

**Función Pública**

Sentencia 10051 de 1998 Consejo de Estado

SENTENCIA Nº 10051 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA -SUBSECCION "A"

DEBIDO PROCESO - Comprensión / PRETERMISION DE TERMINOS LEGALES - Inexistencia

El debido proceso, tal como se desprende del artículo 29 de la Constitución Política, comprende el juzgamiento de acuerdo a leyes preexistentes, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la publicidad del juicio, la prohibición de dilatar injustificadamente la tramitación, la controversia probatoria y la posibilidad de impugnación del acto respectivo. En verdad la Sala no advierte en esta oportunidad violación de ese derecho al debido proceso -que lleva implícita la salvaguarda del derecho de defensa- por cuanto tal vulneración se presenta, verbigracia, cuando se pretermiten términos legalmente establecidos o no se decretan pruebas conducentes, es decir, cuando se configura un evento que ignore las formas de juzgamiento, nada de lo cual se advierte en este caso.

JURISDICCION ROGADA - Marco para Juzgar

Resulta imposible para la Sala despachar favorablemente el cargo puesto que, como se sabe, esta es una jurisdicción eminentemente rogada y el marco para juzgar la legalidad de los actos sometidos a su examen es el que fije el demandante de manera concreta y específica. Es este caso no basta con citar los artículos constitucionales que consagran cada uno de los derechos supuestamente vulnerados, sino que ante todo es indispensable precisar de qué manera fueron transgredidos con la expedición de los actos que sancionaron la conducta del señor Lara Arjona.

VIOLACION DIRECTA DE NORMA CONSTITUCIONAL - Improcedencia

Las disposiciones de rango constitucional, que contienen principio de carácter general, no pueden ser violadas de manera directa sino indirectamente, es decir, en la medida en que se vulneren las normas legales que las desarrollan.

ACCION DISCIPLINARIA - Prescripción / PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA - Inexistencia / INCREMENTO PATRIMONIAL NO JUSTIFICADO

La Ley 25 de 1974, orgánica del Ministerio Público, establece en su artículo 12: "La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta". En este caso se investigaron conductas atribuidas al señor Lara Arjona, consistentes en incremento patrimonial no justificado y depositar en bancos sumas muy superiores a sus ingresos de trabajo y familiares entre los años de 1986 y 1989, más exactamente hasta el 9 de septiembre de este último año, fecha a partir de la cual le fue aceptada la renuncia al cargo de Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República. Contados los 5 años prescriptivos de la acción disciplinaria a partir del 9 de septiembre de 1989 es claro que la acción disciplinaria prescribía el 9 de septiembre de 1994. Como los actos sancionatorios se profirieron, el primero el 17 de noviembre de 1993 y el segundo, parcialmente confirmatorio del inicial, el 24 de diciembre de ese mismo año de 1993, forzoso es concluir que la acción disciplinaria por las conductas tipificadas en 1988 y 1989 no había prescrito y que, por consiguiente, la sanción destitutiva fue impuesta en tiempo. Y ello porque, en sentir de la Sala, en verdad cuando se disciplina el incremento patrimonial no justificado, no se trata de sancionar por separado cada una de las actuaciones que conllevaron tales efectos, ni de asignarle fecha particular o fijación en tiempo determinado a cada una de ellas: por el contrario, todas son integrantes y constitutivas de una sola conducta.

CONGRESISTA - Fuero Especial de Juzgamiento / SECRETARIO DE COMISION DEL SENADO - Proceso Disciplinario / COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL EN UNICA INSTANCIA - Improcedencia / PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA - Finalidad / INVESTIGACION DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO - Competencia de la Procuraduría

La vigilancia se ejerció no sobre la conducta del señor Lara Arjona como Representante a la Cámara sino como Secretario de una Comisión del Senado de la República y la norma no indica que la competencia sea del Procurador en única instancia por tener el investigado la calidad de Congresista cuando se inicia la investigación, sino que ésta depende de la conducta que se esté vigilando. Aun cuando la norma cambió sustancialmente con la expedición del artículo 66 numeral 2 de la ley 200 de 1995, los actos acusados se profirieron antes de su vigencia y por tanto la modificación no es aplicable a este caso. No está por demás recordar que el principio de la doble instancia está consagrado para brindar la oportunidad de corregir, si a ello hay lugar, los errores en que pudo haber incurrido el acto inicial, que fue justamente lo sucedido en este caso cuando el Procurador General, al decidir la apelación, enmendó lo que a su juicio fue un yerro de la Procuraduría Delegada y proveyó en forma favorable al demandante con la declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria en su contra por hechos acaecidos durante dos años. La investigación de carácter disciplinario es un procedimiento administrativo tendiente a establecer si un servidor público ha incurrido, o no, en la comisión de hechos que puedan ser sancionables, y corresponde adelantarla a la Procuraduría General de la Nación según el citado artículo 277-6 de la Constitución Nacional, que establece como función de ese organismo: "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

disciplinarias correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

FALSA MOTIVACION - Presupuestos para su Configuración / INCREMENTO PATRIMONIAL NO JUSTIFICADO - Prueba / INCREMENTO PATRIMONIAL NO JUSTIFICADO - Origen Ilícito / CARGA DE LA PRUEBA / INGRESOS - Justificación / FUNCION PUBLICA - Protección / ACCION PENAL Y ACCION DISCIPLINARIA - Independencia / ENRIQUECIMIENTO ILICITO E INCREMENTO PATRIMONIAL NO JUSTIFICADO - Diferencias

La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable. Para que la conducta endilgada al actor fuera sancionable se necesitaba: Que hubiera obtenido por sí o por interpuesta persona incremento patrimonial y que tal incremento no fuera justificado. En el proceso se probó claramente a través de los diferentes documentos y peritazgos que el patrimonio del demandante sí se incrementó durante los años de 1988 y 1989 y que los salarios y prestaciones recibidos no justificaban tal aumento; correspondía al actor demostrar la justificación de tales ingresos. El solo hecho de hacer consignaciones elevadas no da lugar a sanción disciplinaria alguna, pues no configura una falta. Puede sí, constituir un indicio de que algo anormal está ocurriendo, y junto con otras pruebas llegar a configurar, por ejemplo, un aumento injustificado del patrimonio. En esos casos, la entidad competente para investigar la comisión de faltas disciplinarias, está autorizada para pedir al funcionario que explique y justifique la existencia de tales consignaciones; obviamente si la explicación es satisfactoria, no se habrá configurado indicio alguno que conduzca al aumento patrimonial no justificado. En el presente caso, como no se trataba de una imputación de carácter penal, a la administración le bastaba establecer que había existido el incremento, pero no tenía la obligación de demostrar el origen ilícito de tal capital; como la conducta sancionable consiste en un incremento no justificado, ello conlleva que quien está en la obligación de justificarlo sea precisamente el investigado. No se trata de presumir la ilicitud de todo incremento, sino de presumir no justificado el incremento desproporcionado que carezca de explicación razonable desde el punto de vista financiero, contable y, por supuesto, legal. La obligación de justificar los ingresos, tiene connotaciones no solo de orden disciplinario sino también de protección de la función pública, pues el ejercicio de un cargo, al aceptarse libremente, implica también la aceptación de las cargas y responsabilidades que se deriven de su ejercicio, lo cual conlleva la posibilidad que el Estado tiene de exigir al servidor público información sobre el monto y manejo de sus bienes; se trata del cumplimiento de un deber específico y concreto de transparencia de la función pública. El incremento patrimonial injustificado y el enriquecimiento ilícito son figuras jurídicas sustancialmente diferentes, y que la acción penal y la administrativa disciplinaria son independientes pues sus finalidades son distintas; así lo ratificó la Corte Constitucional al juzgar la exequibilidad de la Ley 200 de 1995, sentencia C-244 del 30 de mayo de 1996. NOTA DE RELATORIA: Se reitera la providencia del 6 de febrero de 1997, Exp. 11369, Ponente: Dra. DOLLY PEDRAZA DE ARENAS.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA -SUBSECCION "A"

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA CLARA FORERO DE CASTRO

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).-

Ref. : EXPEDIENTE No.10051

AUTORIDADES NACIONALES

Actor: JAIME ALBERTO LARA ARJONA

Mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el señor JAIME ALBERTO LARA ARJONA pide al Consejo de Estado:

"...que se decrete mediante sentencia en firme la nulidad de la Resolución No.720 de Noviembre 17 de 1993 expedida por la Procuradora Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa y también la nulidad de la providencia de 24 de Diciembre de 1993 del señor Procurador General de la Nación en cuanto por medio de su artículo SEGUNDO de su parte resolutive se confirmó la citada Resolución 720 proferida en la primera instancia, así como igualmente de toda la actuación cumplida en dos instancias por la Procuraduría General de la Nación (...).

"Y que como consecuencia de las anteriores decisiones se restablezca al congresista en sus derechos de que disfrutaba antes del acto o actos proferidos irregularmente" (fl. 84 cd. ppal.).

HECHOS

Narra el libelo de manera extensa y detallada la actuación surtida por la Procuraduría General de la Nación para imponerle la sanción controvertida al actor, transcribe los cargos que se formularon y dice que está dentro del término de caducidad para demandar.

Advierte que el doctor Jaime Lara Arjona es persona lesionada en sus derechos y que los actos acusados "se expidieron en forma irregular, con desconocimiento del derecho de defensa y de audiencia y mediante falsa motivación y hasta con desviación de las atribuciones propias del funcionario o funcionarios que los profirió" (fl.76 cd. ppal).

Discurre luego en forma amplia y reiterada sobre la prescripción y la caducidad, así como sobre la competencia, para señalar, por último, que en este caso quien profirió la decisión de primera instancia -es decir, la Procuradora Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa- carecía de competencia para sancionarlo y que el Procurador General de la Nación sí lo era pero en única instancia, dado que el señor Lara Arjona es miembro del Congreso Nacional.

NORMAS VIOLADAS

Se citan como tales, además de las disposiciones constitucionales y legales expresamente invocadas en la demanda: art. 85 del C.C.A. (modificado por el art. 15 del D. 2304 de 1989); art. 128 del C.C.A. (modificado por el art. 2º del D.597 de 1989) numeral 3); art. 136 del C.C.A. (modificado por el art. 23 del D. 2304 de 1989); arts. 137 a 148 del C.C.A. (modificados por los arts. 24 a 28 del D. 2304 de 1989); arts. 152 a 159 del C.C.A. (modificados por los arts. 31 a 35 del D.2304 de 1989), arts. 206 a 211 del C.C.A. (modificados por los arts. 45 a 50 del D. 2304 de 1989), y demás disposiciones pertinentes del C.C.A. Arts. 11 a 41, 186, 277 num.6 de la C.P.; art. 266 de la ley 05 de 1992.

CONCEPTO DE LA VIOLACION

Manifiesta el señor apoderado del demandante que hace suyo el alegato presentado por el Doctor Jorge Caputto Moreno para sustentar la apelación contra la resolución 720 (noviembre 17) de 1993, emanada de la Procuraduría Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa, y lo transcribe a folios 86 a 103.

Presenta luego consideraciones adicionales a las del mencionado Doctor Caputto (fls. 31 a 37), en las cuales sostiene, por ejemplo: que en este caso se violó de manera grave el principio de las dos instancias pues el Procurador General de la Nación sí era competente para conocer del asunto pero en única instancia; que se desconoció el fuero especial de juzgamiento que tenía el Doctor Lara Arjona como miembro del Congreso; que al demandante se le sancionó por una falta que no estaba plenamente tipificada; que se le conculcaron el derecho al debido proceso y el derecho de defensa protegidos por la Carta Política y desarrollados por la ley; que se desestimó que el actor carece de antecedentes disciplinarios y es persona de irreprochable conducta pública y privada; que no se dosificó la sanción, por lo que se está ante actos irregularmente expedidos; que en la segunda de las resoluciones acusadas se hace referencia a la documentación aportada (para desvirtuar las faltas) pero de ninguna manera a su contenido; que los sólidos fundamentos de la demanda indican que deben anularse los actos acusados.

ARGUMENTACION DE LA DEMANDADA

La señora apoderada judicial de la Procuraduría General de la Nación pide que sean desestimadas las pretensiones de la demanda ya que los actos acusados se ajustan a la normatividad vigente. Afirma que la conducta endilgada al señor Lara Arjona está tipificada en la ley 13 de 1984 y que su comportamiento es también sancionable del punto de vista penal. Agrega que dentro del plenario hay prueba de que el disciplinado acrecentó su patrimonio e hizo consignaciones de dinero superiores a sus ingresos y que aun cuando justificó parcialmente esos aumentos patrimoniales "la falta subsiste hasta que el servidor público haya dado una explicación satisfactoria..." (fl. 135 cd. ppal). Advierte que al actor no se le ha desconocido el derecho de defensa y menos el derecho al debido proceso "(...) ya que tampoco en la segunda instancia le fue posible desvirtuar los cargos que le fueron atribuidos" (fl.136 ib.).

ALEGATO

En el término para alegar de conclusión el apoderado de la entidad demandada presentó escrito (fls. 160-173 cd. ppal) en el cual reitera su oposición a las súplicas de la demanda. Se refiere a cada uno de los puntos que sirven al actor para atacar las resoluciones acusadas y advierte:

"Por último, en razón de haber tratado los temas en el orden propuesto por la demanda consideramos que las presuntas violaciones y causas de nulidad (falsa motivación, expedición irregular y hasta desviación de atribuciones) aludidas por la actora sólo fueron enunciadas y hasta afirmadas pero no probadas como tampoco desarrollados (sic) individualmente" (fl. 172 cd. ppal).

Situada la instancia sin que se observe causal de nulidad que incida sobre la validez de la actuación, debe la Sala dictar sentencia a lo cual procede previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Dos son los actos administrativos cuya legalidad debe dilucidarse en este proceso:

- a. La resolución 720 (noviembre 17) de 1993, expedida por la señora Procuradora Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa, en cuanto dispuso, en lo pertinente:

"...SANCIONAR al señor JAIME LARA ARJONA identificado con C.C. No.19294877 de Bogotá, en su condición de Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, con SOLICITUD DE DESTITUCION EN EL CARGO" (Fl.34 cd. ppl); y

- b. La resolución sin número, calendada 24 de diciembre de 1993, expedida por el señor Procurador General de la Nación para desatar la apelación interpuesta contra la primera y en la cual se decidió:

"PRIMERO

. Declarar prescrita la acción disciplinaria adelantada contra el doctor JAIME LARA ARJONA, identificado con la cédula de ciudadanía No.19294877 de Bogotá, por los hechos atribuidos durante los años de 1986 y 1987, en su condición de Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República.

SEGUNDO

. Confirmar la Resolución No.720 de 17 de noviembre de 1993, mediante la cual la Procuradora Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa, sancionó al doctor JAIME LARA ARJONA, identificado con la cédula de ciudadanía No.19.294.877 de Bogotá, con solicitud de DESTITUCION del cargo de Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, desempeñado por la época de los hechos, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y concretamente por los hechos atribuidos durante los años 1988 y 1989, como se dejó anotado.

TERCERO

Notificar esta providencia al interesado o a su apoderado, con la advertencia de que contra ella no procede recurso alguno por la vía gubernativa"(fls. 62 y 63 ib).

Como es sabido, la destitución es una forma de retiro del servicio público, pero al mismo tiempo es la máxima sanción que puede imponerse a un empleado. Por revestir ese carácter sancionatorio, la destitución requiere que previamente a ser decretada se adelante un proceso disciplinario que le sirva de fundamento y en el curso del cual se den presupuestos indispensables, como son: que la falta cometida sea grave, que esté debidamente comprobada y que en el trámite del disciplinario se haya observado puntualmente el debido proceso, con salvaguardia estricta del derecho de defensa del inculpado.

En esta oportunidad se le endilgaron al señor Lara Arjona estas faltas, cuya gravedad dio lugar posteriormente, a la solicitud de destitución:

"Haber obtenido por los años de 1986, 1987 y 1988, un incremento patrimonial al parecer no justificado, ya que al analizar sus estados financieros familiares por dichos años, se encontró que las sumas pagadas por la compra de activos y los gastos por usted efectuados, son notablemente superiores a los ingresos familiares recibidos, incluida la ganancia ocasional por la venta de bienes, durante su desempeño como empleado del Honorable Senado de la República, en su condición de Secretario de la Comisión Segunda, de acuerdo con las certificaciones de las oficinas pagadoras. Los incrementos que deberá justificarse se detallan a continuación:

Año de 1986 \$ 2.824.834.00

Año de 1987 1.533.977.00

Año de 1988 1.028.283.00

"Además de lo anterior, en las Cuentas Corrientes Bancarias Números 156022 -2 del Banco de Colombia, No.61205118-5 del Banco Ganadero y 310-15527-0 del Banco Popular las cuales aparecen a su nombre, fueron depositadas sumas de dinero muy superiores a los ingresos familiares y a los obtenidos por usted como Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República durante los años de 1986, 1987, 1988 y 1989, tal como lo demuestran los respectivos extractos bancarios, las certificaciones de las Oficinas pagadoras y las demás pruebas obrantes en el expediente, ya que de acuerdo con dichos certificados, usted obtuvo ingresos por los referidos años de 1986 a 1989 por un total de \$18.486.103.00 y en las cuentas bancarias mencionadas aparece consignado un total de \$45.639.146 durante los años 1986 a 1989 inclusive, deduciéndose por consiguiente que hizo depósitos bancarios en cuantía de \$27.153.043 superiores a sus ingresos familiares oficiales, sumas que deberá justificar" (fls. 34-35 cd, ppal).

En realidad la inconformidad con los actos acusados no se presenta en la forma ordenada y sistemática que fuera deseable para facilitar su análisis; pero la Sala tendrá en cuenta para ese efecto la precisión que sobre el particular formula el actor a folios 76 y siguientes del cuaderno principal en donde sintetiza los cargos así: violación de los derechos de defensa y al debido proceso, a ser elegido y al trabajo; prescripción y caducidad de la acción disciplinaria y de la sanción impuesta; falta de competencia de uno de los funcionarios que impusieron la sanción, y, por último, existir falsa motivación, y no haberse comprobado plenamente la falta ni dosificado la pena impuesta pese a que el demandante carecía de antecedentes disciplinarios.

Al respecto se observa lo siguiente:

1. VIOLACION DE LOS DERECHOS DE DEFENSA, A SER ELEGIDO Y AL TRABAJO
2. .- Dice el demandante (Fl. 76 cd. ppal). que con el proceso disciplinario adelantado en su contra y con las decisiones adoptadas "resultaron enormemente vulnerados" los citados derechos, pero no da la razón de su aserto ni explica en qué forma se produjo tal violación.

Así, resulta imposible para la Sala despachar favorablemente el cargo puesto que, como se sabe, esta es una jurisdicción eminentemente rogada y el marco para juzgar la legalidad de los actos sometidos a su examen es el que fije el demandante de manera concreta y específica.

En este caso no basta con citar los artículos constitucionales que consagran cada uno de los derechos supuestamente vulnerados, sino que ante todo es indispensable precisar de qué manera fueron transgredidos con la expedición de los actos que sancionaron la conducta del señor Lara Arjona.

Sin embargo de lo anterior conviene hacer estas precisiones:

El debido proceso, tal como se desprende del artículo 29 de la Constitución Política, comprende el juzgamiento de acuerdo a leyes preexistentes, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la publicidad del juicio, la prohibición de dilatar injustificadamente la tramitación, la controversia probatoria y la posibilidad de impugnación del acto respectivo.

En verdad la Sala no advierte en esta oportunidad violación de ese derecho al debido proceso -que lleva implícita la salvaguarda del derecho de defensa- por cuanto tal vulneración se presenta, verbigracia, cuando se pretermiten términos legalmente establecidos o no se decretan pruebas conducentes, es decir, cuando se configura un evento que ignore las formas de juzgamiento, nada de lo cual se advierte en este caso.

No vislumbra tampoco la Sala cómo se haya vulnerado en esta ocasión el derecho a ser elegido, consagrado con el carácter de fundamental en el artículo 40.1 de la Constitución Nacional, ni el derecho al trabajo establecido en el artículo 25 del mismo Estatuto, y menos aún si se recuerda que -como es sabido- las disposiciones de rango constitucional, que contienen principios de carácter general, no pueden ser violadas de manera directa sino indirectamente, es decir, en la medida en que se vulneren las normas legales que las desarrollan.

2. PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA.-

3. Al desatar la apelación contra la sanción impuesta por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, el Procurador General de la Nación modificó la primera resolución (720, de noviembre 17 de 1993), en el sentido de declarar prescrita la acción disciplinaria por los hechos imputados al actor correspondientes a los años 1986 y 1987 y confirmó la pena de destitución "concretamente por los hechos atribuidos durante los años 1988 y 1989..."(Fl. 63 cd.ppal).

Como en el libelo se argumenta que la acción disciplinaria por las actuaciones cometidas en los años últimamente citados -1988 y 1989- también había prescrito cuando se impuso la sanción - el 17 de noviembre de 1993-, debe la Sala dilucidar el cargo, así:

La ley 25 de 1974, orgánica del Ministerio Público, establece en su artículo 12: "La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta".

En este caso se investigaron conductas atribuidas al señor Lara Arjona, consistentes en incremento patrimonial no justificado y depositar en bancos sumas muy superiores a sus ingresos de trabajo y familiares entre los años 1986 y 1989, más exactamente hasta el 9 de septiembre de este último año (cd. #5, Fol.643), fecha a partir de la cual le fue aceptada la renuncia al cargo de Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República.

Contados los 5 años prescriptivos de la acción disciplinaria a partir del 9 de septiembre de 1989 es claro que la acción disciplinaria prescribía el 9 de septiembre de 1994.

Como los actos sancionatorios se profririeron, el primero el 17 de noviembre de 1993 y el segundo, parcialmente cofirmatorio del inicial, el 24 de diciembre de ese mismo año de 1993, forzoso es concluir que la acción disciplinaria por las conductas tipificadas en 1988 y 1989 no había prescrito y que, por consiguiente, la sanción destitutiva fue impuesta en tiempo.

Y ello porque, en sentir de la Sala, en verdad cuando se disciplina el incremento patrimonial no justificado, no se trata de sancionar por separado cada una de las actuaciones que conllevaron tales efectos, ni de asignarle fecha particular o fijación en tiempo determinado a cada una de ellas: por el contrario, todas son integrantes y constitutivas de una sola conducta.

Así las cosas, es obvio que en el caso a estudio la fecha para empezar a contar el término de caducidad es aquella en que el actor se retiró de su empleo, pues precisamente la conducta que se le atribuyó -incremento patrimonial no justificado- fue asumida durante su trabajo, en ejercicio de las funciones del cargo de Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República.

No comparte la Sala la argumentación de la demanda en el sentido de que el término de que disponía la Procuraduría para sancionarlo era el establecido en el artículo 38 del C.C.A., es decir tres años contados a partir del acto generador de la sanción.

Ese término es aplicable en tratándose de sanciones diferentes de las disciplinarias que se aplican a los funcionarios públicos y para cuya imposición no se ha señalado un término especial de prescripción.

En este caso se trataba de sanciones derivadas de un proceso disciplinario adelantado a un empleado público en ejercicio del poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación para vigilar la conducta de los servidores públicos (C.P. art.277-6). Siendo una competencia atribuida expresamente a la Procuraduría, esta debía ejercitarla dentro de los términos concedidos por ley también expresa, para el caso la ya citada ley 25 de 1974. Obsérvese que también la ley 13 de 1984, señala un término de prescripción de la acción disciplinaria de 5 años, dentro del cual deberá también imponerse la sanción

No prospera, pues, este cargo.

3. FALTA DE COMPETENCIA

4. - Dice el demandante (fl. 81 cd. ppal) que cuando se le corrió pliego de cargos, el 10 de septiembre de 1992, ostentaba la calidad de Representante a la Cámara y que la mantenía cuando se produjeron los actos acusados y que por ello, tenía fuero especial de juzgamiento, es decir, que debía ser investigado y sancionado privativamente y en única instancia por el Procurador General de la Nación, en razón de lo cual -concluye- la Procuraduría Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa carecía de competencia para conocer de su caso. Invoca como violado el artículo 266 de la ley 5ª. de 1992, según el cual corresponde al Procurador General de la Nación ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes.

Pero ocurre que en este caso la vigilancia se ejerció no sobre la conducta del señor Lara Arjona como Representante a la Cámara, sino como secretario de una Comisión del Senado de la República y la norma no indica que la competencia sea del Procurador en única instancia por tener el investigado la calidad de Congresista cuando se inicia la investigación, sino que ésta depende de la conducta que se esté vigilando.

Aun cuando la norma cambió sustancialmente con la expedición del artículo 66 numeral 2 de la ley 200 de 1995, los actos acusados se profririeron antes de su vigencia y por tanto la modificación no es aplicable a este caso.

Lo anterior sería suficiente para negar prosperidad al cargo en examen, pero no está por demás recordar que el principio de la doble instancia está consagrado para brindar la oportunidad de corregir, si a ello hay lugar, los errores en que pudo haber incurrido el acto inicial, que fue justamente lo sucedido en este caso cuando el Procurador General, al decidir la apelación, enmendó lo que a su juicio fue un yerro de la Procuraduría Delegada y proveyó en forma favorable al demandante con la declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria en su contra por hechos acaecidos durante dos años.

La investigación de carácter disciplinario es un procedimiento administrativo tendiente a establecer si un servidor público ha incurrido, o no, en la comisión de hechos que puedan ser sancionables, y corresponde adelantarla a la Procuraduría General de la Nación según el citado artículo 277-6 de la Constitución Nacional, que establece como función de ese organismo: "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

disciplinarias correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".(Negritas fuera de texto).

Tampoco hay lugar, entonces, a despachar favorablemente este cargo.

4. FALSA MOTIVACION, NO COMPROBACION PLENA DE LA FALTA Y NO HABERSE DOSIFICADO LA SANCION.

La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad.

La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

Para que la conducta endilgada al actor fuera sancionable se necesitaba: a) Que hubiera obtenido por sí o por interpuesta persona incremento patrimonial. b) Que tal incremento no fuera justificado.

En el proceso se probó claramente a través de los diferentes documentos y peritazgos que el patrimonio del demandante sí se incrementó durante los años 1988 a 1989 y que los salarios y prestaciones recibidos no justificaban tal aumento; correspondía al actor demostrar la justificación de tales ingresos.

Cree la Sala que el solo hecho de hacer consignaciones elevadas no da lugar a sanción disciplinaria alguna, pues no configura una falta. Puede sí, constituir un indicio de que algo anormal está ocurriendo, y junto con otras pruebas llegar a configurar, por ejemplo, un aumento injustificado del patrimonio.

En esos casos, la entidad competente para investigar la comisión de faltas disciplinarias, está autorizada para pedir al funcionario que explique y justifique la existencia de tales consignaciones; obviamente si la explicación es satisfactoria, no se habrá configurado indicio alguno que conduzca al aumento patrimonial no justificado

En el presente caso, como no se trataba de una imputación de carácter penal, a la administración le bastaba establecer que había existido el incremento, pero no tenía la obligación de demostrar el origen ilícito de tal capital; como la conducta sancionable consiste en un incremento no justificado, ello conlleva que quien está en la obligación de justificarlo sea precisamente el investigado.

No se trata de presumir la ilicitud de todo incremento, sino de presumir no justificado el incremento desproporcionado que carezca de explicación razonable desde el punto de vista financiero, contable y, por supuesto, legal.

La obligación de justificar los ingresos, tiene connotaciones no solo de orden disciplinario sino también de protección de la función pública, pues el ejercicio de un cargo, al aceptarse libremente, implica también la aceptación de las cargas y responsabilidades que se deriven de su ejercicio, lo cual conlleva la posibilidad que el Estado tiene de exigir al servidor público información sobre el monto y manejo de sus bienes; se trata del cumplimiento de un deber específico y concreto de transparencia de la función pública.

Como no se trataba de establecer que tales ingresos habían sido adquiridos ilícitamente, no era suficiente que se pudiera determinar qué personas hicieron las consignaciones, sino, y fundamentalmente, por qué hacían tales consignaciones que podían implicar aumento patrimonial según los estados financieros del investigado.

Del examen de los actos acusados concluye la Sala que no se dan los elementos necesarios para que se configure la falsa motivación ya que la falta que se imputó se encontraba determinada en la ley, se recaudaron las pruebas que permitieron establecer la existencia de los hechos imputados, se efectuó el análisis de valoración de cada una de las pruebas y se plantearon razones que permitieron establecer que el actor incurrió en la conducta imputada.

Las pruebas recaudadas por la Procuraduría llevan al convencimiento de que el patrimonio del demandante se incrementó y que tal incremento no obtuvo justificación debida, sin que fuera necesario demostrar nexo de causalidad entre éste y el ejercicio del cargo, pues la conducta imputada no exigía tal elemento para su configuración, ni tampoco la prueba de la ilicitud de tales ingresos; situación distinta tratándose de la imputación de carácter penal por enriquecimiento ilícito del servidor público.

Olvidó el entonces investigado y ahora demandante, que no se trataba de juzgar la legalidad de los incrementos patrimoniales, sino de justificarlos. Se limitó a afirmar que tenía otras actividades económicas y en efecto las comprobó, pero ello por sí solo no demostraba los ingresos que éstas le hubieran podido reportar de manera que justificaran los incrementos, y dentro de este proceso tampoco se allegaron las pruebas que así lo demostraran.

Por último, en relación con el argumento del accionante en el sentido de que por los mismos hechos por los cuales se le sancionó disciplinariamente la Corte Suprema de Justicia adelanta acción penal en su contra, dirá la Sala, como lo ha dejado planteado, que el incremento patrimonial injustificado y el enriquecimiento ilícito son figuras jurídicas sustancialmente diferentes, y que la acción penal y la administrativa disciplinaria son independientes pues sus finalidades son distintas; así lo ratificó la Corte Constitucional al juzgar la exequibilidad de la Ley 200 de 1995, sentencia C-244 del 30 de mayo de 1996:

"...en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, la eficacia, la moralidad de la administración pública; en el proceso penal, las normas buscan preservar bienes sociales más amplios..."

Por resultar pertinente al caso y a los argumentos del demandante, puede citarse también lo expresado por esta Sala en pronunciamiento del 6 de febrero de 1997, expediente No. 11369, con ponencia de la Doctora Dolly Pedraza de Arenas:

"...Los anteriores razonamientos explican suficientemente que el ente sancionador, independientemente del fallo de la justicia penal, pudiera enjuiciar la conducta del actor frente a las normas disciplinarias que gobiernan su situación, sin que ello implique violación al principio "non bis in idem"; por ello no es de recibo la manifestación del recurrente de que dicho cargo desapareció de plano con el fallo de la justicia penal militar...."

En síntesis, por no encontrar la Sala pruebas suficientes que desvirtúen los actos acusados, éstos mantienen incólume la presunción de legalidad que los ampara. Las normas que la demanda estima violadas no lo fueron y las pretensiones demandatorias deberán, en consecuencia, denegarse.

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

NIÉGANSE las súplicas de la demanda presentada por el señor Jaime Alberto Lara Arjona.

RECONÓCESE como apoderado del señor Jaime Alberto Lara Arjona al doctor Luis Armando Velasco Chaves, en los términos y para los efectos del poder que obra a folio 177.

Cópiese, notifíquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

CLARA FORERO DE CASTRO

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

Ausente

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

MYRIAM C. VIRACACHA SANDOVAL

SECRETARIA A-DOC

Ref.: EXPEDIENTE No.10051

ACTOR: JAIME ALBERTO LARA ARJONA

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 20:44:53