



Función Pública

Sentencia 17441 de 1999 Consejo de Estado

DERECHOS DEL DISCIPLINADO -Designación de abogado / INDAGACION PRELIMINAR DE PROCESO DISCIPLINARIO -Improcedencia de designación de abogado de oficio

Entre los derechos del disciplinado, el artículo 73 contempla la designación de apoderado si lo considera necesario. Como lo informa el libelista, en el momento de rendir su versión libre y espontánea estimó innecesario designar apoderado, y la ley no exige que en la indagación preliminar se deba designar apoderado de oficio.

PROCESO DISCIPLINARIO - Aplicación del principio de legalidad / PROCESO DISCIPLINARIO -Inexistencia de análisis jurídico probatorio / PAGO DE CONCILIACIONES Y SENTENCIAS JUDICIALES -Disponibilidad de rubro presupuestal diferente / SANCION DISCIPLINARIA -Inexistencia de causal

Si bien en la actuación de la funcionaria inculpada no se ajustó estrictamente a la técnica que demanda materia presupuestal, al haber realizado el pago por el rubro "mantenimiento" y no por el rubro "sentencias judiciales o conciliaciones" no se parecía en su conducta ningún proceder que ameritara sanción disciplinaria, pues se advierte que para la época de los hechos las Direcciones Seccionales no manejaban dicho rubro y el pago cuyo reconocimiento dispuso, correspondía a una conciliación prejudicial, aprobada por autoridad judicial por concepto de un servicio que venían manejando por el rubro "mantenimiento", aspectos que la entidad demandada acepta como se desprende de los mismos actos acusados. Sabido es que en los principios rectores de la ley disciplinaria de los cuales destaca la Sala el de legalidad, según el cual sus destinatarios sólo serán juzgados y sancionados disciplinariamente cuando por acción u omisión de sus funciones incurran en las faltas establecidas en la ley. En esta oportunidad no obra con claridad que efectivamente la actora hubiese incurrido en una falta establecida en la ley. Además de la resolución en examen se observa otra precariedad consistente en que no obra en ella una síntesis de la prueba recaudada, incluyendo la aportada como lo ordena el artículo 93 de la ley 200 de 1995 numeral 2o., tampoco obra ningún análisis jurídico probatorio que sirva de fundamento a la misma, como lo prevé el numeral 4o. de la disposición antes indicada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION B

CONSEJERO PONENTE: JAVIER DIAZ BUENO

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veinticinco (25) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Radicación número: 17441

Actor: Celinea Orostegui de Jimenez

Demandado: nación – dirección ejecutiva de administración judicial

Referencia: autoridades nacionales

CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demanda de esta Corporación, la nulidad de los siguientes actos:

a) Resolución No. 0572 de 31 de marzo de 1997 expedida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, en cuanto dispuso sancionarla disciplinariamente con amonestación escrita.

b) Resolución No. 1261 de 11 de junio de 1997 expedida por la misma funcionaria por medio de la cual confirmó la decisión antes mencionada.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho pretende que, "...una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin al presente proceso, se comuniquen a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes.

Hechos.-Los hechos que originaron la imposición de la sanción disciplinaria, pueden resumirse en los siguientes:

- CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ se desempeñaba como Directora Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá - Cundinamarca.

- En ejercicio de sus funciones expidió la Resolución No. 417 de 8 de mayo de 1995 disponiendo el reconocimiento y pago a la firma Lince Seguridad y Vigilancia Ltda, el valor correspondiente a la conciliación efectuada entre dicha firma y el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

- Por la expedición del acto antes mencionado, se le formuló el siguiente cargo:

"Por haber expedido la Resolución 417 del 08 de mayo de 1995 y la orden de pago No. 454 del 09 de mayo de 1995, por medio de las cuales se ordenaba el pago de una conciliación, afectando irregularmente en la vigencia de 1994, el rubro presupuestal de mantenimiento para cancelar una obligación derivada de una conciliación prejudicial con la firma Lince Seguridad y Vigilancia Ltda en la vigencia de 1994, la cual debió imputarse a sentencias, infringiendo así el artículo 14 de la Ley 38 de 1989 que establece: Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutaran estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas", conducta que podría llegar a constituir falta disciplinaria por incumplimiento de su deber como servidor público de cumplir y hacer que se cumplan las leyes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 409, numeral 1º, de la Ley 200 de 1995."

Adelantado el proceso disciplinario, la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, por Resolución No. 572 de 31 de marzo de 1997 sancionó a la Dra. CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ - Directora Seccional de Administración Judicial, con amonestación escrita, decisión confirmada por el segundo de los actos acusados, es decir por la Resolución No. 1261 de 11 de junio de 1997.

Bajo el acápite violación de la ley, expresa que en el curso de la investigación disciplinaria, al escucharla en versión libre y espontánea se le puso en conocimiento los artículos 33 de la Constitución Nacional y 73 de la Ley 200 de 1995, "... que refieren al derecho que le asiste al disciplinado de ser asistido por un abogado. La Dra. Orostegui, manifestó: No requiero de abogado y me doy por enterada de los artículos citados." En estas circunstancias procedió el investigador a seguir adelante con la diligencia formulando el interrogatorio correspondiente."

Por lo anterior estima el libelista que el funcionario investigador incurrió en una irregularidad procesal de aquellas que originan la invalidez de la actuación conforme al numeral 4 del artículo 131 de la Ley 200 de 1995 pues la manifestación del disciplinado debió entenderse como que este no tenía interés de designar abogado y en consecuencia el funcionario investigador debió designarle uno de oficio al momento de formularle los cargos.

Igualmente bajo el subtítulo "INAPLICACION DE NORMAS" expresa que no existe prueba de la cual pueda inferir que la intención de la actora hubiera estado por fuera de los causes legales, que su comportamiento se dirigió a velar por los intereses de la Administración Pública, tampoco de su conducta se puede inferir que la Administración hubiera sufrido algún daño, por el contrario, todo indica que la Administración obtuvo un beneficio consistente en reducir los costos que generan una sentencia judicial y que en todo caso resultan onerosos, aspectos que llevaron a la funcionaria a la convicción de no estar actuando de manera contraria a su deber.

Se trata de una conducta que encuentra plena justificación, por haber sido ejecutada dentro de los parámetros de los numerales 2 y 4 del artículo 23 de la Ley 200 de 1995, los cuales fueron inobservados en el proceso disciplinario.

Contestación de la demanda.-La Directora Ejecutiva de Administración Judicial por intermedio de apoderado contestó la demanda, se opuso a las pretensiones y formuló excepción de "falta de causa".

Sobre el fondo de la pretensiones expresa que la actuación disciplinaria que culminó con la imposición de la sanción, obedeció a la queja que el Director General de presupuesto Nacional formuló ante la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública el 13 de diciembre de 1995, fundamentada en el hecho de haber realizado un pago sin previa certificación de la disponibilidad presupuestal y por la afectación de un rubro que no correspondía a la cancelación de la conciliación prejudicial, como se verificó en los hechos.

La aludida excepción la hace consistir en que el mismo actor acepta haber aplicado el rubro presupuestal diferente y toda su actuación se dirige a justificar sus actos que aparecen como conducta sancionable disciplinariamente.

EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado en su alegato de conclusión solicita se declare la nulidad de los actos acusados en síntesis por lo siguiente:

Luego de referirse a los hechos que antecedieron a su expedición, dice que aparece en los actos bajo un examen, la recta intención de la actora de cumplir, a nombre de la Administración, con una orden expedida por una autoridad judicial, a favor de un particular. En algunos apartes dice:

"Se observa que, dadas las serias responsabilidades de la Directora Seccional de Administración Judicial, optó ella por la filosofía del buen servicio público y de salvaguardar, no sólo los intereses generales del Estado, sino los del organismo al que en ese momento representaba el cual, dada su calidad de ente integrado a la Administración de Justicia, debía ser paradigma en el acatamiento de las decisiones judiciales. Su actuación, según lo probado en autos, estuvo ausente de dolo, de mala fe y de desgreño en el cumplimiento de sus deberes.

El artículo 23 del Código Disciplinario Único, estatuye que la conducta se justifica cuando se comete, entre otros motivos, "en estricto cumplimiento de un deber legal" y "con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria."

Estos dos eximentes aparecen pintiparados en la actuación bajo examen, puesto que la doctora Celinea Oróstegui estaba dando estricto cumplimiento a un deber legal como es el de acatar, sin esguinces, las ordenes judiciales, consagrado en varias normas de nuestro ordenamiento jurídico. Está también probada su buena fe y, por ende, la convicción de que su conducta no constituía falta disciplinaria.

Pero, sin necesidad de recurrir a nuevos argumentos para dejar en claro la falta de culpabilidad de la accionante, es en las propias resoluciones acusadas donde se encuentra la fundamentación de inocencia.

Así, en la parte final de la motivación en la Resolución No. 1261 de 1997, dice que se tuvo en cuenta "la no afectación del servicio, la búsqueda de la eficacia y el no daño patrimonial a la entidad" (f. 19).

Y en la Resolución 0572 del mismo año, se reconocen las circunstancias particulares que justifican la actuación de la profesional implicada, en los siguientes términos:

"...No se pueden desconocer las especiales circunstancias que rodearon la expedición de las resoluciones cuya irregularidad se estudia, pues si bien es cierto existía para la fecha un trámite establecido frente al pago de sentencias, también lo es que éste, podría resultar un tanto más demorado que el mismo utilizado por la Dirección Seccional, al ordenar la cancelación de los dineros a través de los recursos existentes en el rubro por el cual se venía cancelando la prestación del servicio, servicio que además, era de imprescindible e improrrogable contratación, habida cuenta de las calidades de los servidores públicos a los cuales iba dirigido, en procura de brindar la seguridad y protección necesaria para su integridad física."

Concluye la resolución en mención con esta elocuente manifestación:

"...La actuación de la Directora Seccional, lejos de causar un perjuicio a la entidad, contribuyó de manera significativa en el logro de los fines propuestos, y aún cuando esto no excusa su actuación, por lo menos sí sirve de fundamento para examinarla de responsabilidad por dolo, pues no existe en la investigación, una sola prueba siquiera sumaria de la cual se pueda deducir ese tipo de intención."

Para resolver, se

CONSIDERA

Se impetra la nulidad de las Resoluciones números 0572 de 31 de marzo de 1997 y 1261 de 11 de junio del mismo año expedidas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por medio de las cuales impuso sanción disciplinaria de amonestación escrita a CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ en su calidad de Directora Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá - Cundinamarca.

Antes de abordar el análisis de fondo del asunto, examina la Sala la excepción propuesta por la entidad demandada, así:

La denomina "Falta de Causa" la hace consistir en que "... el actor mismo acepta haber aplicado el rubro presupuestal diferente, y toda su actuación se dirige a justificar sus actos, que aparecen como conducta sancionable disciplinariamente."

Los términos en que propone la excepción tienen que ver con el fondo del asunto, es decir apuntan a la prosperidad de las peticiones, no versan propiamente sobre una excepción. Aunque el excepcionante no explica en qué consiste la "Falta de Causa", el aceptar los hechos constitutivos de la investigación disciplinaria, no necesariamente se traducen en una excepción de "Falta de Causa" para que pueda impugnar los actos sancionatorios. Por ello se declarará no probada la excepción propuesta.

Sobre el fondo del asunto, se observa:

Como ya se precisó, la parte actora para solicitar la nulidad de tales resoluciones, afirma que se transgredió el artículo 29 de la Carta Política que consagra la aplicación del debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. A su entender se infringió dicho canón porque en la versión libre y espontánea que rindió no se le designó abogado, incurriendo por lo mismo en desconocimiento de la norma lo cual constituye una manifiesta irregularidad procesal de aquellas que originan la invalidez de la actuación, conforme al numeral 4 del artículo 131 de la Ley 200 de 1995, la que a su vez puede encuadrarse como causal de nulidad.

Aduce también violación por inaplicación de los numerales 2 y 4 del artículo 23 de la Ley 200 de 1995, al estimar que desplegó su conducta con la convicción errada e invencible de que no incurría en falta disciplinaria.

El primer cargo no tiene vocación de prosperidad, pues entre los derechos del disciplinado, el artículo 73 contempla la designación de apoderado si lo considera necesario. Como lo informa el libelista, en el momento de rendir su versión libre y espontánea estimó innecesario designar apoderado, y la ley no exige que en la indagación preliminar se deba designar apoderado de oficio.

Sobre la inaplicación de los numerales 2 y 4 del artículo 23 de la Ley 200 de 1995, se observa:

Según la providencia de 3 de noviembre de 1996 suscrita por el funcionario investigador - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ, se le levantó el siguiente cargo:

"... haber expedido la Resolución 417 del 08 de mayo de 1995 y orden de pago No. 454 del 09 de mayo de 1995, por medio de las cuales se ordenaba el pago de una conciliación afectando irregularmente la vigencia de 1994, el rubro presupuestal de mantenimiento para cancelar una obligación derivada de una conciliación prejudicial con la firma LINCE SEGURIDAD Y VIGILANCIA LTDA en la vigencia de 1994, la cual debió imputarse a sentencias, infringiéndose así el artículo 14 de la Ley 38 de 1989 que establece: Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la Administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.", conducta que podría llegar a consistir falta disciplinaria por incumplimiento de su deber como servidor público de cumplir y hacer que se cumplan las leyes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 40, numeral 1, de la Ley 200 de 1995."

Se desprende de la prueba recaudada que la investigación se originó porque la actora en su calidad de Directora de la Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá - Cundinamarca, para efectos del pago de la citada conciliación prejudicial, no abrió el rubro de conciliaciones, sino que el pago se realizó, a través del rubro mantenimiento.

En la declaración que rindió en el curso de la investigación SUSANA ESTRADA LOPEZ Jefe Ejecución Presupuestal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, quien expuso lo siguiente:

"...

De la vigencia de 1994 se constituyeron una reserva presupuestal y una reserva de caja para ser ejecutadas en 1995 como está establecido en la ley, la Contraloría General de la República efectuó una visita y una revisión en los registros encontrando algunas inconsistencias en la constitución de ellas en algunas Seccionales, así:

...En la Seccional de Cundinamarca el reconocimiento de una conciliación prejudicial con el rubro mantenimiento y no por el rubro de sentencias".

De este testimonio se destacan las siguientes preguntas y respuestas:

"Sírvese informar para el año 1994 si la entidad contaba con el rubro de sentencias o conciliaciones para el pago de sentencias y conciliaciones. Contestó: En el año 1994 la Dirección Nacional no contaba con partida presupuestal en el rubro de sentencias. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargaba de su trámite. La Dirección Seccional al no disponer de recurso por el rubro sentencias y teniendo en cuenta que el pago correspondía a mantenimiento expidió el certificado de disponibilidad por este rubro. (fls. 85 y 86 cuaderno de antecedentes).

De la versión que rindió en las mismas diligencias, el señor GUILLERMO MALAVER RAMIREZ, quien desempeñaba el cargo de Jefe de Presupuesto de la Dirección Seccional Bogotá - Cundinamarca, en lo que atañe al sub-lite, la Sala destaca las siguientes preguntas y respuestas:

"Preguntado: Sírvese manifestar cómo era el trámite para la época de los hechos que son objeto de esta investigación en cuanto al pago de las sentencias que se proferían contra la Dirección Seccional de Administración Judicial. Contestó: En los años 1994 y 1995 época en que sucedieron los hechos materia de esta investigación, sobre el pago de sentencias no puedo decir absolutamente nada, ya que nunca a las Direcciones Seccionales les está facultado para pagar dichas sentencias, es decir que tanto la apropiación como el pago de cualquier sentencia judicial no es competencia de la Dirección Seccional. Entiendo que antes todas las sentencias que afectara el presupuesto general de la Nación eran canceladas o pagadas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que posteriormente cada entidad de las que conforman el presupuesto general de la Nación asumió el pago de dichas sentencias. Para el caso de la Rama Judicial el trámite de cancelación de obligaciones, a cargo de la Rama está centrado única y exclusivamente en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En síntesis el rubro sentencias no es manejado por las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, salvo que exista alguna norma sobre el particular y que yo desconozca. Preguntado: Exactamente frente al procedimiento de la conciliación cuál es el procedimiento en materia presupuestal mediante el pago de las mismas. Contestó: En materia presupuestal para el pago de las conciliaciones judiciales no tengo ningún conocimiento respecto a su procedimiento para la apropiación y pago, ya que LINCE SEGURIDAD Y VIGILANCIA LTDA, es el primero que se presenta en el tiempo que llevo laborando en la Dirección Seccional con funciones asignadas de Jefe de Presupuesto. Preguntado: En el año 1994 en el presupuesto correspondiente existía algún rubro para pagar conciliaciones. Contestó: Para la vigencia fiscal de 1994 presupuestalmente no existía ni existe rubro para pagar conciliaciones, ya que como lo dije anteriormente es un rubro que no maneja las Direcciones Seccionales." (Folios 155 a 164 del cuaderno de antecedentes).

En el primero de los actos acusados, es decir en la Resolución No. 0572 de 31 de marzo de 1997, luego de transcribir el cargo formulado a la actora, al igual que las razones que ella esgrimió en su defensa, se dice:

"Que de las pruebas recaudadas y de las manifestaciones hechas en el escrito de descargos se puede colegir, que evidentemente sí existió un error de procedimiento, el cual, tiene origen, en el requerimiento de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, cuando solicitó la expedición de un certificado de disponibilidad, por el rubro de mantenimiento, para la cancelación de una conciliación.

Que sin desconocer los preceptos de las normas citadas por la implicada, esto es, los decretos 360 y 2350 de 1995, encuentra este Despacho claridad total en la prevalencia que sobre tales normas establece la ley de presupuesto, cuya aplicación no pude ceder de ninguna manera frente a sus reglamentarios.

Que no se pueden desconocer las especiales circunstancias que rodearon la expedición de las resoluciones cuya irregularidad se estudia, pues si bien es cierto que existía para la fecha un trámite establecido frente al pago de sentencias, también lo es que este podría resultar un tanto más demorado que el mismo utilizado por la Dirección Seccional al ordenar la cancelación de los dineros a través de los recursos existentes en el rubro por el cual se venía cancelando la prestación del servicio, servicio que además era imprescindible e improrrogable contratación, habida cuenta de las calidades de los servidores públicos a los cuales iba dirigido, en procura de brindar la seguridad y protección necesaria para su integridad física.

Que la actuación de la Directora Seccional, lejos de causar un perjuicio a la entidad, contribuyó de manera significativa en el logro de los fines propuestos, y aún cuando esto no excusa su actuación, por lo menos sí sirve de fundamento para examinarla de responsabilidad por dolo, pues no existe en la investigación, una sola prueba siquiera sumaria de la cual se pueda deducir ese tipo de intención."

Analizados los elementos probatorios antes señalados, se observa que si bien en la actuación de la funcionaria inculpada no se ajustó estrictamente a la técnica que demanda materia presupuestal, al haber realizado el pago por el rubro "mantenimiento" y no por el rubro "sentencias judiciales o conciliaciones" no se aprecia en su conducta ningún proceder que ameritara sanción disciplinaria, pues se advierte que para la época de los hechos las Direcciones Seccionales no manejaban dicho rubro y el pago cuyo reconocimiento dispuso, correspondía a una conciliación prejudicial, aprobada por autoridad judicial por concepto de un servicio que venían manejando por el rubro "mantenimiento", aspectos que la entidad demandada acepta como se desprende de los mismos actos acusados.

Como puede observarse, las consideraciones que expone la entidad demandada, son contradictorias, pues una lectura desprevenida pareciera llevar a la conclusión de que se iba a absolver a la inculpada, no obstante la sanciona con amonestación escrita.

Sabido es que en los principios rectores de la ley disciplinaria de los cuales destaca la Sala el de legalidad, según el cual sus destinatarios sólo serán juzgados y sancionados disciplinariamente cuando por acción u omisión de sus funciones incurran en las faltas establecidas en la ley. En esta oportunidad no obra con claridad que efectivamente la actora hubiese incurrido en una falta establecida en la ley.

Además en la Resolución en examen se observa otra precariedad consistente en que no obra en ella una síntesis de la prueba recaudada, incluyendo la aportada como lo ordena el artículo 93 de la Ley 200 de 1995 en el numeral 2º, tampoco obra ningún análisis jurídico probatorio

que sirva de fundamento a la misma, como lo prevé el numeral 4º de la disposición antes indicada.

Por las razones que anteceden, se anularán los actos acusados.

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

FALLA:

DECLARASE no probada la excepción de "Falta de Causa" propuesta por la entidad demandada.

DECLARASE la nulidad de las Resoluciones números 0572 de 31 de marzo de 1997 expedida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, en cuanto dispuso sancionar disciplinariamente con amonestación escrita a CELINEA OROSTEGUI DE JIMENEZ y 1261 de 11 de junio de 1997 expedida por la misma funcionaria por medio de la cual confirmó la decisión antes mencionada.

COMUNÍQUESE ESTA DECISIÓN A LA ENTIDAD DEMANDADA, PARA LOS EFECTOS PERTINENTES.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

DISCUTIDA Y APROBADA EN SESIÓN DEL DÍA 25 DE FEBRERO DE 1999.

CARLOS A. ORJUELA GONGORA

SILVIO ESCUDERO CASTRO

JAVIER DIAZ BUENO

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

Secretaria

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:10:50