



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022).

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 15001-23-33-000-2016-00615-01 (3897-2019)
Demandante : **María Esperanza Niño Bustamante**
Demandada : Nación – Procuraduría General de la Nación
Tema : Sanción disciplinaria de suspensión por 10 meses
Actuación : Decide apelación de sentencia - Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia de 29 de abril de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá (sala de decisión 2), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 Medio de control (ff. 6 a 46). La señora María Esperanza Niño Bustamante, por intermedio de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación – Procuraduría General de la Nación, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declaren nulos: (i) la decisión administrativa de primera instancia de 2 de julio de 2015, proferida por la procuraduría provincial de Tunja, a través de la cual sancionó disciplinariamente a la accionante con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de diez (10) meses; (ii) la Resolución 32 de 16 de diciembre de 2015, con la que la procuraduría regional de Boyacá confirma esa determinación; y (iii) el acto administrativo de 24 de junio de 2016, por el cual el Procurador General de la Nación revoca directamente las decisiones de primera y segunda instancias e impone sanción disciplinaria de diez (10) meses de suspensión¹.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada: (i) pagar «[...] *el equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, COMO REPARACIÓN A LOS PERJUICIOS O DAÑOS*

¹ Pretensión que se incluyó en el escrito de adición de la demanda (ff. 214 a 217).



MORALES que se produjeron con ocasión a la expedición de los actos administrativos [...]» (sic); (ii) pagar «[...] el equivalente a la suma que se llegue a establecer por concepto de reparación a los perjuicios o daños materiales – LUCRO CESANTE [...]» (sic); (iii) sufragar «[...] el equivalente a la suma que [...] llegare a cancelar en el evento de hacerlo al MUNICIPIO DE TUNJA, por concepto de PERJUICIOS O DAÑOS MATERIALES-DAÑO EMERGENTE, con ocasión a la conversión de la sanción [...] a MULTA, dado que para el momento en que se notifica la decisión de segunda instancia ya no se encontraba vinculada en el servicio y [...] dicha entidad territorial pretende perseguir en un monto de DIEZ Y SEIS MILLONES NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS moneda legal colombiana, según resolución 0158 del 22 de abril de 2016 emitida por el Alcalde de Tunja» (sic), valores que deberán ser debidamente indexados; (iv) retirar de su hoja de vida y bases de datos y/o registros toda referencia realizada respecto de la sanción impuesta; (v) realizar una audiencia ante los medios de comunicación en la que se comprometa a no volver a vulnerar la legalidad y los derechos de la accionante; (vi) realizar una publicación en los medios de comunicación radiales y escritos a nivel local, regional y nacional de la sentencia que se profiera; y (vii) dar cumplimiento al fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata la accionante que desde el 26 de enero de 2001 se desempeñó en provisionalidad como comisaria de familia de Tunja, cargo en el que se distinguió por su dedicación, responsabilidad, cumplimiento, honorabilidad y lealtad con el servicio.

Que en su función de comisaria tercera de familia de Tunja, el 10 de septiembre de 2012 se hace presente la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez, quien solicitó medida de protección en su favor y contra el señor Luis Eduardo Rodríguez Espitia, por hechos de violencia intrafamiliar, al argumentar que su esposo le había pegado en la cara y roto el labio; razón por la cual, la auxiliar administrativa del despacho fija, en agenda, como fecha para audiencia de medida de protección el 1º de noviembre de 2012 a las 2:30 p. m.

Dice que llegado el día de la diligencia, en efecto se hicieron presentes las partes, por lo que ella, como titular del despacho, procedió a escucharlas; la víctima expresó que era objeto de agresiones físicas y verbales por parte de su esposo, solicitó se levantara acta de separación de bienes y de cuerpos por



mutuo acuerdo y su cónyuge, en sus descargos, manifestó estar muy arrepentido de haberla agredido y se comprometió a no incurrir en el mismo actuar.

Que finiquitadas las declaraciones, expidió la Resolución 24 de 2012, en la que conmina y amonesta al señor Rodríguez Espitia para que en adelante se abstenga de agredir en forma física, verbal y psicológica a la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez; asimismo, ordena al agresor no realizar escándalos públicos y remite a los cónyuges a tratamiento terapéutico por psicología, advierte al agresor que en el evento de reincidir en la agresión hacia su esposa, se adelantará el procedimiento y aplicaran las sanciones del artículo 4 de la Ley 575 del 2000. Enteradas las partes sobre el contenido de la Resolución, procedieron a firmarla, se les hizo entrega de una copia a carbón y no interpusieron recursos.

Que dos días después, el 3 de noviembre de 2012, a las dos de la mañana, el señor Luis Eduardo Rodríguez Espitia cegó la vida de su esposa, hecho que fue reportado por los medios de comunicación.

Sostiene que el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tunja, con sentencia de 21 de junio de 2013, condenó por homicidio agravado al señor Luis Eduardo Rodríguez Espitia y ordenó «*la compulsa*» (sic) de copias en su contra, razón por la cual la procuraduría provincial de Tunja procede a adelantar la respectiva investigación disciplinaria, así que el 14 de mayo de 2015 se le notifica del auto que ordena el desarrollo de un procedimiento verbal y del contenido del auto de 30 de abril de 2015, y se le cita para audiencia el 3 de junio de la misma anualidad.

1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción. La Procuraduría General de la Nación sancionó en 2016 con suspensión por el término de diez (10) meses a la demandante, en razón a que, en su calidad de comisaria tercera de familia de Tunja, no aplicó la medida de protección que correspondía a la solicitud presentada por señora Lucía Esperanza Parada Ramírez, quien falleció a los 2 días siguientes de haber concurrido a ese despacho, víctima de agresiones físicas, verbales y psicológicas provenientes de su cónyuge, agresor al que solo conminó y amonestó para que no incurriera en dichas actuaciones, a pesar de que existían antecedentes de violencia intrafamiliar en su contra, debidamente denunciados, informados y documentados ante otras autoridades.



La demandada la halló responsable de la falta grave a título de culpa gravísima descrita en el artículo 34 (numeral 1) de la Ley 734 de 2002, por «[...] *1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo [...]*», al no aplicar una medida de protección adecuada de acuerdo con el agresor y así, eventualmente, evitar, pocas horas después, la muerte de la denunciante a manos de su cónyuge.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos demandados los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 83, 93, 121, 123 y 218 de la Constitución Política; 2 (numeral 1), 14 (numerales 1, 2 y 3, letras a y d) de la Ley 74 de 1968; 1 (numeral 1), 8 (numerales 1 y 2, letras b y d), 24 de la Ley 16 de 1972; 4 a 6, 9, 13, 16 a 21, 27, 28 (numeral 6), 34 (numeral 1), 90 (numerales 1 y 2), 92 (numerales 1, 3 y 4), 97, 128, 129, 141 a 143 (numerales 2 y 3), 162, 63 y 170 (numerales 3 a 8) de la Ley 734 de 2002; 104 y 138 del CPACA y la Ley 1474 de 2011. Alega que están incursos en las causales de anulación de incompetencia, violación de las normas en que deberían fundarse, expedición irregular, falsa motivación y violación del derecho de audiencia y defensa, los cuales serán presentados y resueltos con esta sentencia.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 269 a 279 vuelto). La accionada, por conducto de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y respecto de los hechos afirma que se atiene a lo que se pruebe en relación con la mayoría.

Argumenta que los actos acusados fueron expedidos conforme a derecho, dentro del marco de competencias y atribuciones propios de la Procuraduría General de la Nación, en acatamiento de las disposiciones constitucionales y legales que rigen el procedimiento disciplinario y la sanción impuesta a la actora fue producto de la investigación que se adelantó por la entidad con absoluta observancia y respeto al debido proceso, los derechos de la investigada, y la garantía efectiva de los derechos de defensa y contradicción.

Que los actos demandados fueron motivados en debida forma al haberse «[...] *confrontando previamente los hechos investigados a la luz del caudal*



probatorio recaudado y las exculpaciones de la investigada, lo cual condujo a la conclusión de la existencia de la falta disciplinaria imputada, así como a la decisión sancionatoria» (sic).

Indica que la investigada fue sancionada porque se le reprochó «[...] *el que sin justificación alguna y en su calidad de Comisaria 3 de Familia de Tunja para la fecha de los hechos, haya omitido ejercer sus deberes funcionales, al omitir sus deberes respecto a la protección, cuidado y salvaguarda de la vida y demás derechos fundamentales de la señora LUCÍA ESPERANZA PARADA RAMÍREZ (Q.E.P.D) [...]*» (sic), a quien dos días después, el 3 de noviembre de 2012, su esposo asesinó «[...] *ante la pasiva e inmutable actuación de la Comisaria [...] servidora pública ante la cual había acudió la víctima para que se le protegiera ante las amenazas y violencia intrafamiliar de su cónyuge*» (sic); razón por la cual la falta que se le imputó se tipifica como la de incurrir en el incumplimiento de los deberes consagrados en el artículo 34 (numeral 1) de la Ley 734 de 2002: «[...] *Cumplir [...] los deberes contenidos en la Constitución, [...] las leyes [...]*» (sic), normativa en blanco que halla su complemento en las disposiciones que para el caso de protección ante violencia intrafamiliar señala el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.

Que conforme a lo anteriormente descrito, tal como lo establece la letra f) de la mencionada norma, para el caso de violencia intrafamiliar que le fue expuesto a la comisaria y ante su gravedad, se debió ordenar la protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere, entre otras más acciones; pero dada la desidia de la funcionaria, a pesar de tener el conocimiento sobre la situación de violencia intrafamiliar, permitió que el agresor le causara la muerte a su cónyuge.

Sostiene que el control de legalidad del procedimiento disciplinario no puede constituirse en una tercera instancia, pues su finalidad, dentro de su funcionalidad, se contrae única y exclusivamente a su verificación bajo las preceptivas de los derechos al debido proceso y de defensa, por lo cual no puede el juez, como lo pretende la demandante, fungir como intérprete de la ley disciplinaria, ni valorar las pruebas que se presentaron al interior del proceso, toda vez que su intervención implica una revisión de legalidad.

Que si bien para desvirtuar el principio de legalidad, que cobija a los actos acusados, la carga de la prueba corresponde a la demandante; «[...] *Se debe*



anotar al respecto que el cúmulo de documentos presentados por la parte demandante no tienen, en absoluto, vocación para probar ninguno de los hechos y pretensiones de la demanda, pues las mismas contradicen lo afirmado en el escrito presentado como génesis de la presente acción, tal como quedó demostrado en el contenido de este libelo. Por demás, carecen de pertinencia y conducencia para cimentar un tema fundamentalmente de derecho y no de hecho, razón por la cual no pueden ser valoradas».

1.6 La providencia apelada (ff. 342 a 370 vuelto). El Tribunal Administrativo de Boyacá (sala de decisión 2), en sentencia de 29 de abril de 2019, negó las súplicas de la demanda (con condena en costas), al considerar que «[...] *el expediente estuvo siempre a su disposición, se le dio la oportunidad de controvertir las pruebas, es decir las etapas del proceso disciplinario fueron surtidas a cabalidad, el pliego de cargos fue claro y la valoración de las pruebas no solo se hizo de manera específica sino en conjunto*».

Estima que «[...] *no tiene justificación desde ningún punto de vista. Por el contrario, corrobora la responsabilidad disciplinaria, en cuanto su comportamiento denota negligencia, descuido y hasta ignorancia supina en el cumplimiento de su función como Comisaria de Familia III de Tunja en la época de los hechos sancionados*»; pues refutar que se actuó de manera diferente para proteger los derechos de la denunciante, por no conocer con antelación de los maltratos a los que esta era sometida, «[...] *equivale a negar injustificadamente el deber funcional a su cargo, pues estaba obligada a cumplir especialmente lo previsto en el numeral 1o del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 que le imponía el deber de dar cumplimiento a las disposiciones legales. Cumplimiento que corresponde tal como quedó establecido en el fallo sancionatorio de primera instancia, a la aplicación de las medidas de protección pertinentes a las circunstancias específicas del caso, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5o de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 2o de la Ley 575 de 2000. y por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, vigentes a la época de los hechos, se establecían las siguientes: "a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, siempre que se hubiere probado que su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia" y "f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición el Comisario ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere*».



Que al ser analizado el contenido de la Resolución 24 de 1° de noviembre de 2012, proferida en el marco del desarrollo de la audiencia de descargos, celebrada ante la comisaría tercera de familia de Tunja, se concluye que «[...] dicho acto administrativo deja ver que en efecto la comisaria [...] tuvo conocimiento de los hechos desde el 10 de septiembre de 2012, cuando la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez presentó solicitud de medida de protección, y fue por esa razón que la funcionaria mediante auto del 10 de octubre siguiente la admitió y le dio el trámite correspondiente. Allí mismo citó a los implicados para el 1° de noviembre de 2012 a las 2:30 para el desarrollo de la audiencia (fls. 101 y 102 del expediente administrativo allegado en medio magnético)»; por tanto, «[...] En ese momento ya existían suficientes evidencias, o al menos graves indicios, de que el irracional maltrato a la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez provenía de su cónyuge y, sin embargo, la actora ordenó simplemente “CONMINAR Y AMONESTAR” al señor LUIS EDUARDO RODRÍGUEZ ESPITIA para que en adelante se abstuviera de agredir verbal, psicológica y moral [sic] a la señora LUCÍA ESPERANZA PARADA RAMÍREZ (q.e.p.d.), siendo evidente que su vida estaba en riesgo. Es decir, la medida impuesta no resultaba eficaz ante la notoria y delicada situación familiar en que se hallaba la mujer».

Que «[...] no fue diligente, eficaz, oportuna ni sensible la actitud de la accionante frente al manejo legal de la grave y amenazante situación que padecía la señora Lucía Esperanza Ramírez, puesto que lo cierto es que, ante una convivencia tan hostil, la actora en condición de autoridad de familia tenía plenas atribuciones legales para adoptar medidas más eficaces encaminadas al restablecimiento de los derechos violados».

Respecto de las consecuencias de la falta de diligencia y cuidado de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, arguye que en efecto frente al tema de la violencia intrafamiliar y su tratamiento «[...] el Gobierno Nacional a través de las distintas entidades, entre ellas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha venido avanzando en la formulación y adopción de instrumentos de política pública, que se constituyen en el marco para la realización de una atención integral a las víctimas de violencia intrafamiliar con énfasis en la violencia de género en el ámbito familiar, por parte de los distintos actores responsables de las medidas de prevención de violencias y del proceso de atención»; al punto que «[...] existen guías pedagógicas elaboradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para las comisarías de familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de



género, en donde se establece paso a paso cómo deben los funcionarios atender estas situaciones, trámite que a juicio de la Sala no fue desarrollado por la Comisaria Tercera de manera responsable, por el contrario la actitud de la demandante fue insensible frente al manejo legal de la grave y amenazante situación de la señora Lucía Esperanza Ramírez (q.e.p.d.)».

Que se encuentra comprobado que las conductas irregulares imputadas a la actora ocurrieron, que constituyeron un incumplimiento del deber funcional y corresponden a la descripción típica de carácter grave a título de culpa gravísima, como lo dedujo la Procuraduría General de la Nación.

1.7 El recurso de apelación (ff. 372 a 378). Inconforme con la anterior providencia, por considerarla contraria a derecho, producto de errores de hecho que conllevaron la aplicación de un juicio errado, la accionante, mediante su apoderado, interpone recurso de apelación, en el que aduce lo siguiente: «[...] 1. La Defensa encuentra que el A Quo omite efectuar valoración a la decisión del señor Procurador General de la Nación, en el sentido de revocar los actos sancionatorios de primera y de segunda instancia, esto es, confirmar respecto de la sanción de suspensión, pero retirar la inhabilidad que fuera impuesta por la Procuraduría Regional de Boyacá y la Provincial de Tunja» (sic); «[...] 2. Le asiste razón al Ministerio Público, en cuanto a la falta de competencia del [...] Tribunal Administrativo de Boyacá, pues el caso fue resuelto por el titular del ente disciplinario del Estado - cuyo concepto no fue tomado por el [...] Tribunal, pues la decisión del señor PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN es relevante para la situación administrativa de la demandante, si bien asumió el caso no lo hizo en sede de segunda instancia, sino cuando la actora pretendía agotar el requisito de procedibilidad, sin dar oportunidad de ser oída, ni de alegar en su defensa; lo que es más grave, existió aplicación indebida del régimen disciplinario por parte de la Procuraduría Regional de Boyacá y la Provincial de Tunja, tanto que el [...] Procurador Regional de Boyacá revocó sin permitir el ejercicio de la defensa en sede de esa determinación» (sic); «3. [...] la parte actora no comparte las conclusiones a que llega la sentencia recurrida, no se verificó el contexto de caso, como en su oportunidad la defensa de la disciplinada lo hizo ver a la Procuraduría. La Actora como Comisaria Tercera de Familia resolvió acorde a lo percibido en el momento respecto de los dos cónyuges, escuchándolos a ambos, no es cierto que no hubiese sido sensible a la situación, o que no actuara diligentemente, pues la diligencia se demoró lo suficiente. Los cónyuges estaban compartiendo el mismo techo, razón que le llevó a tomar la medida de la que discrepa el A



Quo, se omitió valorar la conclusión del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tunja, en la sentencia de fecha 21 de junio de 2013, en la que se resalta: “En la madrugada del día tres (03) de noviembre del año 2012, al ingresar a su residencia ubicada en la Carrera 11 A No. 60B 04 Barrio el Poblado de la ciudad de Tunja LUCÍA ESPERANZA PARADA RAMÍREZ, es abordada por su cónyuge LUIS EDUARDO RODRÍGUEZ ESPITIA, quien le propina heridas con arma blanca a la altura del tórax lado izquierdo, ataque que termina con la vida de la mujer de manera violenta, en tanto el hombre sale del lugar arroja el arma en el antejardín de la casa de enfrente...” (fl.4). Es decir que el resultado no lo genera la toma de la decisión de la Comisaria aquí demandante, sino el comportamiento de la señora PARADA RAMÍREZ, quien no atendió las recomendaciones de convivencia al ingresar a su residencia en horas de la madrugada del 3 de noviembre de 2012, lo que desata la reacción de su cónyuge» (sic para todo el texto).

Que «[...] la presunción de inocencia en el presente caso no ha tenido garantía, [la accionante] ha hecho uso de un derecho legítimo, explicar lo que se le ha requerido, sin malicia, de buena fe, el derecho de acceso a la justicia, cubija la posibilidad de ser escuchado y el derecho a la verdad [...] no es un “pretexto” como [lo] deduce el Tribunal en primera instancia» (sic); «[...] 6. Es necesario, para confrontar la decisión contenida en los actos demandados con la prueba contenida en el expediente, y verificar la ausencia de no sólo una imputación de carácter objetivo (causal) sino una imputación de carácter jurídico (imputación objetiva), pues dadas las circunstancias jurídicas en que se encontraba la solicitante [...] existió total descuido del Estado - FISCALIA, COMISARIAS 1a y 2a DE TUNJA- que cubrieran cualquier posibilidad de riesgo; siendo circunstancias ajenas a [la accionante] y que por ende no puede generar responsabilidad alguna. Se atribuye responsabilidad disciplinaria, supuestamente por la creación de un riesgo, cuando éste estaba en el actuar de la propia víctima-su hora de llegada al hogar- y las autoridades que en precedencia conocieran del caso de violencia intrafamiliar, ya que el riesgo se crea cuando los servidores competentes, omiten injustificadamente la determinación QUE EN MUCHAS OPORTUNIDADES RECLAMÓ la solicitante. No es admisible a apriorísticamente trasladar la responsabilidad a la [demandante], por un evento ajeno a su ámbito de dominio, se reitera la diligencia fue ampliamente garantista para escuchar a los esposos, en sentido contrario a lo deducido por el Tribunal la actora se sensibilizó de los ruegos de perdón del conyugida y el asentimiento de la usuaria, pues basta verificar el acta de la forma como allí aconteció» (sic).



II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido con auto de 21 de junio de 2019 (ff. 380 y 380 vuelto) y admitido por esta Corporación a través de proveído de 4 de diciembre siguiente (f. 385), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de providencia de 15 de febrero de 2021 (f. 391), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad aprovechada por la accionante para reiterar los argumentos contenidos en el recurso de apelación interpuesto e insistió en controvertir los argumentos presentados por el *a quo*².

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Actos acusados.

3.2.1 Decisión administrativa de primera instancia de 2 de julio de 2015, proferida por la procuraduría provincial de Tunja, a través de la cual sancionó disciplinariamente a la accionante con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de diez (10) meses (ff. 47 a 60).

3.2.2 Resolución 32 de 16 de diciembre de 2015, con la que la procuraduría regional de Boyacá confirma esa determinación (ff. 62 a 67).

3.2.3 Acto administrativo de 24 de junio de 2016, por el cual el Procurador General de la Nación revoca directamente las decisiones de primera y segunda instancias e impone sanción disciplinaria de diez (10) meses de suspensión (ff. 243 a 252).

² Los alegatos de conclusión allegados reposan en expediente digital contenido en la herramienta electrónica para la gestión judicial denominada SAMAI.



3.3 Problema jurídico. La Sala debe determinar si la sentencia apelada fue ajustada a derecho, en cuanto el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda (con condena en costas). Para tal propósito, examinará los actos acusados, conforme a las acusaciones de la demanda y el escrito de alzada (pese a sus imprecisiones), por: (i) falta de competencia, pues el Procurador General de la Nación revocó los actos sancionatorios sin su consentimiento y sin revisar la totalidad del procedimiento sancionatorio; (ii) violación del derecho de audiencia y de defensa, toda vez que no se practicaron las pruebas solicitadas, hubo imprecisión en los cargos imputados y no existió una adecuada valoración de la conducta frente al tipo disciplinario y se le sancionó con responsabilidad objetiva; (iii) falsa motivación, por cuanto no se tipificó la conducta, el grado de culpabilidad, ni la ilicitud sustancial, hubo indebida valoración de las pruebas y no se analizaron las causales de exclusión de responsabilidad; y (iv) expedición irregular, porque existió error al calificar la falta en el momento en que se profirió el acto y, en general, no se adecuó la conducta al tipo disciplinario.

3.5 Hechos probados. Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en el escrito de apelación de la sentencia de primera instancia:

En el cederrón obran las audiencias del procedimiento disciplinario, en cuatro archivos de sonido. Los documentos en PDF, dos (2) carpetas con las pruebas documentales aportadas. En general, copia de la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación contra la accionante, identificada con el número IUS 2014-10292 IUC 2014-39-665050, desde la citación para la audiencia hasta la expedición de los actos censurados (ff. 281).

A las demás pruebas hará mención la Sala al momento de resolver los cargos planteados en la apelación del fallo.

3.5 Debido proceso en el procedimiento disciplinario. Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades disciplinarias, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de



nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia violación del debido proceso.

Congruente con lo anterior, también la jurisprudencia constitucional ha sido particularmente reiterativa en que, en todos los trámites de naturaleza disciplinaria, los respectivos funcionarios deberán observar y aplicar de manera rigurosa el derecho fundamental al debido proceso, lo que incluye, además de aquellas garantías que, según se explicó, conforman su contenido básico aplicable en todos los casos, las que la jurisprudencia ha señalado como propias de este tipo de procedimientos:

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes³:

- “i) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción;*
- ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;*
- iii) El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;*
- iv) La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*
- v) El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*
- vi) La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y*
- vii) La posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.”*

En la misma línea, la jurisprudencia se ha referido también a los siguientes elementos o principios, derivados del artículo 29 superior y aplicables a todas las actuaciones disciplinarias⁴: *“(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de*

3 Sobre este tema ver especialmente la sentencia T-301 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en otras posteriores, entre ellas T-433 de 1998 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), T-561 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1034 de 2006 y C-213 de 2007 (en estas dos M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-542 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

4 Cfr. especialmente la sentencia C-555 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), además de las ya citadas T-1034 de 2006, C-213 de 2007 y C-542 de 2010.



controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus”⁵.

3.6 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en el escrito de apelación de la sentencia. La Sala confirmará la sentencia apelada, que negó las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

De antemano, reitera esta Colegiatura que si bien la garantía del debido proceso abarca un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia por parte de las autoridades disciplinarias, que a la vez constituyen derechos de los sujetos disciplinables, tampoco se debe desconocer que los actos de la administración gozan de la presunción de legalidad, hoy por expresa disposición del artículo 88 del CPACA⁶, indemnidad que adquiere mayor connotación cuando se trata de decisiones sancionatorias de carácter disciplinario, en virtud de que su formación estuvo precedida de la participación activa de la investigada y de su apoderado, mediante defensa técnica, con ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. De ahí que en sede judicial se realice un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, y por ello no cualquier defecto procesal tiene el poder de afectar la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos.

Esta Corporación ha reiterado que *«de acuerdo con la Jurisprudencia Constitucional⁷ y Contencioso Administrativa⁸ no toda irregularidad procesal da lugar a nulidad, en ese orden, para que el defecto bajo análisis -atendiendo a las condiciones del caso concreto- conduzca a la anulación del proceso correspondiente debe afectar el núcleo esencial del debido proceso y ser trascendental para la modificación de la decisión objeto de cuestionamiento judicial»⁹*, y este no es el caso, como se explica a continuación.

3.6.1 El pliego de cargos formulado se ajustó a la ley. Fue típica la conducta que motivó la sanción disciplinaria impuesta a la demandante, cuyo

⁵ Sentencia T-429 de 2014, M. P. Andrés Mutis Vanegas, véase también la sentencia C- 721 de 2015.

⁶ «Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa [...]»

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-125 de 2010.

⁸ Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 4 de abril de 2013, radicado: 11001-03-25-000-2011-00599-00 (2307-2011).

⁹ Fallo de 28 de julio de 2014, sección segunda, subsección B, radicado: 11001-03-25-000-2011-00365-00 (1377-11).



comportamiento afectó sustancialmente el deber funcional, sin justificación alguna. Afirma que (i) solo se investigó lo desfavorable; (ii) se le da credibilidad únicamente a la decisión del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tunja, autoridad que percibió los hechos desde la óptica penal, pero que frente a la función pública desempeñada por la actora carece de la visión completa y de contexto en cuanto a la atención y trámite del asunto de violencia intrafamiliar que fue resuelto, principalmente que ella desconocía los antecedentes del asunto tanto en otras comisarías de familia como en la Fiscalía General de la Nación; (iii) la presunta violencia intrafamiliar sí fue conocida con anterioridad en su despacho por otros servidores públicos, situación que era desconocida para ella y que solo le fue sometida a su consideración el 1º de noviembre de 2012; (iv) luego de escuchar a las partes, no observó ningún peligro, porque el agresor *«admitió la imputación, se arrodilló y pidió perdón a su víctima»*, realizó *«un juicio de valor producto de las reglas de la experiencia, por el tiempo que llevaba en el cargo y el número de casos similares atendidos»*; (v) desconocía la denuncia penal presentada por la víctima y que el agresor tenía antecedentes penales; (vi) para su desarrollo no contó con el apoyo de un grupo interdisciplinario de psicóloga, trabajadora social e incluso abogado de apoyo, que es implementado por el municipio años después, es más que *«[...] no existen razones jurídicas que lleven a pensar que [...] debía adelantarse un proceso disciplinario [contra la accionante], la conducta no fue debidamente calificada, ya que el manejo de los verbos rectores no se [ajusta] a la realidad y [...] por el contrario se confirma la apreciación del juez penal que desconoció en qué forma funcionan las comisarías de familia y la ausencia de condiciones óptimas para el servicio [...]»* (sic); (vii) que el resultado del fallecimiento *«no lo genera la toma de la decisión de la Comisaria aquí demandante, sino el comportamiento de la señora PARADA RAMÍREZ, quien no atendió las recomendaciones de convivencia al ingresar a su residencia en horas de la madrugada del 3 de noviembre de 2012, lo que desata la reacción de su cónyuge»*; (viii) en su proceder no existió la intención de actuar contrario a derecho, como tampoco de haberlo hecho de manera ligera, con imprudencia o culpabilidad, y en condición de comisaria, en sano criterio, no incurrió en la presunta conducta imputada, toda vez que nunca transgredió la ley o su deber, pues en su mente siempre estuvo el escuchar a los dos usuarios y resolver de plano; y (ix) en los actos acusados y la sentencia del *a quo*, se omite valorar las explicaciones que fueron por ella presentadas en ejercicio de su derecho de defensa material y no se configuraron los cargos que le fueron imputados en atención a que no existe prueba de su presunta conducta irregular. Agrega que se le sancionó bajo



responsabilidad objetiva.

La investigación disciplinaria se inició a partir de la valoración que hizo el Juez 2° Penal del Circuito de Tunja, que conoció del feminicidio ocasionado el 3 de noviembre de 2012 en la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez (q. e. p. d.), quien luego de hacer el recuento del *iter criminis*, del confeso uxoricida Luis Eduardo Rodríguez Espitia encontró, después de verificar la existencia de antecedentes penales, conducta reiterada de maltrato y abuso contra la demandante; la última medida de protección que solicitó del Estado fue la que ocurrió dos (2) días antes ante la comisaría de familia de la cual era titular la demandante, y esta solo se contentó «*con una simple conminación*» (ff. 4 a 59, cederrón visible a folio 281).

Ante tales circunstancias, era el deber del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tunja remitir las respectivas copias del proceso para que la autoridad competente, Procuraduría General de la Nación, procediera a investigar la conducta de la demandante, en su condición de comisaria de familia. Para esta subsección la investigación fue autónoma de la visión del Juzgado y la Procuraduría en sus dos (2) instancias concluyó que hubo una omisión grave, a título de culpa gravísima, es decir, no reprodujo la valoración del despacho penal.

Sin embargo, es difícil sustraerse de los hechos luctuosos que ocurrieron sobre la humanidad de una mujer, que era objeto de tratos injuriosos y maltrato físico por parte de una persona con antecedentes penales y que había sido denunciada ante las mismas comisarías y, precisamente, dos (2) días antes acudió ante la autoridad estatal, pero esta se limitó a ordenar una resolución de conminación, que, como lo indicó el juez penal, lo señaló la Procuraduría y lo estima esta Corporación, no era la medida de protección adecuada, pues si hubiese indagado más sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se dio el maltrato y agresión a la víctima, la decisión hubiese sido diferente.

A la demandante se le citó a audiencia para tramitar el procedimiento especial previsto en el título IX del libro IV de la Ley 734 de 2002, en la que se le indicó como imputación única que «*en su condición de Comisaria Tercera de Familia de Tunja, conociéndola [sic] reiteradas y probadas agresiones de que era víctima la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez, y el incumplimiento a anteriores medidas de protección por parte de su cónyuge agresor, presuntamente faltó a su deber de cumplir, hacer cumplir las leyes, los decretos,*



[...] *al omitir dar aplicación a las medidas definitivas de protección establecidas en el artículo 5°. de la Ley 294 de 1996, tendientes a impedir la posibilidad de nuevas agresiones a la víctima de violencia intrafamiliar»* (ff. 142 a 146).

En criterio de la Sala, revisado el procedimiento y sin inmiscuirse en la potestad valorativa que tiene el investigador disciplinario, siempre y cuando esté dentro de un grado de razonabilidad, encuentra que evidentemente la actuación de la demandante fue ligera en relación con el asunto que se le puso en conocimiento, pues, como mínimo, en entrevista privada con la víctima debió indagar sobre los antecedentes de maltrato que padeció y, en todo caso, no es razonable que ante las visitas recurrentes a esas comisarías territoriales no hubiese indagado sobre ellas, máxime cuando la víctima, en su escrito de «*SOLICITUD DE MEDIDA DE PROTECCIÓN, LEY 575 DE 2000, LEY 294 DE 1996*», expresamente manifestó «*ES UNA PERSONA MUY AGRESIVA, TENGO EVIDENCIAS ANTERIORES*» (las mayúsculas de ambas frases son del texto original).

Ahora bien, la autoridad disciplinaria observó el debido proceso y valoró las situaciones que vuelve a aducir en esta instancia de control judicial, como son la insuficiencia de recursos logísticos y estructurales, la inexistencia de una red informática con los antecedentes de los agresores y su autonomía funcional como comisaria de familia, además de las ya indicadas, sin embargo, estas circunstancias resultan fútiles ante el catastrófico desenlace ocurrido en la humanidad de la señora Parada Ramírez.

Pero lo que suena aún más ilógico, por decir lo menos, es que la demandante aduzca que el homicidio lo ocasionó la víctima por llegar a altas horas de la noche, cuando soslayó «*las recomendaciones de convivencia*», con lo que denota un evidente sesgo exculpatorio e indolente ante la evidente negligencia en su actuar.

En otras palabras, como los servidores públicos son responsables por acción, omisión o extralimitación en sus funciones¹⁰, para la Sala no existe duda de que la actora omitió «*dar aplicación a las medidas definitivas de protección establecidas en el artículo 5°. de la Ley 294 de 1996, tendientes a impedir la posibilidad de nuevas agresiones a la víctima de violencia intrafamiliar*», pues,

¹⁰ Artículo 6° de la Constitución Política, prevé: «*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*».



se insiste, la misma solicitante puso en antecedentes a la demandante y con la entrevista, si se hubiese interesado en proteger a la víctima y si en la correspondiente entrevista se hubiese interesado en proteger a la víctima y no en dar credibilidad a la versión del mitómano agresor de la hoy occisa, hubiese cumplido su función de manera adecuada. No se puede vaticinar que se le salvara la vida a la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez (q. e. p. d.), pero sí que el Estado hubiese brindado una atención oportuna, pertinente y eficaz ante su situación de vulnerabilidad.

Es más, esta misma subsección ya había advertido sobre la responsabilidad que pesa sobre los comisarios de familia, quienes no pueden limitar su función a percepciones apriorísticas, sino que, en aras de proteger a las víctimas, que están en estado de indefensión, auscultar cual es el medio eficaz para garantizar sus derechos. En efecto, el *a quo* citó la sentencia de 7 de febrero de 2019¹¹, la que *mutatis mutandis* tiene las mismas connotaciones, así:

El funcionamiento interno de la comisaría de familia no es atomizado puesto que no está estructurada en dependencias aisladas entre sí de forma tal que puedan excusarse de alcanzar la misión constitucional y legal asignada. Se trata de una unidad orgánica administrativa singular a cargo del respectivo comisario, quien tiene la superlativa misión de cumplir y hacer cumplir las funciones asignadas a ella con unidad de propósito, esto es, el fin superior de garantizar la protección del menor y de la familia y para ello, como jefe, debe ejercer el control, seguimiento, evaluación y ejecución de todos los asuntos internos de funcionamiento, incluido el de personal, y adoptar las medidas correctivas necesarias para lograrlo y no excusarse en que determinado empleado no realizó tal o cual tarea o actividad, como haber omitido un informe de secretaría al despacho, que por tal razón no conocía el caso y, por consiguiente, la menor afectada queda huérfano de protección estatal.

El aludido informe secretarial es solo un trámite interno, que, de no haberse efectuado, no exime de responsabilidad a la titular del despacho, quien, en todo caso, tenía el deber de exigir y hacer que los empleados, sin excepción, cumplieran sus responsabilidades para lograr que la comisaría alcanzara los fines del Estado, representado en este caso por la funcionaría titular del organismo.

Para la Sala lo que la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez (q. e. p. d.) padeció, además del maltrato propinado por su cónyuge agresor, fue la

¹¹ C.P. Carmelo Perdomo Cueter, expediente 11001-03-25-000-2012-00383-00 (1489-2012).



denominada «*violencia institucional*» por parte del Estado, a través de la comisaria de familia, al otorgar una escasa o nula respuesta ante el pedimento de protección como mujer con el fin de obtener una vida libre de violencia.

Al respecto, la Ley 248 de 1995, «*por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994*», preceptúa en el artículo 2º que «*Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: [...] c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra*» (negrilla de la Sala).

En otros términos, la demandante como comisaria de familia y representante de la institucionalidad, estaba llamada a defender los derechos consagrados constitucionalmente y sancionar su vulneración; y dada su omisión en brindar una respuesta eficaz frente a la situación de maltrato físico y psicológico que padecía la demandante, que ya estaba desbordado, en unas pocas horas (menos de 37) la peticionaria fue asesinada por múltiples heridas ocasionadas por su cónyuge agresor, quien la apuñaló sin piedad.

Así las cosas, los cargos de anulación planteados carecen de vocación de prosperidad.

3.6.2 Las pruebas se apreciaron en forma integral, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y no hubo violación del derecho al debido proceso.

Advierte la Sala que como no se trata de repetir en sede judicial la valoración probatoria que realizó la demandada en el procedimiento administrativo, pues se desnaturalizaría la potestad disciplinaria, el examen integral de legalidad recae en el contenido de los actos acusados frente al orden jurídico superior al que estaban sometidos y los supuestos de hecho en que se fundaron.

Sobre la apreciación de las pruebas, la Ley 734 de 2002 preceptúa:

ARTÍCULO 141. APRECIACIÓN INTEGRAL DE LAS PRUEBAS. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta.



ARTÍCULO 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado.

En el *sub lite*, la demandante alega que (i) las autoridades disciplinarias no actuaron con imparcialidad en las diligencias que se adelantaron en su contra, pues «[...] *la presunción de inocencia en el presente caso no ha tenido garantía, [la accionante] ha hecho uso de un derecho legítimo, explicar lo que se le ha requerido, sin malicia, de buena fe, el derecho de acceso a la justicia, cobija la posibilidad de ser escuchado y el derecho a la verdad [...] no es un “pretexto” como [lo] deduce el Tribunal en primera instancia*» (sic); (ii) se dispuso no practicar los testimonios de las comisarias primera y segunda, porque si bien desistió de estas declaraciones, lo hizo motivada por la falta de solidaridad de estas personas en declarar, por lo que «[...] *los actos impugnados judicialmente [fueron] expedidos de forma irregular, pues el investigador omitió practicar las pruebas decretadas como las invocadas por la defensa [...]*»; (iii) las normas esgrimidas no subsumen la conducta de la investigada, toda vez que frente a ellas esta es atípica, en realidad, siquiera existe conducta relevante a la luz de la ley disciplinaria, y la decisión sancionatoria tan solo se fundamenta en su presunta omisión al adoptar una medida distinta a la aplicada en el conflicto intrafamiliar; (iv) la Administración en sus decisiones omite argumentar la forma como se cuantificó la sanción e impone una medida de inhabilidad especial que a todas luces es improcedente, lo que es abiertamente ilegal y contrario al principio de proporcionalidad, al no determinar las razones por las cuales fue objeto de ella; (v) «[...] *No existe un análisis de [su] supuesta conducta [...] frente a los elementos normativos [...] ni de los verbos rectores [...]*» (sic) que le fueron endilgados, por lo que el cargo imputado resulta ambiguo, vago e ilegal, pues la accionada se limita de plano a esgrimir la existencia de una presunta falta disciplinaria por la mera expectativa en la aplicación de una medida que subjetivamente se consideró no correspondía. Además de que omitió valorar la totalidad del proceso penal (no fue allegado al trámite disciplinario) para determinar las circunstancias en que efectivamente la señora Parada Ramírez pierde la vida; y (vi) «[...] *presumió que [la investigada] era responsable [sin verificar] su hoja de vida, su conducta al servicio de la institución [...], su excelente desempeño [y que] no tenía motivación alguna para actuar de forma contraria a la ley [...]*» (sic).

Los medios probatorios que se recibieron durante la actuación administrativa muestran en conjunto una realidad material que debe ser apreciada como



legalmente corresponde, según la ley disciplinaria, es decir, que la finalidad de este procedimiento «[...] *es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen*», tal como lo dispone el artículo 20 de la mencionada Ley 734, y al mismo tiempo tener en cuenta que la sanción disciplinaria «[...] *tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales que se deben observar en el ejercicio de la función pública*», como lo instituye el artículo 16 *ibidem*.

Sobre las pruebas, «*La Corte Constitucional ha establecido como regla inicial que la simple transgresión de las normas procesales que regulan la inclusión de pruebas en las diligencias no implica afectación del debido proceso. Estas irregularidades menores se refieren a la afectación de las formas propias de los juicios, pero dada su baja intensidad en la definición del conflicto, no quedan cobijadas por el inciso final del artículo 29 constitucional*» (sentencia T-233 de 2007¹²); también señaló en la misma providencia que «*Valorar una prueba no necesariamente implica admitir su contenido. La valoración de la prueba es, precisamente, el procedimiento previo que permite establecer si el contenido de lo que se prueba puede ser admitido como elemento de convicción y sustento de la consecuencia jurídica*».

Para la Sala la indebida o falta de apreciación integral de las pruebas no ocurrió. Revisado el expediente administrativo, se observa que la accionada efectuó un amplio análisis y examen integral de las evidencias probatorias; en ese contexto, explicó y justificó con suficiencia por qué dio credibilidad a unas pruebas y se apartó de otras, y el hecho de que la accionante esté en desacuerdo con tal razonamiento, no implica que haya incurrido en violación de los derechos de contradicción, defensa y debido proceso o que no existieran razones suficientes para sancionar.

Sobre el particular, la Sala encuentra que la señora Lucía Esperanza Parada Ramírez (q. e. p. d.) fue ultimada por el conyugado Luis Eduardo Rodríguez Espitia el 3 de noviembre de 2012, pero dos (2) días antes ante la comisaría de familia, de la cual era titular la demandante, la víctima asistió a su despacho para que ordenara en su favor una medida de protección y solo se contentó con decretar «*una simple conminación*», como ya se indicó.

¹² M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



La parte actora aduce que no halló antecedentes penales, conducta reiterada de maltrato y abuso contra la víctima, lo que justificaba la conminación; asimismo, indica que solo se le sancionó disciplinariamente por ser la última funcionaria a la que le solicitó la medida de protección.

En fin, para la Sala, la Administración articuló la apreciación de las pruebas frente a todos los hechos y circunstancias que rodearon los acontecimientos investigados contra la accionante, y desconocerlas equivaldría a darle la espalda a la razón práctica y a las demás evidencias materiales, so pretexto de que existió una causal de justificación que no se demostró.

Se destaca, además, que análisis probatorio realizado por el ente demandado no es parcializado, simplemente se atiende a las pruebas recibidas, de las cuales se observa a partir de un hecho conocido la muerte a manos del cónyuge de la Lucía Esperanza Parada Ramírez (q. e. p. d.), y conforme al relato del Juez Segundo Penal del Circuito de Tunja, corroborado por las procuradurías provincial de Tunja y regional de Boyacá, se deduce el hecho desconocido de que hubo una omisión, al no decretar y practicar las medidas de protección en favor de la persona indefensa, quien tuvo la audiencia en menos de dos (2) días anteriores a ser asesinada.

El anterior indicio sumado a la prueba de que la demandante solo expidió una mera conminación para el victimario, quien para la fecha de audiencia (1º de noviembre de 2012) tenía prontuario penal, denuncia penal y dos peticiones de medida de protección en las mismas comisarías territoriales de familia, llevan al convencimiento de su responsabilidad disciplinaria, porque, además, es evidente que no se preocupó por indagar estos antecedentes del victimario, los que, dicho sea de paso, la víctima estaba presta a suministrar, según se colige de su solicitud de medida de protección.

De modo que la sanción impuesta a la actora no resultó injusta, desproporcionada o arbitraria, por el contrario, está provista de justificación legal; fue razonada y razonable, motivada en lo que objetivamente se demostró durante la investigación administrativa, con sujeción a las previsiones del artículo 170 de la Ley 734 de 2002, en el sentido de que *«el fallo»* disciplinario *«debe ser motivado y contener el análisis de las pruebas en que se basa y el análisis y valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones»*, requisito formal y sustancial que fue colmado a cabalidad, por



consiguiente, el cargo de indebida valoración probatoria carece de fundamento jurídico.

Reitera esta Corporación que los servidores públicos, en general, y los comisarios de familia, en particular, son los garantes de los derechos humanos de las víctimas dentro del seno familiar, por consiguiente, deben actuar con mayor cuidado y procurar el respeto y protección de los más débiles y, en especial, si se trata de las mujeres.

Todo lo anterior demuestra que la conducta irregular enrostrada a la accionante tuvo ocurrencia, que constituyó incumplimiento del deber funcional imputado en el pliego de cargos y que corresponde a la descripción típica de carácter grave y culposa, como se concluyó en las dos instancias.

En cuanto a los derechos de la demandante, constata la Sala que durante el curso de la actuación administrativa se le respetaron todas las garantías procesales y sustanciales para ejercer las prerrogativas de contradicción y defensa, así, desde la apertura de indagación y durante el curso de la investigación disciplinaria fue escuchada, tuvo la oportunidad de solicitar y aportar pruebas, presentar descargos y alegaciones finales e interponer recursos, etc., por mencionar algunas; es decir, que no se afectó su participación en el procedimiento, ni las garantías sustanciales y procesales *iusfundamentales*.

De acuerdo con el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, la responsabilidad por la comisión de una falta con culpa gravísima se configura «*cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento*». La culpa grave se da «*cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones*».

La «*ignorancia supina*» significa, en términos del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (RAE), «*1. f. ignorancia que procede de negligencia en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse*»¹³. Esta definición también está unida al principio definido en la misma obra bajo el concepto de «*ignorancia del derecho*», así: «*1. f. Der. Desconocimiento de la ley, el cual a nadie excusa, porque rige la necesaria presunción o ficción de que, promulgada aquella, han de saberla todos*».

¹³ Cfr. <https://dle.rae.es/ignorancia#9VVViWTm>.



Aplicados los anteriores conceptos al caso tenemos que la ignorancia supina, que es propia del derecho sancionatorio colombiano¹⁴, ocurre cuando el desconocimiento del deber funcional es producto de una falta de ilustración por negligencia o descuido del servidor público que no se actualiza conforme se lo demandan las funciones y deberes del cargo que desempeña. Empero, si es deber de todo ciudadano conocer la ley, con mayor razón lo es para los comisarios de familia, quienes deben conocer y aplicar las medidas de protección que se requieran para evitar desenlaces como el ocurrido en este caso.

En otras palabras, se probó que la actora cometió una falta con culpa gravísima habida cuenta de que, se insiste, es su deber aplicar la normativa pertinente para proteger la salud y la vida de las víctimas, con los medios que la ley le otorga y que se encuentran consignados en el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000 (en concordancia con la Ley 248 de 1995), así:

Si el Comisario de Familia o el Juez de conocimiento determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia o maltrato, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas:

- a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, siempre que se hubiere probado que su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;
- b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a discreción del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquél moleste, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;
- c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;

¹⁴ En el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico no aparece el concepto de «*ignorancia supina*».



d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor cuando éste ya tuviera antecedentes en materia de violencia intrafamiliar;

e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos médicos, psicológicos y psíquicos que requiera la víctima;

f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición el Comisario ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere; g) Cualquier otra medida necesaria para el cumplimiento de los propósitos de la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.

PARÁGRAFO 2o. Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por el fiscal que conozca delitos que puedan tener origen en actos de violencia intrafamiliar. El fiscal remitirá el caso en lo pertinente a la Acción de Violencia Intrafamiliar, al Comisario de Familia competente, o en su defecto al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, para que continúe su conocimiento.

Como se lee del contenido normativo, la comisaria de familia tenía varias opciones para proteger a la víctima y por ello su desconocimiento implica, conforme a los numerales 2 y 40 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, una omisión gravísima, al no actuar con «*diligencia*», en el «*área donde desempeña su función*».

3.6.3 Respecto del cargo de vulneración del debido proceso. Tampoco hay violación del debido proceso porque se denegó la práctica de testimonios, pues, por una parte, la demandante desistió de la prueba y, por otra, los solicitó nuevamente, luego de precluida la oportunidad probatoria, en su alegato de conclusión (ff. 53 y 54 vuelto).

En suma, no existe ninguna prueba que legitime la negligencia y desatención de la necesidad de protección que requería la víctima, incluso, desde la perspectiva de género, la decisión de simplemente reconvenir al victimario resultó ineficiente e ineficaz y no respetó su condición de mujer, como sujeto de protección especial.



3.6.4 Sobre el cargo de falta de competencia. La actora afirma que con el acto administrativo de 24 de junio de 2016, proferido por el Procurador General de la Nación, fueron revocadas las decisiones de 2 de julio y 16 de diciembre de 2015, se le redujo y le fue impuesta, en su condición de comisaria tercera de familia de Tunja, la sanción de suspensión por el término de diez (10) meses; determinación que en su sentir es ilegal y quebranta sus derechos y garantías fundamentales, al no tener en cuenta su presunción de inocencia y respetar el debido proceso, por no haberse analizado cada uno de los aspectos por ella planteados en la petición de conciliación prejudicial. Alega que «[...] *la decisión del señor PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN es relevante para la situación administrativa de la demandante, si bien asumió el caso no lo hizo en sede de segunda instancia, sino cuando la actora pretendía agotar el requisito de procedibilidad, sin dar oportunidad de ser oída, ni de alegar en su defensa; lo que es más grave, existió aplicación indebida del régimen disciplinario por parte de la Procuraduría Regional de Boyacá y la Provincial de Tunja, tanto que el [...] Procurador Regional de Boyacá revocó sin permitir el ejercicio de la defensa en sede de esa determinación*» (sic).

El Procurador General de la Nación, efectivamente, mediante Resolución de 24 de junio de 2016, revisó de oficio las actuaciones disciplinarias de primera y segunda instancias de 2 de julio y 16 de diciembre de 2015, proferidas por las procuradurías provincial de Tunja y regional de Boyacá, y al examinar la legalidad del procedimiento disciplinario, encontró lo siguiente:

En el presente caso, encontramos que la falta fue calificada como grave a título de culpa gravísima por lo que la sanción correspondiente es la suspensión y no la suspensión e inhabilidad especial generando una violación del numeral 3 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, norma legal en la que debería fundarse, por lo que este despacho considera necesario revocar los fallos de primera y segunda instancia, y a título decisión correspondiente, conforme lo señala el artículo 123 de la Ley 734 de 2002, se impone la sanción de suspensión de diez (10) meses a la [demandante].

El artículo 123, antes citado, prevé:

Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.
PARÁGRAFO. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que



constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.

Es decir, que la norma transcrita le confiere al Procurador General de la Nación la potestad de revocar las decisiones sancionatorias impuestas, como en este caso, porque vulneraban el principio de legalidad de la sanción, al imponerla por encima de las fijadas por el legislador. En otras palabras, el Procurador procedió a ajustar los actos administrativos a la legalidad y para esta actuación no requiere de la concurrencia ni de la autorización de la demandante. Por ende, el cargo no prospera.

De igual modo, conviene precisar que tampoco se evidencia quebranto a prerrogativa constitucional alguna porque la demandante fue sometida presuntamente «*al escarnio público*», quien, además, asegura que se vio obligada a no aceptar su designación como catedrática de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombiana – Educación a Distancia; se siente amenazada en su vida por las expresiones de la joven Tatis Rodríguez, hija de la extinta señora Lucía Esperanza Parada Ramírez, quien pertenece o tiene vínculo con las barras bravas del equipo de fútbol Boyacá Chicó, que se han caracterizado por desórdenes y violencia, en atención a esta joven por redes sociales la ha señalado como la presunta responsable de lo ocurrido con su progenitora; y en el semanario Boyacá 7 días de 9 de febrero de 2016 se publicó en la página 3 un artículo que se titula «*LA COMISARIA FUE NEGLIGENTE*», que en su primer párrafo se indica: «[...] *La muerte de Lucía Esperanza Parada Ramírez hace más de tres años a manos de su esposo, Luis Eduardo Rodríguez Espitia, pudo ser el resultado de la negligencia de una comisaría de familia de Tunja [...]*» (sic) y aparece su fotografía.

En lo concerniente a estos aparentes perjuicios, se tiene que son ajenos al contenido de los actos acusados y, en caso de que hubiesen prosperado alguno de los cargos planteados y salieran las pretensiones prósperas, la Sala podría, eventualmente, pronunciarse sobre una reparación del daño, conforme al artículo 138 del CPACA¹⁵, pero como en este caso la súplica de nulidad de los

¹⁵ «*Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño*».



actos acusados fue denegada, no resulta procedente emitir decisión sobre este aspecto.

Lo que sí observa la subsección es que la demandante, como representante de la institucionalidad y llamada a promover y proteger los derechos de la mujer víctima, en aras de procurarle una vida libre de violencia, en condiciones de igualdad, no ejerció su función de manera adecuada y, por su omisión, ocurrió un perjuicio mayor.

Empero, para la Sala en asuntos como este resulta indispensable juzgar con «*perspectiva de género*», con el fin de que se haga una discriminación positiva en relación con las mujeres, como la víctima aquí relacionada, quien obtuvo un manejo ligero ante su situación, se le desconoció su condición de debilidad manifiesta y se le negó una respuesta institucional eficiente y eficaz.

Así las cosas, la Sala no puede obviar el manejo realizado por la comisaría de familia, que tiene el deber de proteger y resguardar la vida, salud y bienestar de las mujeres, por ello es pertinente introducir ese enfoque diferencial para disminuir las tasas de feminicidios y de violencia familiar en su contra, máxime cuando en su labor de garantes de los derechos de las víctimas se encuentran con situaciones que ameritan un tratamiento distinto.

Del mismo modo, como ya se indicó, estamos ante el concepto de violencia institucional, porque hubo una omisión del Estado, por la ineficiente e ineficaz respuesta a la situación de violencia de género que sobre la víctima recaía (letra c del artículo 2 de la Ley 248 de 1995). Por tanto, esta Corporación, como lo ha hecho en otras decisiones¹⁶, rechaza situaciones como la aquí acontecida y, en aplicación del deber de adoptar políticas públicas con el fin de luchar contra la violencia de género conforme al artículo 7º, letras a), b) y f) *ibidem*¹⁷, emitirá

¹⁶ Cfr. Sentencias de 28 de mayo de 2015, expediente 170012331000200001183 (26958); 6 de julio de 2017, radicación 549912331000200100612 01 (42088); 19 de octubre de 2017, número 680012333000201701033 01 (AC); 4 de octubre de 2018, proceso 050012333000201301975 01 (0038-16); 15 de noviembre de 2018, identificación 110010315000201800622 00 (AC); decisión sobre conflicto de competencia 110010306000201900010 00 de 18 de junio de 2019, entre otros.

¹⁷ «ARTÍCULO 7o. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; [...]
f) Establecer procedimientos legales y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; [...].»



las correspondientes exhortaciones para que se adopten los respectivos correctivos.

Para la Sala, resulta claro que estamos ante una situación que ameritaba un tratamiento diferente, pues las medidas de protección para las mujeres deben ser suficientes y adecuadas y, en todo caso, no deben sufrir violencia intrafamiliar y, por ende, se emitirán recomendaciones para que el Estado, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, proceda a realizar implementaciones y capacitaciones sobre el manejo de las medidas de protección que deben ordenar los comisarios de familia y procurar que dichos funcionarios tengan acceso a una red de información que incluya antecedentes, denuncias, quejas y medidas de protección solicitadas a nivel nacional respecto de los querellados.

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que se debe confirmar la sentencia apelada, en cuanto negó las súplicas de la demanda.

Por último, frente a la condena en costas, la Sala estima que según lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, se deben estudiar para tal fin aspectos como la temeridad o mala fe en la que la parte vencida pudo incurrir. En este sentido, se pronunció esta Corporación, en sentencia de 1º de diciembre de 2016¹⁸, así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse».

¹⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).



Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, 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.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Por consiguiente, se considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto 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 desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe; por tanto, al no observarse tal proceder de la parte accionante, se revocará tal condena.

Consecuente con lo antes señalado, se exhortará al Ministerio de Justicia y del Derecho para que proceda a realizar implementaciones y capacitaciones sobre el manejo de las medidas de protección que deben ordenar los comisarios de familia y procurar que dichos funcionarios tengan acceso a una red de información que incluya antecedentes, denuncias, quejas y medidas de protección solicitadas a nivel nacional respecto de los querellados. No es menester la concurrencia de la demandante porque actualmente, según da cuenta el proceso, está retirada.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1°. Confírmase parcialmente la sentencia de 29 de abril de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá (sala de decisión 2), que negó las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora María Esperanza Niño Bustamante contra la Nación - Procuraduría General de la Nación, conforme a la motivación.

2°. Revócase la condena en costas impuesta a la parte demandante, de acuerdo con la motivación del presente fallo.

3°. Exhórtase al Ministerio de Justicia y del Derecho para que proceda a realizar implementaciones y capacitaciones sobre el manejo de las medidas de protección que deben ordenar los comisarios de familia y procurar que dichos funcionarios tengan acceso a una red de información que incluya antecedentes, denuncias, quejas y medidas de protección solicitadas a nivel nacional respecto de los querellados. Para este fin, por secretaría de la sección, comuníquesele a esa cartera el presente fallo.

4°. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmado electrónicamente
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS