julio Ariza Loaiza.

TERCERO.- CONDENAR a la Procuraduría General de la Nación a pagar a favor de los demandantes Camilo Ernesto Delgado Herrera, Marco Tulio Quiroga Mendieta, Flavio William Rojas Jurado, Juan Evangelista Ávila Sánchez, Carlos Andrés Castro León, Víctor Hugo Gracia Contreras y Víctor Julio Ariza Loaiza, los honorarios dejados de recibir durante el tiempo que duró la sanción (9 meses) de la que fue objeto, esto es del 13 de febrero de 2019 al 13 de noviembre de 2019, conforme a la totalidad de sesiones ordinarias y extraordinarias realizadas durante ese lapso de tiempo; sumas que se deben indexar conforme al IPC, como lo dispone el artículo 187 del CPACA.

CUARTO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación dar cumplimiento a la sentencia conforme a lo establecido en el artículo 192 del CPACA.

QUINTO.- CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del C.G.P.

SEXTO. - Por secretaría, liquídense los gastos del proceso y si hubiere remanentes, DEVUÉLVASE a la parte demandante.

SÉPTIMO.- Una vez en firme, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ  
Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA  
Magistrado  
(Aclara voto)

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA  
Magistrado

Se deja constancia de que esta providencia fue firmada en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la ley 1437 de 2011. Puede Validarse el documento en el siguiente link:

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

