



Función Pública

Sentencia 1794-98 de 1999 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SANCION DISCIPLINARIA - Término para imponerla / DESTITUCION - Improcedencia por prescripción de la acción / ACCION DISCIPLINARIA - Prescripción / PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA - Improcedencia de indemnización de perjuicios morales

Teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 6º de la Ley 13 de 1984, se tiene que la falta que dio origen a la acción disciplinaria tuvo ocurrencia el 18 de septiembre de 1990 y la providencia de primera instancia por la cual se dispuso la sanción de destitución para la demandante, fue proferida el 10 de septiembre de 1992, desatándose la segunda instancia el 18 de septiembre de 1995. Empero a juicio de la Sala la norma debe entenderse en el sentido de que no solamente es necesario proferir la sanción dentro del término de los cinco años de que trata la Ley 13 de 1984, sino que era indispensable la notificación de tal providencia dentro de ese mismo término, a fin de que produjera los efectos legales pertinentes. Si dentro del término de los cinco años no se notifica la providencia, quiere decir que la acción prescribió. En estas condiciones asiste razón a la demandante cuando afirma que la acción en el sub lite se encontraba prescrita puesto que se notificó por edicto el 4 de octubre de 1995 y quedó ejecutoriada el 13 del mismo mes y año. Para la Sala constituye verdad irrefragable que el respeto al debido proceso y al derecho de defensa implican, en lo que toca con la acción disciplinaria, que tanto la providencia que impone de manera definitiva la sanción, como su conocimiento por parte del afectado, esto es, la notificación del acto, se produzcan dentro del plazo señalado en la Ley. Si la providencia se dicta por fuera de ese término o aunque se produce dentro del mismo, se notifica en fecha posterior a su vencimiento, es incuestionable que opera el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria. No habrá lugar al restablecimiento del derecho en el sentido de condenar al pago de los perjuicios morales sufridos por la demandante porque los mismos no fueron probados en el trámite del proceso. Y además, porque dada la prescripción de la acción disciplinaria, no es dable este tipo de condenación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

CONSEJERO PONENTE: DR. CARLOS A. ORJUELA GONGORA

Santafé de Bogotá, D.C., marzo once (11) de mil novecientos noventa y nueve (1.999).

Radicación número: 1794/98

Actor: SANDRA MARIA DEL PILAR URAZAN

Referencia: EXPEDIENTE No. 14394/1794/98.-

AUTORIDADES NACIONALES.-

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 4 de mayo de 1.998, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó las súplicas de la demanda incoada por SANDRA MARIA DEL PILAR URAZAN contra la Procuraduría General de la Nación e igualmente contra la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC".

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad de las resoluciones Nos. 0313 del 10 de septiembre de 1.992 y la del 18 de septiembre de 1.995, sin número, proferidas por la Procuraduría General de la Nación, por medio de las cuales se determinó solicitar la destitución de la actora del cargo del Directora de Establecimiento Carcelario, código 5070, grado 18, de la Penitenciaría Central de Colombia, "La Picota", así como de la resolución No. 9305 del 18 de diciembre de 1.995, proferida por la Dirección General del INPEC para darle cumplimiento a lo ordenado por la Procuraduría.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, la indemnización de los perjuicios morales sufridos injusta e ilegalmente por la demandante; igualmente, que se ordenen las anotaciones respectivas en su hoja de vida.

Como hechos en que se basan las anteriores pretensiones se citan los siguientes:

La actora se vinculó a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia desde el 3 de diciembre de 1.984, en el cargo de Directora de Establecimiento Carcelario, grado 11, Cárcel del Circuito Judicial de Chocontá; posteriormente, fue promovida al cargo de Directora de Establecimiento Carcelario, grado 13, de la Cárcel del Circuito Judicial de Zipaquirá, el 30 de octubre de 1.985; finalmente, fue promovida al

cargo de Directora de Establecimiento Carcelario, grado 18, de la Penitenciaría Central de Colombia La Picota, el 9 de mayo de 1.989.

Cuando ocupaba dicho cargo en la Penitenciaría La Picota, se suscitaron algunos hechos que concluyeron con la fuga del señor JAIME RUEDA ROCHA el 18 de septiembre de 1.990, por lo cual la Procuraduría Departamental de Cundinamarca dispuso adelantar las diligencias tendientes a investigar la realidad de los acontecimientos.

Mediante decisión del 28 de septiembre de 1.990, la Procuraduría Departamental de Cundinamarca declaró abierta la averiguación disciplinaria con respecto a la conducta de la demandante y el 6 de noviembre de 1.990, le formuló cargos disciplinarios a la actora y a otros funcionarios, endilgándole conductas como el facilitamiento de la fuga del recluso Rueda Rocha, quien se encontraba en el pabellón de alta seguridad denominado "PABELLON LARA BONILLA" del citado establecimiento carcelario, al no tomar las medidas convenientes para evitar lo ocurrido; Igualmente, porque autorizó con su firma la entrada de los señores Lubín Bohada Avila y Carlos Caicedo Méndez, presuntos defensores del recluso, teniendo como base únicamente el cotejo de las cédulas de ciudadanía y tarjetas profesionales, como quiera que no se le presentó la respectiva boleta expedida por el juzgado del conocimiento. Además, omitió impartir al personal subalterno y auxiliar de la Dirección las instrucciones correspondientes a la confrontación de documentos para visitas, ocasionando vacíos en la tramitación de la autorización de ingreso al Penal para los visitantes del mencionado pabellón.

De otro lado, mediante resolución No. 0313 del 10 de septiembre de 1.992, el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa, al decidir el proceso disciplinario respectivo, determinó solicitarle al nominador la destitución de la demandante del cargo de Directora de la "La Picota", y en consecuencia, darle cumplimiento a lo decidido, razón por la cual el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, expidió la resolución 9305 del 18 de diciembre de 1.995.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas de citan las siguientes:

Artículo 6º de la Ley 13 de 1.986; artículo 29 de la Constitución Nacional; el artículo 307, del Decreto 1817 de 1.964 y artículo 35 del C.C.A.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las súplicas de la demanda (fls. 237-257), y al respecto manifestó lo siguiente:

Previamente a cualquier pronunciamiento de fondo y toda vez que la parte demandada propuso dentro del término de ley las excepciones de indebida designación de la parte demandada y la falta de individualización de las pretensiones, el a quo procedió a su análisis, argumentando en cuanto a la primera, que ésta no está llamada a prosperar, toda vez que, como la misma parte actora lo indica, basta con mirar el texto de la demanda para comprobar que las entidades mencionadas aparecen como demandadas, lo que se corrobora en el expediente donde se puede verificar que la Procuraduría General de la Nación fue notificada y como tal procedió a contestar la demanda, razones por las cuales es dable declarar infundada la excepción.

En cuanto a la segunda excepción, manifiesta el fallador de primera instancia que se observa una precisa individualización tanto de los actos acusados como de las demás pretensiones alusivas al restablecimiento del derecho; por tal razón también declara infundada la excepción.

Anota el a quo con respecto al fondo del asunto que la acción disciplinaria prescribía en 5 años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual se debe imponer la sanción. Así las cosas y atendiendo a los argumentos expuestos por la demandante, se hace una distinción entre lo que es la decisión propiamente dicha, y su ejecutoria o estado de firmeza procesal. La fecha de la decisión mira al momento en que la potestad del estado hace presencia dándole término a una situación; por su parte, la notificación y la ejecutoria son actuaciones que tienen que ver con la primera, pero no la constituyen jamás.

Hecha la distinción, se observa en el sub lite que la causa del disciplinario tiene que ver con la fuga del recluso Rueda Rocha, que ocurrió el 18 de septiembre de 1.990, y la providencia de primera instancia por medio de la cual se solicita se le aplique la sanción de destitución del cargo fue proferida el 10 de septiembre de 1.992, mientras que la de la segunda instancia lo fue el 18 de septiembre de 1.995, quedando debidamente ejecutoriada el 13 de octubre de 1.995; lo cual permite colegir que la sanción fue impuesta dentro del término de cinco (5) años contemplado en la ley para ello, ante lo cual resulta evidente que no se presenta la prescripción de la acción disciplinaria; por el contrario, conforme a lo aportado, se tiene que la administración cumplió con la obligación a ella asignada, cual es la de resolver el asunto disciplinario dentro del lapso de cinco años; por tal razón el cargo no está llamado a prosperar.

De otro lado, tampoco está llamada a prosperar la falsa motivación, la cual para que pueda recibir ese calificativo exige que los motivos alegados o expuestos por el funcionario expedidor del acto en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les atribuye, es decir, que se estructure la ilegalidad, bien por inexistencia material o jurídica de los motivos o porque éstos no tengan una naturaleza tal que la justifiquen, lo que no se da en el caso en estudio, máxime cuando la administración obró o se pronunció sobre un supuesto real cual es la existencia del factor objetivo de materialidad de la infracción, que se encuentra legalmente demostrado y encuentra su respaldo probatorio en los testimonios que obran en el informativo.

Argumenta el tribunal que del expediente se deduce una falta de cuidado y diligencia de la actora, no sólo en el cumplimiento del plan de seguridad que se había diseñado de manera exclusiva para dicho pabellón sino también en la observancia de todas las medidas de seguridad aplicables en la Penitenciaría; pues no se trataba de tomar medidas extremas, sino simplemente de observar las que estaban previamente establecidas y eran las más convenientes, teniendo en cuenta algunas circunstancias especiales.

Así las cosas, en el sub lite se observa "la actitud omisiva, poco profesional, poco diligente, poco responsable y muy negligente" en el desempeño de funciones por parte de la actora.

Concluye el a quo, que la entidad accionada actuó conforme a derecho y ejerciendo el deber de sancionar disciplinariamente a la demandante en un caso tan grave como es el de la evasión, por medio de la cual se burlaron todas las medidas de seguridad, además de la credibilidad de los miembros de la fuerza pública.

EL RECURSO

La parte actora interpuso recurso de apelación visible a (fls. 266-272) y manifestó su inconformidad de la siguiente manera:

En cuanto a la prescripción de la acción disciplinaria habrá que mencionar que el 18 de septiembre de 1.995 el acto que impuso la sanción no se había notificado y consecuentemente ejecutoriado, de suyo, hay que entenderse que en esa fecha el acto no produjo ningún efecto jurídico y en tal virtud se tornaba inaplicable, lo que equivale a decir que la sanción no se impuso legalmente en forma oportuna y, en consecuencia, al haber transcurrido los cinco años, la acción disciplinaria igualmente había prescrito.

En cuanto al cargo de haber facilitado la fuga del sindicado, habrá de decirse que de acuerdo al artículo 307 del Decreto 1817 de 1.964, para los reclusos que se encontraban en centros como La Picota no se requería boleta del juzgado, por cuanto se trataba de condenados, pero aún admitiendo tal exigencia, tanto el subdirector de la Cárcel como los funcionarios a quienes éste ordenó la elaboración del permiso, declararon haber verificado el cumplimiento de los requisitos legales, sin que ello implique que la Dra. Urazán culpara a tales funcionarios de la omisión que se le asigna.

Por último, en cuanto al cargo de haber omitido instruir a sus funcionarios sobre el trámite de las visitas, se dirá que en el expediente aparece prueba suficiente para corroborar que el tema de las instrucciones no había sido ajeno a la gestión de la actora, quien antes del 18 de septiembre de 1.990, fecha de la fuga, había expedido la orden general administrativa No. 087 en la que se trataron aspectos sobre la materia.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Por Resolución No. 0313 de 10 de septiembre de 1992, el Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Administrativa resolvió solicitar al nominador imponer sanción de destitución a la Dra. Sandra María del Pilar Urazán, del cargo de Directora de la Penitenciaría Central de Colombia La Picota, adscrita a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia, hoy Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. (fl. 68). Contra dicha determinación se interpuso recurso de apelación, el que fue desatado en forma negativa, mediante Resolución del 18 de septiembre de 1995. (fl. 2-67)

A su vez, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, profirió la Resolución No. 9305 del 18 de diciembre de 1995, por medio de la cual da cumplimiento a la providencia del 18 de septiembre de 1995, proferida por la Procuraduría General de la Nación, y destituye a la actora. (fl. 153).

Los anteriores son los actos administrativos acusados como violados.

Manifiesta la demandante que con los actos acusados se incurrió en violación directa de la ley, puesto que en el presente caso se presentó el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria y una indebida motivación.

En efecto, el artículo 6 de la Ley 13 de 1.984 señala que, la acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá igualmente imponerse la sanción.

Está probado dentro del expediente que, por la fuga del recluso JAIME EDUARDO ROCHA RUEDA, se le inició a la demandante, el 18 de septiembre de 1.990, una investigación disciplinaria adelantada por la Procuraduría Departamental de Cundinamarca que concluyó con la expedición de la Resolución 013 de 10 de septiembre de 1.992, (fl. 68 - 111 cuaderno principal), en la cual se resolvió solicitar al nominador imponer sanción de destitución a la actora en su calidad de Directora de la Penitenciaría Central de Colombia, La Picota. Esta providencia le fue notificada personalmente el 14 de septiembre de 1.992, como da cuenta la probanza de folio 112 del cuaderno principal, indicándole que contra ella procedía el recurso de apelación, el que fue interpuesto y desatado mediante providencia de 18 de septiembre de 1.995 (fl. 2 - 67), dictada por el Procurador General de la Nación y en la que confirmó parcialmente el artículo 1º de la parte resolutive de la resolución impugnada; empero, confirmó la solicitud de destitución a la Dra. SANDRA MARIA DEL PILAR URAZAN.

Con los anteriores antecedentes y teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 6º de la ley 13 de 1.984, se tiene que la falta que dio origen a la acción disciplinaria tuvo ocurrencia el 18 de septiembre de 1.990 y la providencia de primera instancia por la cual se dispuso la sanción de destitución para la demandante, fue proferida el 10 de septiembre de 1.992, desatándose la segunda instancia el 18 de septiembre de 1.995.

Empero, a juicio de la Sala la norma debe entenderse en el sentido de que no solamente es necesario proferir la sanción dentro del término de los cinco años de que trata la Ley 13 de 1.984, sino que era indispensable la notificación de tal providencia dentro de ese mismo término, a fin de que produjera los efectos legales pertinentes.

Si dentro del término de los cinco años no se notifica la providencia, quiere decir que la acción prescribió. En estas condiciones asiste razón a la demandante cuando afirma que la acción en el sub lite se encontraba prescrita puesto que se notificó por edicto el 4 de octubre de 1.995 y

quedó ejecutoriada el 13 del mismo mes y año.

En efecto, aunque la Procuraduría expidió una providencia que sancionó en primera instancia, es incuestionable que el recurso interpuesto por la actora dejó sub júdice el acto en comento, por manera que no podía surtir efectos jurídicos sino cuando se pronunciara el superior. Y en el evento de autos, aunque éste expidió una providencia para resolver el recurso, es lo cierto que su decisión solamente vino a notificarse el 4 de octubre de 1995 y quedó ejecutoriada el 13 de los mismos mes y año, es decir, cuando ya el término de prescripción había operado y por ende, la administración había perdido la competencia para sancionar.

Para la Sala constituye verdad irrefragable que el respeto al debido proceso y al derecho de defensa implican, en lo que toca con la acción disciplinaria, que tanto la providencia que impone de manera definitiva la sanción, como su conocimiento por parte del afectado, esto es, la notificación del acto, se produzcan dentro del plazo señalado en la ley. Si la providencia se dicta por fuera de ese término o aunque se produce dentro del mismo, se notifica en fecha posterior a su vencimiento, es incuestionable que opera el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria.

Así las cosas, al hallarse prescrita la acción disciplinaria, la Sala no entrará al estudio del aspecto de fondo, por sustracción de materia.

En este orden de ideas, se revocará el proveído impugnado que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se decretará la nulidad de los actos acusados, disponiéndose realizar la anotación pertinente en la hoja de vida.

No habrá lugar al restablecimiento del derecho en el sentido de condenar al pago de los perjuicios morales sufridos por la demandante porque los mismos no fueron probados en el trámite del proceso, y además, porque dada la prescripción de la acción disciplinaria, no es dable este tipo de condenación.

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

FALLA

Revócase la sentencia de 4 de mayo de 1998, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda incoada por Sandra del Pilar Urazán.

En su lugar, se dispone:

Decrétase la nulidad de los siguientes actos administrativos, por prescripción de la acción disciplinaria:

Resoluciones No. 0313 del 10 de septiembre de 1.992, y del 18 de septiembre de 1.995, sin número, proferidas por la Procuraduría General de la Nación, por medio de las cuales se determinó solicitar la destitución de la demandante del cargo de Director de Establecimiento Carcelario, Código 5070, Grado 18 de la Penitenciaría Central de Colombia, "LA PICOTA", así como de la resolución No.9305, del 18 de diciembre de 1.995, proferida por la Dirección General del INPEC, para darle cumplimiento a lo ordenado por la Procuraduría.

Como consecuencia de lo anterior y a manera de restablecimiento del derecho se ordena realizar las anotaciones pertinentes en la hoja de vida de la actora.

No hay lugar a condena por indemnización de perjuicios morales, según lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

COPIESE NOTIFIQUESE Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CUMPLASE. PUBLIQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión del día 11 de marzo de 1.999.

SILVIO ESCUDERO CASTRO

Presidente

JAVIER DIAZ BUENO NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE

Aclara voto Aclara voto

CARLOS ARTURO ORJUELA GONGORA

Eneida Wadnipar Ramos

Secretaria

ACLARACION DE VOTO DE LA DOCTORA

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

Santa Fe de Bogotá D.C., seis (6) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999).-

Ref.: Expediente No.1794

Autoridades Nacionales

Apelación Sentencia

ACTOR: SANDRA MARIA DEL PILAR URAZAN

Debo aclarar que no obstante que en otras ocasiones sostuve que el término de prescripción de la acción disciplinaria debía contarse a partir de la comisión de la falta y hasta la imposición de la sanción en primera instancia, voté afirmativamente la sentencia que accedió a las súplicas de la demanda al encontrar prescrita la acción disciplinaria debido a que la providencia sancionatoria de segunda instancia no fue proferida dentro de los cinco años, por las siguientes razones:

En vigencia de la ley 13 de 1984 la interpretación de que bastaba el fallo de primera instancia para interrumpir la prescripción, se ajustaba a su texto porque una era la imposición de la sanción y otra, la discusión gubernativa de ésta. Pero la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional del párrafo 1º del artículo 35 de la ley 200 de 1995, que prorrogaba en seis meses el término de prescripción, cuando ella hubiere ocurrido una vez notificado el fallo de primera instancia, en mi sentir modificó el sentido de la disposición.

Dijo la Corte al examinar la citada norma que:

"El término de cinco años fijado por el legislador en el inciso primero del artículo 34 de la Ley 200 de 1995, para la prescripción de la acción disciplinaria, fue considerado por éste como suficiente para que se iniciara por parte de la entidad a la cual presta sus servicios el empleado a la Procuraduría General de la Nación la investigación, y se adoptara la decisión pertinente, mediante providencia que ponga fin al proceso".

Esta nueva intelección del citado artículo 35, me lleva a aceptar, como lo hice en esta litis, que dentro del término de cinco años debe el ente competente imponer la sanción mediante providencia definitiva, so pena de cesar la potestad del Estado para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, aún para los casos ocurridos en vigencia de la ley 13 de 1984, pues la doctrina constitucional es criterio auxiliar de interpretación para el juez.

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

Santa Fe de Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999).-

Ref.: Expediente No.1794

Autoridades Nacionales

Actor: SANDRA MARIA DEL PILAR URAZAN

Por compartir el criterio expuesto en su aclaración de voto por la H. Consejera Doctora Dolly Pedraza de Arenas, me adhiero al mismo.

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:20:08