Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 693 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS06931995

CONSULTA NUMERO 693 (5 de julio de 1995)

ALCALDE - Régimen disciplinario aplicable / SANCION DISCIPLINARIA ALCALDE - Suspensión del cargo / INHABILIDADES PARA DESEMPEÑAR FUNCIONES PUBLICAS - Alcalde / SUSPENSION EN EL CARGO DE ALCALDE - Funcionario competente / DESTITUCION DE ALCALDE - Efectos.

Si quien se halla en el ejercicio de las funciones de alcalde por haber sido elegido para el período comprendido entre 1995 y 1997 y es sancionado por la Procuraduría General de la Nación con la suspensión del cargo por haber incurrido en comisión de faltas en ejercicio del mismo cargo durante el período 1990 - 1992; tal suspensión debe ser aplicada obligatoriamente por el Presidente de la República o por el gobernador del mismo departamento respectivo. En consecuencia, producida la falta temporal, el Presidente de la República o el gobernador procederá a la designación del reemplazo en la forma prevista en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994. Si la sanción consiste en destitución, se le separará definitivamente del cargo actual de alcalde, esto implica la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término que se determine en la respectiva providencia. Si la entidad de control no fijó el término de inhabilidad, se aplicará el mínimo de un año. En este caso y por tratarse de una falta absoluta, deberá procederse por el Presidente de la República o el gobernador respectivo, de conformidad con lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Ley 136 de 1994. Es obligatorio para la Procuraduría General de la Nación fijar el término de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos en la misma providencia que decrete la sanción de destitución, según lo prescribe el artículo 17 de la Ley 13 de 1984, siempre que la misma se produzca por una investigación disciplinaria. Pero, dicha entidad de control no está facultada para solicitar la imposición de la inhabilidad para el desempeño de cargos públicos mencionados en la ley. La Procuraduría General de la Nación puede imponer directamente las sanciones previstas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984, a los alcaldes respecto de infracciones cometidas por éstos. Igualmente, podrá solicitar su imposición el Presidente a los gobernadores según el caso.

Santa Fe de Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón.

Radicación número 693.

Referencia: Consulta sobre la aplicación de sanciones a los alcaldes, solicitadas por la Procuraduría General de la Nación.

El señor Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, dice que a solicitud del Gobernador del Huila, formula la siguiente consulta:

"Dos alcaldes elegidos por el período constitucional 1990 - 1992, fueron investigados disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación, y encontrados responsables, por cuya virtud se solicitó al Gobernador del departamento del Huila que les impusiera las siguientes sanciones: Al primero, suspensión por cinco (5) días; y al segundo, destitución.

Esas dos mismas personas, fueron nuevamente elegidas alcaldes para los mismos municipios, por el período constitucional 1995 - 1997.

Respecto de la solicitud de destitución, esta no va acompañada de la petición de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por parte de la Procuraduría.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado en pronunciamiento del 5 de mayo de 1994 conceptúo que el Gobierno Nacional al imponer una sanción de destitución en cumplimiento de una decisión de la Procuraduría General de la Nación, no puede imponer la inhabilidad prevista en el artículo 17 de la Ley 13 de 1984, cuando no ha sido solicitada.

La Ley 25 de 1974, dispone:

Artículo 14. El Procurador General, los Procuradores Delegados de que trata el artículo anterior y los Procuradores Regionales podrán imponer o solicitar la imposición a los empleados oficiales de las siguientes sanciones disciplinarias:

a) Amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida;

b) Multa hasta por un sueldo mensual;

c) Solicitud de suspensión hasta por 30 días, y

d) Solicitud de destitución.

Parágrafo. El nominador está en la obligación de satisfacer, dentro del término de diez (10) días, la solicitud de suspensión o de destitución, so pena de incurrir en causal de mala conducta y en sanción igual a la que se abstuvo de imponer".

El Decreto 3404 de 1983, por el cual se reglamentan las Leyes 25 de 1974, 83 de 1936 y los Decretos 2808 de 1953 y 521 de 1971, dispone en su último inciso del artículo 30:

"En el evento de destitución, la autoridad nominadora determinará el tiempo de inhabilidad del empleado, en los términos del literal c), artículo 4º del Decreto 2400 de 1968, si se tratare de empleados regidos por este decreto..."

Por virtud de la Ley 4ª de 1990, artículo 63, se determinó que a los empleados de los departamentos se les aplica la Ley 13 de 1984 y sus disposiciones reglamentarias, precepto que por virtud de la Ley 27 de 1992, artículo 2º, se hizo extensivo a los empleados oficiales de los departamentos y municipios, disposición que corrobora la Ley 136 de 1994 en su artículo 195, respecto de los empleados municipales.

A su vez la Ley 13 de 1984, dispone:

Artículo 15. Clases de sanciones. Las faltas leves dan origen a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida, o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual.

El concurso formal o material de faltas, las faltas graves o reincidencia en faltas leves, dan origen a la aplicación de las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo por treinta (30) días sin derecho a remuneración, o a destitución..."

Artículo 17. Inhabilidad para desempeñar cargos públicos. La sanción de destitución acarrea la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas de uno a cinco años, la que será decretada en la misma providencia que determine la separación del cargo. (Conc. art. 125 dec. 1950 / 73)

Con fundamento en lo anterior, se pregunta:

1. ¿La imposición de la sanción de suspensión solicitada por la Procuraduría General de la Nación respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, que debe ser aplicada en esta fecha, para la cual la misma persona ha sido elegida para el mismo municipio como alcalde para el período 1995 - 1997, consiste en la anotación de ésta en la hoja de vida, o en la separación de su cargo actual de alcalde y, consecuentemente, la designación por ese lapso de un alcalde encargado por parte del gobernador?

2. ¿La imposición de la sanción de destitución solicitada por la Procuraduría General de la Nación respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, que debe ser aplicada en esta fecha, para la cual la misma persona ha sido elegida para el mismo municipio como alcalde para el período 1995 - 1997, consiste en la anotación de ésta en la hoja de vida, o en la separación definitiva de su cargo actual de alcalde y, por ende, la designación de un alcalde encargado en tanto se convoca y elige un nuevo alcalde?

3. Con fundamento en las disposiciones legales y reglamentarias que gobiernan el proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación ¿tiene este organismo la facultad de solicitarle al nominador, al Presidente de la República o a los Gobernadores - en los casos previstos por los artículos 304 y 314 constitucionales - , la imposición de la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, con la fijación del término de la misma, cuando la sanción a imponer sea la de destitución?

4. ¿Cuáles son las sanciones que puede solicitar la Procuraduría General de la Nación, las que señala expresamente el artículo 14 de la Ley 25 de 1974, o las indicadas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984?"

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

I. Presupuestos constitucionales. De conformidad con el pensamiento expresado en la Constitución Política, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por ella misma, la ley y el reglamento, y es función de la ley el determinar la responsabilidad de dichos servidores y la forma de hacerla efectiva (ibídem, arts. 123 y 124).

Como una de las funciones primordiales del Procurador General de la Nación, que tendrá por sí o por medio de sus delegados o agentes, la Constitución menciona la de "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (art. 277, numeral 6º).

Por último y no obstante ser elegidos popularmente para períodos de tres años, los alcaldes pueden ser suspendidos o destituidos, en los casos taxativamente señalados por la ley, por el Presidente de la República y los gobernadores (art. 314, inciso segundo).

II. Presupuestos legales. La Ley 25 de 1974, mediante la cual se expidieron normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y sobre régimen disciplinario, facultó al Procurador General de la Nación, a sus delegados y a los procuradores regionales para imponer o solicitar la imposición a los empleados oficiales, de sanciones disciplinarias consistentes en amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida, multa hasta por un sueldo mensual, solicitud de suspensión hasta por treinta (30) días, y solicitud de destitución (art. 14), con la precisión de que el nominador está en la obligación de satisfacer dentro del término de diez (10) días, la solicitud de suspensión o destitución.

El estatuto sobre administración de personal y régimen disciplinario, contenido en la Ley 13 de 1984, inicialmente dictado para regular la administración del personal civil y demás servidores de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, se hizo extensivo a los niveles municipal y departamental por el artículo 10 de la Ley 49 de 1987 y el artículo 63 de la Ley 4ª de 1990, respectivamente. Siguiendo este mismo criterio, la Ley 136 de 1994, sobre organización y funcionamiento de los municipios, dispuso en su artículo 195 que "mientras se expide el régimen disciplinario para los servidores y empleados públicos del municipio", estos se regirán, cuando por su naturaleza resulte aplicable, por el estatuto establecido en la Ley 13 de 1984 y sus decretos reglamentarios.

III. Aplicación de sanciones disciplinarias. La Ley 13 de 1984 prevé que las sanciones de amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida, censura con anotación en la hoja de vida, o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual, originadas en faltas leves, y las de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración o de destitución, originadas en faltas graves o reincidencia en faltas leves, a que se refiere su artículo 15, corresponde aplicarlas al respectivo nominador o a la Procuraduría General de la Nación.

La facultad de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores públicos y por supuesto a los alcaldes, es prevalente e implica la de dar aplicación directa a la sanción que haya impuesto. Sólo que podría también solicitar al Presidente de la República, en relación con el alcalde mayor del Distrito Capital, o a los gobernadores, con respecto a los demás alcaldes, que diesen cumplimiento a sus providencias en que se impongan las sanciones de suspensión o destitución, procediendo a la ejecución de ellas con fundamento en la disposición constitucional prevista en el artículo 314, inciso segundo, de la Carta Política.

La Procuraduría General de la Nación o el nominador, según el caso, en la misma providencia que determine la separación del cargo (destitución) de un empleado vinculado a la rama ejecutiva del poder público, deberá imponer, con fundamento en el artículo 17 de la Ley 13 de 1983, la sanción adicional de inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, por un término de uno a cinco años. Conviene insistir aquí en los dos aspectos siguientes: que la inhabilidad debe imponerse en "la misma providencia", lo cual significa que es este el momento procesal oportuno y que, por tanto, no puede acudirse a otro posterior o delegarse esta potestad sancionatoria, y que, en caso de omisión, es decir, en la eventualidad de que en la providencia mencionada no se determine el término de duración de la inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, será menester tener en cuenta que esta sanción es de aquellas que producen efectos de pleno derecho de donde resulta de imperativo cumplimiento, razón por la cual el funcionario encargado de la ejecución deberá dar aplicación al mínimo legal, que es de un año.

Las sanciones disciplinarias deberán aplicarse a quienes se les deduzca responsabilidad en ejercicio de un determinado cargo. Pero si el funcionario sancionado, tornare imposible la aplicación de una sanción disciplinaria, verbigracia, haciendo dejación del cargo, lo procedente será dejar constancia de ella en su hoja de vida.

En el asunto planteado en la consulta, a un alcalde elegido para el período 1990 - 1992 le fue impuesta la sanción de suspensión del cargo por cinco días y a otro, la de destitución, sin que entonces fuera posible darles oportuno cumplimiento. Las mismas personas fueron elegidas para los mismos cargos, en sus respectivos municipios, para el período 1995 - 1997. Se pregunta si, a la fecha, debe el gobernador correspondiente imponer la sanción de suspensión y la de destitución, solicitadas por la Procuraduría General de la Nación.

La Sala considera que la sanción disciplinaria tiene relación directa y exclusiva con un determinado cargo, en ejercicio del cual se consiguió demostrar que el funcionario incurrió en faltas, ya sean leves o graves. Ejecutoriada la providencia sancionatoria, es menester darle aplicación en un plazo de diez días, so pena de incurrir el funcionario que debió ejecutarla, en causal de mala conducta y en sanción igual a la que se abstuvo de imponer.

En el supuesto de que un alcalde haga dejación del cargo por vencimiento del período para el cual fue elegido, sin que la sanción disciplinaria impuesta haya sido aplicada, lo conducente es dejar constancia de ello en su hoja de vida, sin perjuicio de que como ocurre con la multa, se

deba hacer efectiva si no ha caducado. Si la sanción fuere la de destitución, que acarrea la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por un plazo de uno a cinco años, y en el intervalo es nombrado o elegido para un cargo público, la inhabilidad se convierte en causal de anulación del respectivo acto, que podrá invocar cualquier ciudadano ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio de la acción pública de nulidad; además, al nominador le será deducible la responsabilidad a que haya lugar.

Así se trate del cargo de alcalde, ejercido en el mismo municipio, las elecciones correspondientes a los períodos 1990 - 1992 y 1995 - 1997, son independientes, sin que pueda aplicarse a quien desempeña el cargo en el último período, sanción alguna por hechos ocurridos durante el primero. Este cruce de cuentas no es permitido por la ley, precisamente por la relación de causalidad existente entre la falta disciplinaria y el ejercicio de un cargo público, el cual no puede ser sino específico e inconfundible, circunscrito por sus propias coordenadas de espacio y tiempo.

En concordancia con lo expuesto, la Sala responde:

1. La imposición de la sanción de suspensión solicitada por la Procuraduría General de la Nación, respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, en la actualidad solamente puede ser aplicada mediante su anotación en la correspondiente hoja de vida.

2. La imposición de la sanción de destitución solicitada por la Procuraduría General de la Nación, respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, en la actualidad solamente puede ser aplicada mediante su anotación en la correspondiente hoja de vida.

3. La sanción consistente en la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, como adicional a la sanción disciplinaria de destitución de un cargo público, debe ser impuesta por el funcionario competente en la misma providencia que determina la separación del cargo.

Si no se hace de ese modo en un proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, este órgano de control no está facultado para solicitarle al nominador, al Presidente de la República o a los gobernadores - en los casos previstos en los artículos 304 y 314 de la Constitución - la imposición de la sanción de inhabilidad.

Ante la omisión en que incurre el funcionario que es titular de la potestad disciplinaria, la sanción de inhabilidad corresponderá a la mínima que establece la ley (artículo 17 de la Ley 13 de 1984), que es de un año.

4. Por disponer de un poder disciplinario al que la Constitución le otorga el carácter de preferente (art. 277 - 6), la Procuraduría General de la Nación puede aplicar directamente las sanciones disciplinarias que imponga a los servidores públicos. En el caso de los gobernadores y alcaldes, cuando la sanción impuesta con sujeción al procedimiento previsto en la Ley 13 de 1984 sea de suspensión o de destitución, la Procuraduría puede solicitar su cumplimiento al Presidente de la República o al gobernador respectivo, según sea lo procedente, conforme a lo dispuesto en los artículos 304, inciso primero y 314, inciso segundo, de la Carta Política.

Respecto de los alcaldes, las sanciones son las señaladas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C.C.A., art. 112).

Humberto Mora Osejo, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón; Luis Camilo Osorio Isaza; Roberto Suárez Franco; Francisco Zuleta Holguín, Conjuez.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

ALCALDE - Extensión de sanción disciplinaria / PERIODO ELECTORAL DIFERENTE - Sanción disciplinaria (SALVAMENTO DE VOTO).

Si bien es cierto que el criterio adoptado por la Sala es válido por regla general, esto es, que vencido el período de un funcionario sancionado con destitución procede únicamente la anotación en la hoja de vida, porque no se le puede aplicar esta medida en otro cargo que esté desempeñando al proferirse la sanción; en el caso presente, por vía de excepción, dada la coincidencia del funcionario, con su desempeño en el cargo donde se cumplió la falta que dio origen a la sanción y el hecho de estarlo desempeñando nuevamente al momento de hacer efectiva la providencia que así ordena la separación de las funciones - idénticas a las que tenía al momento de la conducta censurada y castigada - hace posible e inevitable aplicarla. En consecuencia la sanción que corresponda al Alcalde por faltas cometidas en el período 1990 - 1992 sí se puede imponer en el mandato 1995 - 1997, porque el cargo al cual se refiere la consulta es uno solo; alcalde de un mismo municipio. La circunstancia de que se trate de lapsos diferentes que naturalmente obedecen a elecciones distintas, destaca que se trata de la misma situación laboral en uno y otro caso, aun cuando hubo desvinculación del empleo al vencimiento del primer período y nueva vinculación tres años más tarde para el nuevo desempeño.

PROCESO PENAL ADMINISTRATIVO - Principios rectores / PROVIDENCIA DISCIPLINARIA - Contenido (SALVAMENTO DE VOTO).

Independientemente de la naturaleza administrativa de esta clase de procesos disciplinarios no cabe duda de que todo diligenciamiento que concluye en imposición de sanciones tiene carácter penal. En tratándose, entonces, de un proceso penal administrativo, por su aspecto penal deben observarse las normas rectoras tanto del derecho penal sustantivo como del procedimental. En este orden de ideas, si no se cumple el mandato del artículo 17 de la Ley 13 de 1984, de que la inhabilidad que acarrea la sanción de destitución se decrete "en la misma providencia que determine la separación del cargo", tal inhabilidad no se puede deducir en contra del afectado por cuanto, contrariando los principios rectores del derecho penal, se estaría imponiendo una sanción no prevista en una providencia judicial. No es argumento válido para aplicar una pena accesoria no consignada en la providencia, advertir que se procede por la mínima por cuanto el fallador omitió pronunciarse sobre tal aspecto. La sanción simplemente es la que se establezca en la providencia y no otra distinta; obrar en forma contraria conlleva cuando menos invasión de la competencia del fallador por parte de un ejecutor.

SALVAMENTO DE VOTO

El suscrito Consejero no comparte la posición mayoritaria de la Sala respecto de la consulta radicada con el Nº 693 por las siguientes razones:

Si bien es cierto que el criterio adoptado por la Sala es válido por regla general, esto es, que vencido el período de un funcionario sancionado con destitución procede únicamente la anotación en la hoja de vida, porque no se le puede aplicar esta medida en otro cargo que esté desempeñando al proferirse la sanción; en el caso presente, por vía de excepción, dada la coincidencia del funcionario, con su desempeño en el cargo donde se cumplió la falta que dio origen a la sanción y el hecho de estarlo desempeñando nuevamente al momento de hacer efectiva la providencia que así ordena la separación de las funciones - idénticas a las que tenía al momento de la conducta censurada y castigada - hace posible e inevitable aplicarla.

En consecuencia la sanción que corresponda al Alcalde por faltas cometidas en el período 1990 - 1992 sí se puede imponer en el mandato 1995 - 1997, porque el cargo al cual se refiere la consulta es uno solo: alcalde de un mismo municipio. La circunstancia de que se trate de lapsos diferentes que naturalmente obedecen a elecciones distintas, destaca que se trata de la misma situación laboral en uno y otro caso, aun cuando hubo desvinculación del empleo al vencimiento del primer período y nueva vinculación tres años más tarde para el nuevo desempeño.

De otro lado, para que se pueda proceder en la misma forma señalada anteriormente, es preciso que la sanción accesoria de inhabilidad se haya impuesto en la providencia, de lo contrario no es viable su aplicación, en virtud de que las normas del debido proceso, consagradas en los artículos 29 de la Constitución Política y 1º del Código de Procedimiento Penal establecen que las sanciones deben emanar de sentencias susceptibles de ser impugnadas.

La remisión al Código de Procedimiento Penal obedece al mandato de los artículos 375 del Código Penal y 22 del Código de Procedimiento Penal, según los cuales siempre que de materias penales se trate, aunque se encuentren en "otras leyes o normas", deben observarse las disposiciones rectoras del Derecho Penal; lo cual por lo demás armoniza con el mandato Constitucional de que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas" y con la disposición del artículo 41 del Decreto 786 de 1985 reglamentario del Decreto - ley 2400 de 1968, según el cual:

"A falta de norma expresa en el procedimiento disciplinario se aplicarán analógicamente las normas de la Ley 13 de 1984, las del Código Contencioso Administrativo y las del Código de Procedimiento Civil o aquellas que regulen proceso similares".

Independientemente de la naturaleza administrativa de esta clase de procesos disciplinarios no cabe duda de que todo diligenciamiento que concluye en imposición de sanciones tiene carácter penal. En tratándose, entonces, de un proceso penal administrativo, por su aspecto penal deben observarse las normas rectoras tanto del derecho penal sustantivo como del procedimental.

En este orden de ideas, si no se cumple el mandato del artículo 17 de la Ley 13 de 1984, de que la inhabilidad que acarrea la sanción de destitución se decrete "en la misma providencia que determine la separación del cargo", tal inhabilidad no se puede deducir en contra del afectado por cuanto, contrariando los principios rectores del derecho penal, se estaría imponiendo una sanción no prevista en una providencia judicial, además de que el Decreto 1950 de 1973 en artículo 161 dispone que,

"Toda sanción disciplinaria distinta de la amonestación deberá imponerse mediante providencia motivada de la cual se enviará copia al jefe de personal para efectos del registro".

Conviene recordar igualmente que el artículo 500 del Código de Procedimiento Penal advierte que el ejecutor de sanciones debe sujetarse a las "impuestas mediante sentencia debidamente ejecutoriada".

Evidentemente no es argumento válido para aplicar una pena accesoria no consignada en la providencia, advertir que se procede por la mínima por cuanto el fallador omitió pronunciarse sobre tal aspecto. La sanción simplemente es la que se consigne en la providencia y no otra distinta; obrar en forma contraria conlleva cuando menos invasión de la competencia del fallador por parte de un ejecutor.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, estimo que las preguntas principales debieron resolverse, de un lado, conceptuando sobre la efectividad de la providencia para aplicar la sanción de desvinculación de un alcalde y la suspensión del otro; además, el pronunciamiento ha debido excluir la aplicación de la sanción accesoria de inhabilidad.

Luis Camilo Osorio Isaza.

ALCALDE - Sanción disciplinaria / DESTITUCION DE ALCALDE - Efectos / EMPLEADO DEPARTAMENTAL - Régimen Disciplinario Aplicable / EMPLEADO MUNICIPAL - Régimen Disciplinario Aplicable / PRO - CURADURIA GENERAL DE LA NACION - Poder disciplinario prevalente / PROVIDENCIA SANCIONATORIA - Cumplimiento.

La imposición de la sanción de suspensión solicitada por la Procuraduría General de la Nación, respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, en la actualidad solamente puede ser aplicada mediante su anotación en la correspondiente hoja de vida. La imposición de la sanción de destitución solicitada por la Procuraduría General de la Nación, respecto de un alcalde elegido como tal para el período 1990 - 1992, en la actualidad solamente puede ser aplicada mediante su anotación en la correspondiente hoja de vida. La sanción consistente en la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, como adicional a la sanción disciplinaria de destitución de un cargo público, debe ser impuesta por el funcionario competente en la misma providencia que determina la separación del cargo. Si no se hace de ese modo en un proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, este órgano de control no está facultado par solicitarle al nominador, al Presidente de la República o a los gobernadores ¿en los casos previstos en los artículos 304 y 314 de la Constitución¿ la imposición de la sanción de inhabilidad. Ante la omisión en que incurre el funcionario que es titular de la potestad disciplinaria, la sanción de inhabilidad corresponderá a la mínima que establece la ley (artículo 17 de la Ley 13 de 1984), que es de un año. Por disponer de un poder disciplinario al que la Constitución le otorga el carácter de preferente (art. 277 - 6), la Procuraduría General de la Nación puede aplicar directamente las sanciones disciplinarias que imponga a los servidores públicos. En el caso de los gobernadores y alcaldes, cuando la sanción impuesta con sujeción al procedimiento previsto en la Ley 13 de 1984 sea de suspensión o de destitución, la Procuraduría puede solicitar su cumplimiento al Presidente de la República o al gobernador respectivo según sea lo procedente, conforme a lo dispuesto en los artículos 304, inciso primero y 314, inciso segundo de la Carta Política. Respecto de los alcaldes, las sanciones son las señaladas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984.

Autorizada su publicación el 26 de julio de 1995.

SALVAMENTO DE VOTO

El suscrito no comparte el sentir mayoritario de la Sala por lo siguiente:

FUNDAMENTOS JURIDICOS

El aspecto central de la consulta radica en la oportunidad para sancionar disciplinariamente con suspensión o destitución del cargo a dos alcaldes que incurrieron en faltas e irregularidades en el desempeño de sus funciones. Tales sanciones fueron impuestas hallándose en el ejercicio del cargo en período distinto a aquel en que se sucedieron dichas faltas.

1. Constitucionales

a) De conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política son servidores públicos: "los miembros de las corporaciones públicas" quienes "están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento". Dispone además, que la ley determinará la responsabilidad de dichos servidores y la forma de hacerla efectiva (artículo 124 ibídem);

b) Por otra parte la misma Carta Política menciona entre las funciones asignadas al Procurador General de la Nación, la de "Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (artículo 277 numeral 6º.) (subraya la Sala);

c) A su vez, el artículo 314 ibídem dispone: "En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años no reelegibles para el período siguiente. (…) El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes..."

2. Legales

a) Mediante la Ley 25 de 1974, se expidieron normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y régimen disciplinario. Por su artículo 142 se facultó al Procurador General de la Nación, a sus delegados y a los procuradores regionales para imponer o solicitar la imposición a los empleados oficiales, de las siguientes sanciones disciplinarias.

"a) Amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida;

b) Multa hasta por un sueldo mensual;

c) Solicitud de suspensión hasta por treinta (30) días, y

d) Solicitud de destitución".

Se agrega en el parágrafo de la norma últimamente citada que "el nominador está en la obligación de satisfacer dentro del término de diez (10) días, la solicitud de suspensión o de destitución...";

b) Mediante la Ley 13 de 1984 se dictaron normas para regular la administración del personal civil y demás servidores de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en lo nacional. En el artículo 15 se dispuso: "Las faltas leves dan origen a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida, censura con anotación en la hoja de vida, o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual. (...) El concurso formal o material de faltas, las faltas graves o reincidencia en falta leves, dan origen a la aplicación de las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración, o a destitución".

Igualmente, se establece en dicha ley que la sanción de destitución acarrea la de inhabilidad para el desempeño de funciones públicas de uno a cinco años, la que será decretada en la misma providencia que determine la separación del cargo (ar - tículo 17);

c) Por la Ley 4ª de 1990, se reorganizó la Procuraduría General de la Nación; mediante su artículo 63 se amplió la aplicación de la Ley 13 de 1984 y su Decreto reglamentario 482 de 1985 a los funcionarios y empleados departamentales, mientras se extendía su régimen disciplinario. Posteriormente, mediante la Ley 49 de 1987, artículo 10 se hizo extensiva la aplicación de dichas normas a los empleados municipales;

d) El 2 de junio de 1994, se expidió la Ley 136 sobre organización y funcionamiento de los municipios, la cual establece en su artículo 195 "Mientras se expide el régimen disciplinario para los servidores y empleados públicos del municipio, además de las leyes vigentes, le será aplicado el estatuto establecido en la Ley 13 de 1984 y sus decretos reglamentarios sobre administración de personal y régimen disciplinario para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, cuando por su naturaleza resulte aplicable".

En un mismo orden de ideas mediante el artículo 104 de la citada Ley 136 se facultó al Presidente de la República y a los gobernadores para destituir a los alcaldes, particularmente en el caso de mediar "solicitud de la Procuraduría General de la Nación, cuando incurra en la causal que implique dicha sanción, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios, o cuando incurra en violación al régimen de incompatibilidades" (numeral 20).

Para este efecto y conforme al parágrafo de la misma norma citada se aplicará por la Procuraduría General de la Nación la Ley 13 de 1984, sus normas reglamentarias y lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1991.

Respecto a la suspensión de los alcaldes, dispone el artículo 105 ibídem en sus numerales 30 y 40 que el Presidente de la República o los gobernadores, según el caso "suspenderán a los alcaldes... 3. A solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de autoridad jurisdiccional competente de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la ley. 4. Cuando la Procuraduría General de la Nación, solicite la suspensión provisional mientras adelante la investigación disciplinaria, de conformidad con la ley".

CONSIDERACIONES:

1. Competencia de la Procuraduría para sancionar a los Alcaldes

Nuestra Constitución Política le otorga el ejercicio del control disciplinario al Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público.

En el artículo 277, numeral 6, le atribuye, entre otras, la función de "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

El régimen disciplinario de los alcaldes como servidores públicos de los municipios está contenido en la Ley 13 de 1984 y en sus decretos reglamentarios; así lo prescribe el artículo 195 de la Ley 136 de 1994. Aquella ley contempla con sanciones la amonestación escrita sin anotación en la hoja de vida, la censura con anotación en la hoja de vida, la multa, la suspensión en el ejercicio del cargo y la destitución. Todo lo cual quiere decir que la Procuraduría General de la Nación está facultada para investigar y sancionar a los alcaldes; pero correspondiendo al Presidente de la República o a los gobernadores, según el caso, dar cumplimiento a las providencias que impongan las sanciones de suspensión o destitución de conformidad con el mandato previsto en el artículo 314 inciso 20 de la Carta.

De otra parte, las sanciones que el Procurador General de la Nación puede aplicar para el caso específico de los alcaldes, es el establecido por el artículo 15 de la Ley 13 de 1984, en razón de lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley 136 de 1994.

2. Imposición a los Alcaldes de las sanciones de suspensión o de destitución

Previamente conviene tener en cuenta que la Ley 13 de 1984 señaló como objetivo primordial del régimen disciplinario el de "asegurar a la sociedad y a la administración pública, la eficiencia en la presentación de los servicios a cargo del Estado, así como la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los funcionarios públicos, y a éstos los derechos y las garantías que les corresponden como tales". Estos objetivos que también se hallan expresamente consignados en la Constitución Política, hacen forzoso concluir que las sanciones decretadas en las providencias de la Procuraduría General de la Nación deben ser impuestas en su integridad por el funcionario ejecutor.

Esto quiere decir que las sanciones de suspensión y de destitución a que se refiere la consulta, no pueden limitarse a una anotación en la hoja de vida de los respectivos servidores públicos, por cuanto se hallan en el ejercicio del cargo.

En efecto, de acuerdo con el inciso 20 del artículo 15 de la Ley 13 de 1984, aplicable a los alcaldes, la suspensión en el ejercicio del cargo, hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración, se origina cuando se presente el "concurso formal o material de faltas, las faltas graves o reincidencia en faltas leves". Estas causales a su vez también pueden conducir para solicitar la destitución. La sanción de destitución debe proceder en el caso de faltas graves, siempre y cuando se demuestre que son de las que enumera y especifica el artículo 15 de la Ley 13 de 1984.

Las sanciones de suspensión o destitución que decrete la Procuraduría General de la Nación, como órgano de control constitucional y legal competente para investigar y sancionar a los alcaldes debe hacerse efectiva por el Presidente de la República cuando se trate del Alcalde de Santa Fe de Bogotá, D. C., o por los gobernadores en los demás casos.

Además, la sanción de destitución acarrea la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por un plazo de uno a cinco años, término éste que deberá precisarse en la misma providencia en la que se determine la separación del cargo. Esto significa que decretada la sanción de destitución, el servidor, en nuestro caso el alcalde, incurre en inhabilidades para el desempeño de funciones públicas.

Ahora bien, la inhabilidad que ocasiona la sanción de destitución, según lo dispuesto por el artículo 17 de la mencionada Ley 13 de 1984, no es discrecional de la Procuraduría, pues la norma es de imperativo cumplimiento.

En la eventualidad que en la providencia sancionatoria no se determine el término de duración de la sanción, se aplicará el mínimo que es de un año.

De esta manera se corrobora lo afirmado, en el sentido de que si la respectiva providencia hubiere quedado en firme antes de la segunda elección de alcalde, éste se hubiere inhabilitado en virtud de la causal consagrada en el artículo 95 numeral 20 de la Ley 136 de 1994. No puede entonces admitirse que, como la sanción se produjo estando vigente un nuevo período, no pueda imponerse.

Por tanto, las sanciones de suspensión o destitución deben aplicarse a quienes resulten responsables disciplinariamente y se hallen en ejercicio del cargo en los términos y condiciones contenidas en las respectivas providencias proferidas por la Procuraduría General de la Nación.

La infracción en que incurra un alcalde y que se halle prevista como "falta por una norma legal es causa suficiente para imponer la sanción fijada en la ley; sin que pueda condicionársele a un requisito adicional no previsto por el legislador. Ello sin perjuicio de la prescripción de la acción disciplinaria fijada por la ley en 5 años.

Debe aclararse además que las sanciones de suspensión o destitución consagradas en el artículo 314 de la Constitución Política para los alcaldes y cuya iniciativa compete al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa o a los gobernadores como jefes de la administración seccional, no puede confundirse con la que ordinariamente regula el régimen disciplinario para los servidores y empleados públicos, y cuya competencia está asignada a la Procuraduría General de la Nación.

En el caso concreto de la consulta, la sanción de destitución que ordene el Presidente de la República para el caso del Alcalde de Santa Fe de Bogotá, D. C., o los gobernadores para los alcaldes de su departamento con fundamento en el artículo 314 de la Constitución, debe entenderse sin perjuicio de la investigación disciplinaria que la Procuraduría pueda adelantar y que culmine con la suspensión o destitución del cargo y la consiguiente inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, con fundamento en la aplicación del artículo 17 de la Ley 13 de 1984.

Se observa que en el transcurso del trámite del presente proyecto, la Corte Constitucional declaró inexequible, entre otros, el numeral 20 del artículo 104 de la Ley 136 de 1984, y la expresión "de la Procuraduría General de la Nación o" contenida en el numeral 3c. del artículo 105 de la Ley 136 de 1994.

Para tal efecto sostuvo la Corte: "...Por todo lo anterior, la Corte procederá a efectuar la unidad normativa y a declarar la inexequibilidad de estas disposiciones. Sin embargo, con respecto a ellas, la Corte también precisa que la inexequibilidad no implica que no exista actualmente forma de hacer efectiva las sanciones disciplinarias contra los alcaldes, concejales o personeros. De un lado, cuando ejerza la supervigilancia disciplinaria y por mandato directo del artículo 277 ordinal 6º de la Constitución, el Procurador y sus delegados o agentes, deben imponer ¿esto es, adoptar y hacer efectiva; la suspensión o destitución de estos funcionarios, sin que tengan por qué solicitar a otras autoridades la ejecución

de tal medida. Y, de otro lado, el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes, ya sea a solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del propio poder ejecutivo, ya sea por orden judicial, en aquellos eventos en los cuales la ley haya establecido causales taxativas y dentro de los ámbitos materiales señalados anteriormente por esta sentencia".

Pero es más, en el caso de estudio se trata de ciudadanos elegidos como alcaldes para dos municipios y luego vueltos a elegir para el mismo cargo en los mismos municipios.

Por lo expuesto, en mi sentir las respuesta a la consulta han debido ser las siguientes:

1. Si quien se halla en el ejercicio de las funciones de alcalde por haber sido elegido para el período comprendido entre 1995 y 1997 y es sancionado por la Procuraduría General de la Nación con la suspensión del cargo por haber incurrido en comisión de faltas en ejercicio del mismo cargo durante el período 1990 - 1992; tal suspensión debe ser aplicada obligatoriamente por el Presidente de la República o por el gobernador del mismo departamento respectivo.

En consecuencia, producida la falta temporal, el Presidente de la República o el gobernador procederá a la designación del reemplazo en la forma prevista en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994.

2. Si la sanción consiste en destitución, se le separará definitivamente del cargo actual de alcalde, esto implica la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término que se determine en la respectiva providencia. Si la entidad de control no fijó el término de inhabilidad, se aplicará el mínimo de un año.

En este caso y por tratarse de una falta absoluta, deberá procederse por el Presidente de la República o el gobernador respectivo, de conformidad con lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Ley 136 de 1994.

3. Es obligatorio para la Procuraduría General de la Nación fijar el término de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos en la misma providencia que decrete la sanción de destitución, según lo prescribe el artículo 17 de la Ley 13 de 1984, siempre que la misma se produzca por una investigación disciplinaria. Pero, dicha entidad de control no está facultada para solicitar la imposición de la inhabilidad para el desempeño de cargos públicos mencionados en la ley.

La Procuraduría General de la Nación puede imponer directamente las sanciones previstas en el artículo 15 de la Ley 13 de 1984, a los alcaldes respecto de infracciones cometidas por éstos. Igualmente, podrá solicitar su imposición al Presidente o a los gobernadores según el caso.

De los señores Consejeros respetuosamente,

Roberto Suárez Franco.

Fecha y hora de creación: 2025-08-01 03:14:46