



Sentencia 11634 de 1997 Consejo de Estado

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Inexistencia por conexidad entre el acto disciplinario sancionatorio y el de ejecución / PROCESO DISC

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Inexistencia por conexidad entre el acto disciplinario sancionatorio y el de ejecución / PROCESO DISCIPLINARIO - Cómputo del término de caducidad cuando existe acto sancionatorio y de ejecución

No puede estimarse como sostiene la entidad demandada, que el término de caducidad deba contarse a partir de la notificación del acto proferido por la Procuraduría, pues habiéndose dictado además el acto de ejecución, debe entenderse conexo con aquél, y así como el conocimiento de los actos proferidos cuando se acusan en su totalidad no se fraccionan, tampoco es dable hacerlo con el término de caducidad. Este entendimiento del cómputo de caducidad tratándose de los actos proferidos en procesos disciplinarios, como lo ha sostenido la Sala, se ha admitido en aras de propiciar una efectiva protección al administrado, quien por lo general considera que la actuación disciplinaria culmina cuando el nominador profiere el acto de cumplimiento.

PODER DISCIPLINARIO - Procuraduría General de la Nación / PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN - Control jurisdiccional de actos proferidos en procesos disciplinarios

Respecto de la falta de competencia de esta jurisdicción para conocer de los actos proferidos por la Procuraduría en los procesos disciplinarios, alegada por el Consejo Nacional Electoral, ha de decirse, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, que el poder disciplinario administrativo es autónomo e independiente del derecho penal, así se apliquen algunos principios que informan los procesos penales. Se trata de decisiones de entes administrativos que si bien pueden culminar con la imposición de sanciones, éstas no son jurisdiccionales sino correccionales y de carácter eminentemente administrativo, y por ello están sujetas al control de esta jurisdicción, al tenor del art. 82 del Código Contencioso Administrativo.

PRINCIPIO DE LA REFORMATIO IN PEJUS - Proceso Disciplinario

La reformatio in pejus en los procesos disciplinarios, tratándose de dichos procesos, es procedente que el superior revoque lo dispuesto por el inferior y fije una sanción más grave, porque lo que informan tales procesos disciplinarios es el ejercicio diáfano y transparente de la función pública, por lo que la decisión del inferior no puede en manera alguna atar irreversiblemente la decisión del superior. Esta es la razón para que el art. 25 de la ley 25 de 1974 prescriba que si no se interpone el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia proferido en los asuntos de que conoce la Procuraduría General de la Nación, dicha decisión debe ser consultada, lo que significa que en todos los casos el superior debe revisar la decisión del inferior.

PRINCIPIO DE LA REFORMATIO IN PEJUS - Exclusividad Procesos Judiciales

El principio de la "reformatio in pejus" consagrado en la Carta Política, debe entenderse referido únicamente a los procesos judiciales, pues el precepto constitucional del art. 31 se refiere a las sentencias judiciales proferidas dentro de un proceso en el que existen partes en contienda, lo que no sucede en el procedimiento disciplinario. Y si bien, es elemental que el recurso de apelación lo interpone, en todos los casos, el afectado por la decisión, ello no significaría que dentro de la teoría procesal se acomode tal situación a la del único apelante, ya que éste se predica, como se dijo, de los procesos en que puede haber dos o más partes.

NOTA DE RELATORIA: Se menciona la sentencia de 15 de septiembre de 1995, Exp. 8731, Consejero Ponente Dr. CARLOS ARTURO ORJUELA GONGORA.

DERECHO DE DEFENSA - No violación en proceso disciplinario / DESTITUCION - Ente sancionador / INHABILIDAD PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS - Sanción Disciplinaria / PROCURADURIA PROVINCIAL - Destitución de concejal

No se observa de las situaciones que se rituaron en el disciplinario, desconocimiento alguno del derecho de defensa, del encartado. Contrario a lo que estima el censor, se observaron celosamente las etapas del procedimiento, dentro de las cuales tuvo oportunidad de defenderse, conocer las pruebas decretadas y solicitar las que consideraba pertinentes. De otra parte, existían para la fecha en que fue sancionado el demandante, normas que señalaban la competencia y el procedimiento a seguir, así como precepto legal que tipificaba las faltas y determinaba la sanción, por lo que no es de recibo el cargo que sustenta el libelista en la ausencia de normatividad. Resulta además equivocado el planteamiento del demandante respecto que la resolución 44 de abril 10 de 1995 que adicionó el acto de ejecución del Consejo Electoral agravó aún más la sanción, pues era necesario que la autoridad que ejecutó la sanción, dispusiera cuál era el período de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, que es una consecuencia obligada de la sanción de destitución, al tenor del art. 17 de la ley 13 de 1984, aplicable al actor.

NOTA DE RELATORIA: Menciona la sentencia de 25 de mayo de 1995, Exp. C-229 relativa a las facultades de Procurador de imponer sanciones en ejercicio de su potestad disciplinaria.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

Santa Fe de Bogotá D.C., enero treinta (30) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Radicación número: 11634

Actor: WILLIAMSON CHAHIN CORREA

Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Referencia: AUTORIDADES NACIONALES - ACCION DE NULIDAD

Procede la Sala a decidir la demanda de nulidad presentada por el actor, WILLIAMSON CHAHIN CORREA, por intermedio de apoderada, contra las Resoluciones No. 032 de junio 23 de 1993, 273 de abril 8 de 1994, 272 de Septiembre 20 de 1994 y 44 de 1995, proferidas por el Procurador Provincial de Bucaramanga, por la Procuraduría Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa y por el Consejo Nacional Electoral

HECHOS

Relata el actor lo siguiente:

- 1.- Que el día 13 de marzo de 1990 fue elegido Concejal del Municipio de Bucaramanga para el período 1990 - 1992, dignidad que desempeñó ininterrumpidamente hasta el vencimiento de dicho período; que nuevamente fue elegido para el período 1992 -1994, cargo que desempeñó hasta el 4 de noviembre de 1994.
- 2.- Por acto de enero 31 de 1992 la Procuraduría Provincial de Bucaramanga le abrió investigación disciplinaria en su calidad de Concejal, por una supuesta apropiación de \$160.000.00 que hacían parte de un aporte educativo que por monto de \$400.000.00 le fue adjudicado a Nohora Fonseca Lobo.
- 3.- La Procuraduría Provincial de Bucaramanga, invocando las facultades conferidas por la Ley 25 de 1974, el Decreto Reglamentario 3404 de 1983 y la Ley 4a. de 1990, declaró probado el cargo que se le endilgaba y le impuso como sanción la de amonestación con registro en la hoja de vida. Contra dicho acto interpuso recurso de apelación, el cual fue desatado por la Procuraduría Tercera Delegada para la Vigilancia Administrativa, modificando la sanción inicial por la de destitución del cargo de Concejal, sin indicación del funcionario que debía hacer efectiva la solicitud.
- 4.- Alega que a la fecha en que se produjo la Resolución 273 de abril 8 de 1994, no se había sancionado la Ley 136 de 1994 que le otorga competencia al Consejo Electoral para ejecutar las sanciones a los Concejales y que no obstante tal situación, una vez proferida la citada Ley 136, el Consejo Nacional Electoral dio cumplimiento a la sanción de la Procuraduría y lo destituyó del cargo.
- 5.- Manifiesta que presentó renuncia a la investidura del cargo de Concejal el 4 de noviembre de 1994, 4 días antes de que se le notificara por edicto la Resolución sancionatoria.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Cita como disposiciones infringidas los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución Política, 6 y 699 del Código Civil, 52 y 53 del Código de Régimen Político y Municipal, 40 de la Ley 153 de 1887, 14 y 18 de la Ley 25 de 1974, 10, 21 y 22 del Decreto 3404 de 1983. El concepto de violación es explicado a folios 151 a 156 del libelo inicial y 176 a 178 de la adición de la demanda.

ENTIDADES DEMANDADAS

El Consejo Nacional Electoral contestó la demanda en escrito visible a folios 210 a 213 cdno. ppal, oponiéndose a sus pretensiones y formulando como excepción la caducidad de la acción. Manifiesta además que los cargos deben desestimarse, ya que se trata de una resolución disciplinaria proferida por la Procuraduría General de la Nación; que desde que se instituyó el poder disciplinario, así como la competencia de la Procuraduría General para instruir y decidir los procesos adelantados, se había discutido la naturaleza de tales proveídos, pero que se trata en verdad de una resolución que es el resultado de un proceso, en el cual se recibe la queja, se practican las pruebas y se termina con un fallo; que por tal razón y en virtud de un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de febrero 8 de 1980, la sanción disciplinaria es un acto jurisdiccional y no administrativo y por lo mismo no es revisable ante la jurisdicción contenciosa administrativa, al tenor del inciso final del artículo 82 del Decreto 01 de 1984.

La Procuraduría General de la Nación, demandada también en esta litis, contestó la demanda (folios 214 a 218 cdno. ppal.). Manifiesta que es infundado el cargo que sustenta el actor en la violación del artículo 29 de la Constitución Política, ya que las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario que se adelantó, llevaron a la entidad al convencimiento de que incurrió en la conducta disciplinable que ameritaba la sanción de destitución. Expresa además el Ministerio Público que no se da violación del principio de la reformatio in pejus, ya que éste tiene como

presupuesto el reconocimiento de otro principio de innegable importancia, como es el de las dos instancias, concebido como un remedio contra la decisión del juez de primera instancia. Manifiesta que en las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría, se llega a la segunda instancia a través de la apelación o la consulta; que la limitante del artículo 31 de la Constitución Política tiene aplicación únicamente en los asuntos penales, pero no en los administrativos, como son las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría; que cuando el superior revisa una decisión del inferior por la vía de la apelación o de la consulta, adquiere plena competencia para decidir, dentro de los principios de proporcionalidad y racionalidad, sin restricciones sobre lo resuelto por el inferior.

Alega además el Ministerio Público que para el proceso disciplinario resulta indiferente su clasificación como derecho administrativo disciplinario o como derecho penal administrativo, pues para los efectos de la inaplicabilidad del principio de la *reformatio in pejus*, dado que el grado de consulta se halla consagrado en las normas procedimentales que orientan la ritualidad disciplinaria, aunque el implicado apele, el funcionario de la segunda instancia adquiere plena competencia para revisar la decisión.

A folio 221 del cuaderno ppal obra el auto por el cual se decretaron las pruebas pertinentes solicitadas por las partes.

Agotado el trámite procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

En primer lugar ha de decir la Sala que la excepción de caducidad formulada por el Consejo Nacional Electoral, demandado en esta litis, no tiene vocación de prosperidad, pues la demanda fue presentada el día 22 de febrero de 1995 (fl.158 cdno. ppal), antes del vencimiento del término de cuatro meses de que se disponía para impetrar la demanda, el cual debe contarse a partir de la notificación de la Resolución No. 272 de septiembre 20 de 1994 proferida por el Consejo Nacional Electoral, acto que según da cuenta el plenario fue notificado por edicto el 31 de octubre de 1994 (fl. 20 vto. cdno ppal.).

No puede estimarse, como sostiene la entidad demandada, que el término de caducidad deba contarse a partir de la notificación del acto proferido por la Procuraduría, pues habiéndose dictado además el acto de ejecución, debe entenderse conexo con aquél, y así como el conocimiento de los actos proferidos cuando se acusan en su totalidad no se fraccionan, tampoco es dable hacerlo con el término de caducidad. Este entendimiento del cómputo de caducidad tratándose de los actos proferidos en procesos disciplinarios, como lo ha sostenido la Sala, se ha admitido en aras de propiciar una efectiva protección al administrado, quien por lo general considera que la actuación disciplinaria culmina cuando el nominador profiere el acto de cumplimiento.

Respecto de la falta de competencia de esta jurisdicción para conocer de los actos proferidos por la Procuraduría en los procesos disciplinarios, alegada por el Consejo Nacional Electoral, ha de decirse, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, que el poder disciplinario administrativo es autónomo e independiente del derecho penal, así se apliquen algunos principios que informan los procesos penales. Se trata de decisiones de entes administrativos que si bien pueden culminar con la imposición de sanciones, éstas no son jurisdiccionales sino correccionales y de carácter eminentemente administrativo, y por ello están sujetas al control de esta jurisdicción, al tenor del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Precisado lo anterior, se impone a la Sala el estudio de fondo de los cargos formulados por el censor contra los actos acusados, a los cuales se les endilga ser violatorios del principio constitucional de la *"reformatio in pejus"*, del derecho al debido proceso, de haber sido proferidos con falta de competencia y haberse aplicado la Ley 136 de 1994 que no gobernaba su situación.

De La "Reformatio In Pejus"

La infracción al precepto constitucional del artículo 31 inciso último de la Constitución Política, no se da en el sub lite. Esta Corporación en sentencia de septiembre 15 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Carlos Orjuela Góngora. Exp. 8731. Actor: Eustorgio Jiménez Quijano, se pronunció sobre la *reformatio in pejus* en los procesos disciplinarios, manifestando en el citado fallo que tratándose de dichos procesos, es procedente que el superior revoque lo dispuesto por el inferior y fije una sanción más grave, porque lo que informan tales procesos disciplinarios es el ejercicio diáfano y transparente de la función pública, por lo que la decisión del inferior no puede de manera alguna atar irreversiblemente la decisión del superior. Esta es la razón para que el artículo 25 de la Ley 25 de 1974 prescriba que si no se interpone el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia proferido en los asuntos de que conoce la Procuraduría General de la Nación, dicha decisión debe ser consultada, lo que significa que en todos los casos el superior debe revisar la decisión del inferior.

Además el principio de la *"reformatio in pejus"*, consagrado en la Carta Política, debe entenderse referido únicamente a los procesos judiciales, pues el precepto constitucional del artículo 31 se refiere a las sentencias judiciales proferidas dentro de un proceso en el que existen partes en contienda, lo que no sucede en el procedimiento disciplinario. Y si bien, es elemental que el recurso de apelación lo interpone, en todos los casos, el afectado por la decisión, ello no significa que dentro de la teoría procesal se acomode tal situación a la del único apelante, ya que éste se predica, como se dijo, de los procesos en que puede haber dos o más partes.

Bien podía entonces el ente sancionador modificar la sanción impuesta por el funcionario a quo, si consideraba que la conducta del encartado ameritaba una sanción más severa.

De La Violación Del Debido Proceso

Fundamenta el demandante este cargo en el hecho de que la Procuraduría omitió en el pliego de cargos, dar cumplimiento a los artículos 14 y 18 de la ley 25 de 1974 y 10, 21 y 22 del Decreto 3404 de 1983, lo que llevó a que no se valoraron razonadamente las pruebas ni se dijera

cuáles servían de soporte al pliego de cargos.

Obra a folio 99 del cuaderno ppal. el pliego de cargos formulado contra el encartado, en el cual la Procuraduría le informa que en razón de la investigación administrativa adelantada en el Concejo de Bucaramanga, respecto del manejo del Presupuesto de gastos e inversión, se detectó un faltante de \$160.000.00 que hacían parte del aporte educativo que por un total de \$400.000.00 le fue adjudicado a Nohora Fonseca Lobo, acusándolo de su presunta apropiación.

Como se observa, en dicha comunicación fue muy claro el Ministerio Público, al decir que de la investigación administrativa adelantada en el Concejo, se detectó un faltante respecto de una beca y que ello podía configurar una falta del Concejal. El censor se queja de que en el pliego de cargos no se dijo cuál era la prueba para vincularlo a la investigación, lo que no resulta cierto, pues de su lectura fácilmente se colige que fue la visita administrativa que se adelantó en el Concejo Municipal respecto de la ejecución del Presupuesto y la destinación de los auxilios por parte de los concejales la que llevó al ente sancionador a requerirlo por el faltante que fue hallado en tal diligencia. Pero además, fue explícito el traslado de cargos, del cual se notificó el demandante el 3 de diciembre de 1992 (fl. 103 cdno. ppal.), al advertirle que el expediente permanecería a su disposición para su estudio en la secretaría de la oficina que hiciera la notificación, por lo que no puede alegarse que las pruebas en él contenidas no hubieran tenido la publicidad y posibilidad de contradicción requeridas por la Constitución y la Ley.

Por otra parte, da cuenta el plenario a folio 104 cdno. ppal, que el demandante al responder el cargo que se le endilgaba, se refirió a la verificación que el investigador hizo del hecho de que Nohora Fonseca recibió auxilio por suma menor a la que figuraba en los registros y acepta este hecho, argumentando en su defensa únicamente que la suma restante fue entregada a otro estudiante y solicitando la recepción del testimonio del señor William Pinto, que fue el beneficiado, según su versión, prueba que fue decretada y practicada a folio 160 cdno. 2.

No se observa entonces de las actuaciones que se rituaron en el disciplinario, desconocimiento alguno del derecho de defensa del encartado. Contrario a lo que estima el censor, se observaron celosamente las etapas del procedimiento, dentro de las cuales tuvo oportunidad para defenderse, conocer las pruebas decretadas y solicitar las que consideraba pertinentes.

FALTA DE COMPETENCIA

Alega el demandante que la competencia para imponer la sanción de destitución a los Concejales no estaba reglada a la fecha en que le fue impuesta la sanción, ya que no se había expedido la ley que reglamentara la atribución conferida al Procurador General para investigar a quienes desempeñen funciones públicas inclusive a los de elección popular.

Sobre este punto, si bien es cierto que para la fecha en que fue disciplinado el demandante no se había sancionado la Ley 136 de 1994, pues el acto de destitución fue proferido por la Procuraduría Tercera Delegada para la vigilancia administrativa el 8 de abril de 1994 y la Ley 136 de 1994 fue sancionada el 2 de junio del mismo año, se deben hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, se debe señalar que cuando la destitución del demandante fue ordenada por la Procuraduría General en el proveído del 8 de abril de 1994, bien podía el ente sancionador aplicar esta sanción.

Como es sabido la Carta Política de 1991 le confirió a la Procuraduría la facultad preferente para imponer sanciones a los servidores públicos, inclusive a los de elección popular.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C - 229 de mayo 25 de 1995, al pronunciarse sobre el artículo 62 de la Ley 136 de 1994, adujo:

"...Esto tiene consecuencias trascendentales sobre el significado de la facultad del Procurador de imponer sanciones en ejercicio de su potestad disciplinaria externa, puesto que implica una profunda diferencia con la Constitución de 1986. ...era perfectamente razonable que durante la vigencia de esa Constitución, la ley diferenciara dos momentos diversos en la imposición de las sanciones disciplinarias originadas en la potestad de vigilancia externa del Ministerio Público.... En cambio en la actual Constitución, la situación es diversa, puesto que el Ministerio Público es autónomo y no está sometido a ninguna dirección gubernamental. Además, la Carta expresamente confiere al Procurador la facultad de "imponer sanciones" y no sólo la de "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos, como decía la Carta derogada..."

De otra parte, es preciso anotar que no le asiste razón al censor para alegar que las normas que se invocaron como fundamento de la sanción no gobernaban su situación, por ser aplicables únicamente a los empleados públicos. Es sabido que con la expedición de la Carta Política de 1991 se amplió el concepto de servidores públicos, incluyendo en tal acepción a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. La conducta de dichos servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por mandato expreso de la Constitución, es vigilada preferentemente por la Procuraduría General, entidad que para ejercer el control que se le encomendó, debe ceñirse al procedimiento que le es propio, en el caso sub lite a la Ley 25 de 1974, ya que era la norma vigente para la fecha en que se sancionó al demandante. En cuanto a la calificación de la falta y a la dosificación de la sanción, la ley aplicable, como bien lo señaló la Procuraduría, era la Ley 13 de 1984, pues por mandato de la Ley 49 de 1987, dicha preceptiva gobernaba la situación en el orden municipal, mientras no se expidiera el régimen disciplinario.

Y debe entenderse la acepción de empleados municipales de la ley citada, en su sentido genérico de servidores públicos como fue señalada por la Carta de 1991, es decir, incluyendo a los miembros de las Corporaciones públicas que desempeñan empleos en el orden municipal.

Existían entonces para la fecha en que fue sancionado el demandante, normas que señalaban la competencia y el procedimiento a seguir, así como precepto legal que tipificaba las faltas y determinaba la sanción, por lo que no es de recibo el cargo que sustenta el libelista en la ausencia

de normatividad.

Resulta además equivocado el planteamiento del demandante respecto de que la Resolución No. 44 de abril 10 de 1995 que adicionó el acto de ejecución del Consejo Electoral agravó aún más la sanción, pues era necesario que la autoridad que ejecutó la sanción, dispusiera cuál era el período de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, que es una consecuencia obligada de la sanción de destitución, al tenor del artículo 17 de la Ley 13 de 1984, aplicable al actor.

Y no se puede decir que el acto de ejecución hubiera quedado en firme respecto de la ausencia de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, pues como puede evidenciarse, tal extremo no fue desatado en el proveído del 20 de septiembre de 1994.

Finalmente dirá la Sala que no se pronuncia sobre la conducta por la cual fue sancionado el demandante, pues en su libelo de mandatorio ni en su adición, formuló motivo alguno de inconformidad para desvirtuar la acusación por la cual fue sancionado. Sabido es que la demanda, en los procesos contenciosos administrativos, es el marco que limita la decisión del fallador, por lo que le está vedado decidir más allá de lo pedido.

En este orden de ideas, como no fue quebrada la legalidad de los actos acusados, habrá de despacharse desfavorablemente las súplicas de la demanda.

En consecuencia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección "A" administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

NIEGANSE las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por el señor WILLIAMSON CHAHIN CORREA.

Archívese el expediente.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del treinta (30) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).-

ANTONIO ALVARADO CABRALES

CLARA FORERO DE CASTRO

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

MYRIAM C. VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria (ad hoc)

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:08:08