



Sentencia 1478 de 2006 Consejo de Estado

DERECHO DISCIPLINARIO -Finalidad y pretensiones / ADMINISTRACION PUBLICA -Presupuestos: Diligencia, cuidado y corrección en el desempeño de las funciones / REGIMEN DISCIPLINARIO -Conductas consignadas en tipos abiertos

Para ilustrar la naturaleza de la potestad disciplinaria y su fin, es viable traer a colación lo sostenido por la Corte constitucional en sentencia de noviembre 6 de 2002 en virtud de la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 734 de 2002, actual C.U.D., en la cual esa corporación señaló: "La ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro. La Corte ha precisado que el derecho disciplinario pretende garantizar "la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"; cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" a que hace referencia la norma constitucional. También ha dicho la Corte que si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia. La jurisprudencia ha señalado que el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en tipos abiertos, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos.

NOTA DE RELATORIA: Se citan sentencias de la Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002, C-341 de 1996 M. P. Álvaro Tafur Galvis, Sentencia C-346 DE 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia C-712 de 2001 y C-373 de 2002 M. P. Jaime Corboda Triviño, Sentencia C-427 DE 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.

FALTAS DISCIPLINARIAS -Elementos / SANCION DISCIPLINARIA - Se impone sin perjuicio de los efectos penales / NORMA DISCIPLINARIA - Complemento normativo compuesto de: prohibiciones, mandatos y deberes / INFRACCION DISCIPLINARIA -Supone existencia de un deber

La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio, de que la sanción disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron. Las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos. Así mismo cabe concluir que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas.

NOTA DE RELATORIA: Se citan sentencias de la Corte Constitucional. Sentencia C-708 de 1999 M. P. Alvaro Tafur Galvis y Sentencia C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

SANCION DISCIPLINARIA -Procedencia por estar probado conductas apartadas de los principios de lealtad con las arcas del estado / SUSPENSION DEL CARGO -Procedente al acreditar un interés poco claro del actor en ejecución de un contrato / RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA - Configuración / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL DEL DISTRITO CAPITAL -Sanción disciplinaria / SUSPENSION EN EL EJERCICIO DEL CARGO -Procedente

Al haberse probado en el proceso disciplinario que el actor, llevando la representatividad legal de la entidad en el Centro Operativo Local "COL" Usme y Sumapáz del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, dejó entrever conductas claramente apartadas de los principios de lealtad con las arcas del Estado, con la moralidad que debía mostrar y defender, bien debió ser sancionado, pues, su especial relación de sujeción con la entidad distrital mencionada, le imponía asumir un comportamiento completamente transparente, apartado de la posibilidad de coejecución del referido contrato, de manejo de sus dineros, no sólo de parte del mismo, sino de sus subalternos en dicho COL, pues, era el encargado de liderar y orientar la institución para la cual laboraba en ese sector del Distrito Capital. Es significativo para la Sala en el propósito de acreditar un interés poco claro del actor en la ejecución del contrato, por la cual fue sancionado, que incluso estando en periodo de vacaciones, el día 7 de marzo de 2000, haya concurrido y participado en la firma de un acta que claramente favorecía los intereses del contratista. El eventual desequilibrio financiero del contrato, por razones que no se hicieron evidentes ni se plantearon en el acta cuestionada, debió haberse manejado y acordado en el acta de liquidación del contrato o, cuando menos, en una forma más soportada que la adoptada, para que no rayara contra la posición de defensa del erario público, de transparencia y de moralidad que le correspondía defender al actor, por su especial relación de sujeción como servidor público que tenía. En ese orden de ideas, la Sala encuentra soportada material y jurídicamente la Sanción impuesta al actor, lo mismo que la decisión de primera instancia que examinó el contexto y los actos administrativos demandados, negando las súplicas de la demanda en esta acción contencioso administrativa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

CONSEJERA PONENTE: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Bogotá, D.C., noviembre treinta (30) de dos mil seis (2006).

Radicación número: 25000-23-25-000-2001-08325-01(1478-05)

Actor: Numa Santamaría Correa

Demandado: Bogotá, D.C. – departamento administrativo de bienestar social

Procede la Sala a desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 06 de agosto de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá, dentro del proceso instaurado por NUMA SANTAMARÍA CORREA contra BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL.

ANTECEDENTES

1.-El actor, por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, pidió que se declare la nulidad del artículo 1° de las Resoluciones Nos. 02148, de 9 de noviembre de 2.000, 179 de 10 de abril de 2.001, emanadas del Distrito Capital - Departamento Administrativo de Bienestar Social, mediante las cuales, en su orden, se sancionó al demandante, con suspensión en el ejercicio del cargo sin derecho a remuneración por 60 días y, la segunda, que confirmó la anterior decisión.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare que la entidad demandada pague al actor todos los salarios y prestaciones dejados de percibir en el periodo de la suspensión, con sus incrementos, y debidamente indexados. Que se tenga como tiempo realmente laborado el periodo de duración de la sanción (60 días), se reconozcan y paguen los perjuicios materiales derivados de la suspensión del cargo que ejercía al momento de ser sancionado. El reconocimiento y pago como perjuicios morales el equivalente a 1000 gramos oro.

Como fundamentos de hecho, relató que ejercía en el cargo de Gerente 039-02 ubicado en el Centro Operativo Local (COL) de Usme - Sumapáz, cargo desempeñado en el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.

En su desempeño de Gerente del COL Usme - Sumapáz, el 11 de noviembre de 1.999 celebró el contrato No. 486 con Josué Hilario Riveros Morales, tendiente a lograr el suministro de mercado de plaza y granos para la preparación de almuerzos destinados a los estudiantes de las diversas escuelas de la localidad 5°, de Usme y Sumapáz, el cual incluía el transporte de los productos hasta las diferentes escuelas, con un costo adicional.

En el mismo se pactó un tiempo inicial de 70 días, contados a partir de la fecha en que se firmó el acta de iniciación del contrato, lo cual se hizo el 25 de noviembre de 1.999. Al día siguiente el Gerente del COL, el contratista, el señor Esteban Guerrero Herrera, supervisor del contrato, y Fabio Danilo Rodríguez, Coordinador Administrativo, de común acuerdo suscribieron acta de suspensión y reinicio del contrato 486 para el 1° de febrero de 2.000, fecha en que se iniciaba el siguiente año escolar, argumentando que no era posible ejecutarlo en la vacancia escolar.

Luego, en marzo 7 de 2000, se firmó nueva acta con el fin de hacer ajustes al contrato 486/99. Tal documento lo suscribieron el señor Numa Santamaría Correa, en su calidad de Gerente del COL, el contratista, el señor Esteban Guerrero Herrera, supervisor del contrato, y el señor Fabio D. Rodríguez A. Coordinador Administrativo. Acordaron enviar un funcionario del COL para supervisar la entrega de mercados y que el COL apoyaría con el servicio de transporte las entregas pendientes en la localidad de Usme.

El contrato No. 486/99 se liquidó el día 21 de junio de 2000, por parte del supervisor del contrato y el contratista, por la totalidad del valor

estipulado, con lo cual se declararon a paz y salvo de cualquier haber contractual.

El actor sostuvo que esta fue la única propuesta presentada, por cuanto por las condiciones de orden público, como de las vías no se presentaron otras y se debió contratar con el único proponente, pues, la necesidad de proporcionar alimentos a los estudiantes no permitía posponer la contratación, por ser niños de escasos recursos económicos.

Afirmó el actor que en todos los actos ejecutados durante su permanencia en el mencionado cargo, primo la buena fe, eficiencia y especialmente el servicio a la comunidad, y que a pesar de ello, la Oficina de Asuntos Disciplinarios el 10 de mayo de 2.000, inició una indagación preliminar, para investigar presuntas irregularidades surgidas en la ejecución del contrato No. 486/99, según queja del Doctor Iván Orlando Moreno Sánchez.

Por lo anterior, se comisiono para adelantar la investigación a la Doctora Claudia Marcela Gutiérrez López, que tenía, por la época, un cargo de menor rango que el investigado. Este rindió versión libre el 23 de mayo de 2000.

Manifestó, que la Jefe de la Oficina de Asuntos Disciplinarios remitió las diligencias a la nueva Directora del D.A.B.S., por ser la competente para resolver el asunto, avocando dicho despacho el conocimiento formal de la indagación, para luego formular pliego de cargos el 8 de septiembre de 2000.

Los investigados recorrieron traslado, presentaron descargos y solicitaron pruebas.

NUMA SANTAMARÍA amplió su versión libre el día 9 de noviembre de 2.000 y la Directora del D. A. S. B. D. profirió la Resolución No. 21480, determinando que Numa Santamaría Correa y Esteban Guerrero Herrera eran responsables disciplinariamente, razón por la cual fueron sancionados con suspensión del cargo por 60 y 30, respectivamente.

Adujo, que apeló la decisión por medio de apoderado y que esta fue confirmada por el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., por medio de la Resolución No. 179 de 10 de abril de 2001.

Invocó como normas infringidas por los actos acusados, los artículos 8 del Decreto 3135 de 1968; 8 del Decreto 1045 de 1978; 4º, 5º, 14, 25 a 28 de la Ley 80 de 1993, entre otras normas.

El concepto de la violación de estas normas lo explicó del folio 114 en adelante del expediente.

2.- EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL, por conducto de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Señaló que los actos acusados se dictaron ajustados a los más claros preceptos legales y aplicando estrictamente las normas vigentes en la materia, no procediendo declarar la nulidad solicitada, como tampoco ordenar restablecimiento alguno de los derechos planteados.

Frente a los hechos, manifestó que no es veraz que la Doctora Claudia Gutiérrez hubiese adelantado la investigación disciplinaria contra el actor, pues, fue comisionada exclusivamente para la práctica de pruebas por la Directora del D.A.S.B.D., y, además, que la suspensión del contrato nada tiene que ver con la investigación disciplinaria.

Explicó, que lo relevante fue que el actor incurrió en falta al poner a disposición del contratista vehículos para transportar los alimentos, cuando esto se estipuló en el contrato que correría por su cuenta del contratista; con el agravante de haber cometido la conducta anómala en dos ocasiones, como se encontró plenamente probado.

Adujo, que la conducta investigada disciplinariamente en sí no se refirió al acto contractual, ni a la vulneración de las normas del Código Civil; se centro en la conducta del actor al proporcionar vehículos al servicio del COL al contratista, frente a la cual no fue justificativo argumentar que durante la ejecución del contrato de suministro se rompió la ecuación contractual en perjuicio del contratista, ya que ello no ocurrió y, de haberse dado, hubiese sido el contratista el legitimado para reclamar en tal sentido.

Propuso excepción de inepta demanda, al no especificarse las normas violadas y el concepto de violación.

LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda. Manifestó que el demandante si incurrió en una conducta disciplinable y, como lo confirman las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario, no había lugar a dudas en cuanto a la responsabilidad disciplinaria, merecedora de una sanción como la impuesta.

En relación con la excepción de inepta demanda, consideró que al citar el actor las normas que consideró quebrantadas y hacer un comparativo entre estas y la operación administrativa, dio cabal cumplimiento de incluir en la demanda la normatividad violada y el concepto de su violación.

Sostuvo, que a través de la indagación disciplinaria se estableció que los funcionarios públicos, realizaban entrega de mercados en vehículos del Departamento, habiéndose incluido en el texto del contrato que el transporte estaba a cargo del contratista; además manejaban dineros del contratista y firmaron actas comprometiéndose en actos fuera de lo establecido en la relación contractual, sin la debida autorización de la oficina jurídica del D.A.B.S.D.

Consideró el Tribunal que se encuentran probados los hechos por los cuales se investigó y sancionó disciplinariamente a Numa Santamaría

Correa, así: No utilizar los recursos asignados para los fines afectos, ni vigilar ó salvaguardar los intereses del Estado, pues, se comprobó que en dos de las cuatro entregas de mercado que debían realizarse, se utilizó el vehículo asignado al COL, sin que la entidad contratante recibiera contraprestación alguna por el servicio prestado, contraviniendo así el contrato 486/99. Que al haberse probado ello en el proceso disciplinario, no puede discutirse el detrimento patrimonial en contra del Estado por la actuación del demandante.

Finalmente el Tribunal ratificó que existió razón grave para sancionar al actor, tal como ocurrió, con suspensión de 60 días en el ejercicio del cargo, por lo tanto las pretensiones de la demanda no prosperaban.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante en esta ocasión manifestó su inconformidad con la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, en medida de descongestión de la Sección Segunda el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitando se revoque su numeral segundo.

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en los alegatos de conclusión, sosteniendo la necesidad de anulación de los actos acusados.

Adujo, que los actos administrativos demandados, Resoluciones 2148 de 9 de noviembre de 2000, proferida por Directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Distrito, y la 179 de abril 10 de 2001, dictada por el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., están viciadas de nulidad por falsa motivación, desviación de poder e Infracción de las normas en que debía fundarse cada acto.

Explicó, que existió falsa motivación en los actos acusados, porque el actor no incurrió en la falta disciplinaria que se le imputó y que condujo a la suspensión en el ejercicio del cargo, sin derecho a remuneración por 60 días, lo que apareje dicha causal de nulidad, ya que es un vicio que invalida los actos demandados, pues, no existe correspondencia entre la decisión que se adoptó y la expresión de los motivos que los actos aducen como fundamento de las decisiones.

Continuó, señalando que en la decisión hay desviación de poder, por cuanto, como lo expresa en el escrito de la demanda (f.94), existe interés para que Numa Santamaría sea desvinculado de la Administración Distrital, aspecto que se refleja en el acto acusado.

Finalmente, expresó que cumplió en rigor con los deberes y obligaciones a su cargo y que en su condición de Gerente del COL, tenía poderes de dirección, ejecución y ordenación, asunto que le permitía intervenir en forma directa e inmediata con el propósito de tomar decisiones para que el objeto contractual se satisficiera plenamente y sin contratiempos de ninguna naturaleza.

CONSIDERACIONES

Siendo competente la Sala para conocer del presente recurso y no advirtiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente lo actuado, se procederá a resolver de fondo la presente controversia.

Según los planteamientos de las partes, de la sentencia de primera instancia y del recurso, el problema jurídico consiste en establecer si fueron ajustadas con el ordenamiento legal las decisiones disciplinarias que afectaron al actor y la providencia de primera instancia en este caso que, en el fondo, las avaló.

Para resolver el anterior interrogante central, la Sala no se detendrá puntualmente en el repetitivo conjunto argumentativo del actor, hecho en la demanda, en los alegatos de primera instancia y en la sustentación de esta alzada, sino que develará la naturaleza del derecho disciplinario, de la potestad disciplinaria que ejerce el Estado sobre sus servidores, lo mismo que el fin de ella y resaltará cómo, en el caso, los elementos de juicio arrimados tanto al proceso disciplinario, como a este contencioso administrativo, imponen la necesidad de mantener incólume la sanción impuesta al actor.

Para ilustrar la naturaleza de la potestad disciplinaria y su fin, es viable traer a colación lo sostenido por la Corte constitucional en sentencia de noviembre 6 de 2002¹ en virtud de la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 734 de 2002, actual C.U.D., en la cual esa corporación señaló:

"La ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

Cabe recordar en ese sentido que constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho, la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública.

En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objetivo principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley y el reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria, cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 6o. y 123)².

En ese contexto la Corte ha precisado que el derecho disciplinario pretende garantizar "la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"³; cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la

conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" a que hace referencia la norma constitucional.

La Corte ha precisado igualmente que en materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones⁴. De allí que el derecho disciplinario valore la inobservancia de normas positivas en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas⁵.

En este sentido también ha dicho la Corte que si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia⁶.

De otra parte cabe recordar que la jurisprudencia ha señalado que el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en *tipos abiertos*, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos.

Ha dicho la Corte:

"(..) es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario, por las razones que a continuación se señalan:

'La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio, de que la sanción disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron^{7, 8}.

De las consideraciones anteriores se desprende entonces que las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados⁹ permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos. Así mismo cabe concluir que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas.

Sobre la anterior visión dogmática, al haberse probado en el proceso disciplinario que el actor, llevando la representatividad legal de la entidad en el Centro Operativo Local "COL" Usme y Sumapáz del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, dejó entrever conductas claramente apartadas de los principios de lealtad con las arcas del Estado, con la moralidad que debía mostrar y defender, bien debió ser sancionado, pues, su especial relación de sujeción con la entidad distrital mencionada, le imponía asumir un comportamiento completamente transparente, apartado de la posibilidad de coejecución del referido contrato, de manejo de sus dineros, no sólo de parte del mismo, sino de sus subalternos en dicho COL, pues, era el encargado de liderar y orientar la institución para la cual laboraba en ese sector del Distrito Capital.

Es significativo para la Sala en el propósito de acreditar un interés poco claro del actor en la ejecución del contrato, por la cual fue sancionado, que incluso estando en periodo de vacaciones, el día 7 de marzo de 2000, haya concurrido y participado en la firma de un acta que claramente favorecía los intereses del contratista.

Si, efectivamente, las condiciones de ejecución contractual en ese momento hubieran dado para una determinación en el sentido de contribuir económicamente al contratista en los gastos para el transporte de los suministros, los trámites propios y ajustados a la transparencia eran una reclamación de parte de éste, asumida por el coyuntural jefe del COL, o por un superior, no por actor que estaban en uso de vacaciones.

El eventual desequilibrio financiero del contrato, por razones que no se hicieron evidentes ni se plantearon en el acta cuestionada, que aparece a folio 28 del c1, debió haberse manejado y acordado en el acta de liquidación del contrato o, cuando menos, en una forma más soportada que la adoptada, para que no rayara contra la posición de defensa del erario público, de transparencia y de moralidad que le correspondía defender al actor, por su especial relación de sujeción como servidor público que tenía.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra soportada material y jurídicamente la Sanción impuesta al actor, lo mismo que la decisión de primera instancia que examinó el contexto y los actos administrativos demandados, negando las súplicas de la demanda en esta acción contencioso administrativa.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, en labor de Descongestión de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 06 de agosto de 2004, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso promovido por el señor NUMA SANTAMARÍA CORREA, contra el D.C.- Departamento Administrativo de Bienestar Social.

DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

LA ANTERIOR PROVIDENCIA FUE ESTUDIADA Y APROBADA POR LA SALA EN SESIÓN DE LA FECHA.

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

ALBERTO ARANGO MANTILLA

JAIME MORENO GARCIA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-948 de 2002. M.P. Dr. ALVARO TAFUR GÁLVIS

²Ibidem Sentencia C- 708/99 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

³Sentencia C-341 de 1996

⁴En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha resaltado que la órbita de injerencia del derecho disciplinario se circunscribe al comportamiento de los servidores públicos en ejercicio de sus cargos. Por ello se ha expuesto que *"El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"*. Corte Constitucional. Sentencia C-341-96. M. P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido, se ha indicado que *"El Código Disciplinario Único comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos"*. Corte Constitucional. Sentencia C-712.01. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵Ver Sentencia C-373/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.P.V. de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett.

⁶Ver Sentencia C- 181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra S.P.V.I. de los Magistrados Jaime Cordoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis.

⁷Sentencia C-427/94, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

⁸Sentencia C- 708/99 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁹Sobre la vigencia del sistema de tipos abiertos en el ámbito disciplinario y su respeto del debido proceso Ver entre otras la Sentencia C-181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 14:48:59