



Sentencia 14941 de 1999 Consejo de Estado

PROCESO DISCIPLINARIO - Sanción de destitución / DESTITUCION - Concepto de la comisión de personal / SANCION DISCIPLINARIA - Debido proceso / ESTATUTO CONTRACTUAL - Violación
PROCESO DISCIPLINARIO - Sanción de destitución / DESTITUCION - Concepto de la comisión de personal / SANCION DISCIPLINARIA - Debido proceso / ESTATUTO CONTRACTUAL - Violación.

Para la sala es indudable que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 15 de la ley 13 de 1984 - numerales 10, 15 y 24, y en el artículo 48 del decreto 482 de 1985 - numerales 10, 15 y 24 -, las conductas allí descritas, es decir: el trámite contractual doloso o con grave negligencia por razón del ejercicio de las funciones, la celebración de contratos sin la observancia de los requisitos legales y esenciales, el celebrarlos o liquidarlos sin el cumplimiento también de tales requisitos, la comisión de actos arbitrarios o injustos con ocasión de sus funciones, el exceso en el ejercicio de las mismas o la falsificación de documentos públicos que puedan servir de pruebas, o el consignar en ellos una falsedad, o callar total o parcialmente la verdad, son conductas que dan lugar a la aplicación de la sanción de destitución, como en el presente caso, conductas o faltas obviamente demostradas en el proceso administrativo, como está consignado. Ya el artículo 7° del precitado decreto 222, señalaba la manera de acreditar la existencia y representación legal de las entidades contratistas, y para el caso que ocupa la atención de la Sala, se ha encontrado que varias de las firmas con las que Cajanal - Regional Boyacá - contrataba, no llenan las exigencias de la ley para estos casos, careciendo prima facie, de la personería jurídica, a términos del inciso 1° de dicho precepto. El artículo 36 del Estatuto Contractual fue indudablemente quebrantado por el actor, quien de una u otra manera, desplegó conductas contrarias a dicho precepto, pues se encuentra demostrada la fracción de contratos en una sola fecha y la evasión del sometimiento a los postulados de la contratación administrativa. Las pruebas allegadas al plenario se ajustan igualmente a las reglas de la sana crítica, observándose que al demandante se le respetaron en desarrollo de la investigación disciplinaria, los principios generales que rigen para el proceso administrativo, y que la decisión de destitución fue sometida de manera previa al concepto de la Comisión de Personal, indispensable para aplicar la sanción a términos del artículo 19 de la ley 13 de 1984, por lo que el acto de destitución permanece incólume en su presunción de legalidad, ya que la parte actora no alcanzó a desvirtuar los cargos formulados en su contra.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUB - SECCION "B"

Consejero ponente: SILVIO ESCUDERO CASTRO

Santa Fe de Bogotá, D.C., junio veinticuatro (24) de mil novecientos Noventa y nueve (1999).

Radicación número: 14941

Actor: ENRIQUE MONROY PACHON

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

Referencia: AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de agosto 6 de 1996, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

ANTECEDENTES

ENRIQUE MONROY PACHON, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó del Tribunal Administrativo de Boyacá la nulidad de las resoluciones Nos. 5334 y 0545, de noviembre 18 de 1991 la primera y enero 31 de 1992 la segunda, suscritas por el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social, con las cuales se destituye al demandante del cargo de Jefe de Oficina, Código 2045, Grado 09, Seccional Boyacá.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados, el actor impetró el correspondiente restablecimiento del derecho.

Manifiesta el actor que se vinculó a la Caja Nacional de Previsión Social el 4 de febrero de 1987 en el cargo de Director Seccional de esa entidad en el Departamento de Boyacá, empleo caracterizado dentro de la estructura administrativa de la entidad como Jefe de Oficina, Código 2045, Grado 09, Seccional Boyacá.

Relata que avanza un proceso disciplinario en su contra, iniciado mediante oficio 233 de junio 11 de 1991, paralelo a una investigación que coincide parcialmente con los hechos investigados y que adelanta la Oficina de Control de Servicios de Salud de la misma entidad. Que fue destituido como funcionario de la Caja Nacional de Previsión Social mediante resolución N° 5334 de 1991, expedida por la Dirección General de la Caja, contra la cual se interpone recurso de reposición, habiéndose confirmado la sanción impuesta con la resolución N° 0545 de 1992.

Señala que la investigación disciplinaria por irregularidades administrativas se adelantó con parcialidad, abuso y desviación de las funciones propias de los funcionarios que se encuentran facultados para adelantarla, con ocultamiento de documentos que sirven de prueba, haciendo un relato fáctico de todas las circunstancias y pormenores de tales irregularidades, razón por la que hubo necesidad de que la Procuraduría General de la Nación tomara parte activa en dicha investigación. Advierte que la Caja Nacional de Previsión Social ha sido objeto de varias investigaciones contra empleados de alta jerarquía, y de procesos penales adelantados en los juzgados competentes de Santafé de Bogotá, sin que hasta el momento haya sido sancionado ninguno de tales funcionarios, pero sí han caído empleados de las Seccionales, como el caso del demandante.

Afirma que se han cometido irregularidades dentro del trámite para resolver el recurso de reposición contra la resolución N° 5334 de 1991, expedida por el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social, con larga demora en la decisión y con negativas para conocer el resultado de las acciones y del recurso mismo. Dadas las inconsistencias vistas en la inspección judicial practicada, las comunicaciones, constancias y peticiones, podría estarse frente a una presunta falsedad en la fecha de expedición de la resolución N° 0545 de 1992, que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la primera de las resoluciones, irregularidades de las que conoce el juzgado 120 de Instrucción Criminal de Santafé de Bogotá.

Siendo acumulables las investigaciones disciplinarias ante los mismos hechos, ello no ocurre por capricho de la administración, violándose así el artículo 27 del decreto 482 de 1985. También el actor señala la investigación penal adelantada por la justicia ordinaria contra algunas firmas proveedoras en relación con la adquisición de medicamentos, negociación y contratación de elementos quirúrgicos con tales entidades particulares, amén de otras circunstancias afines.

El demandante se proyecta en la narración de los acontecimientos ocurridos dentro la contratación y adquisición de elementos médicos necesarios para la entidad, sobre las investigaciones penales y la actuación en ellas por parte del DAS y de los juzgados que conocen de las actuaciones denunciadas, con un recuento pormenorizado de las circunstancias acaecidas, en afinidad con los procesos e investigaciones disciplinarias que se venían dando. Alega que al investigado no se le comunicó en ningún momento la apertura de la investigación en su contra, como tampoco se perfeccionó el material probatorio para la comprobación de los hechos y de las responsabilidades.

Advierte de la incompetencia e inhabilidad existentes en la funcionaria investigadora, por carecerse de una resolución que como acto administrativo ordenara la apertura de la investigación. También advierte incompetencia del Director encargado para firmar la resolución N° 5334 de 1991 y como quiera que la doctora Mónica Trujillo Tamayo actuaba como Directora (E), ocupando ella el cargo de Secretaria General de la entidad y como tal, Presidenta de la Comisión de Personal en el momento en que ejercía el cargo de la Dirección, emite de manera irregular un concepto sobre el caso y la situación del demandante, concepto que es tenido en cuenta para la destitución. Por tal razón, estaba impedida para resolver de manera definitiva dicho caso.

De otro lado, indica que la investigación no se inicia ni se adelanta dentro de los términos legales, con violación del artículo 23 del decreto 482 de 1985, y que el informe de la investigadora no cumple con los requisitos que exige la norma legal, es decir, el artículo 37 ibídem. Se dice que la investigación disciplinaria se origina en la queja presentada por José Antonio Suárez D., respecto de una presunta sobrefacturación y violación del régimen de incompatibilidades establecido en la contratación administrativa.

Tampoco el informe de la investigadora contiene un análisis de las pruebas sobre las cuales se fundamentó la responsabilidad del investigado, y al analizar la presunta violación de la circular N° 002 de 1991, hubo irregularidades en su estudio. Luego de cerrar la investigación, la misma comisionada que adelanta la indagación solicita verbalmente una prueba a la Caja de Previsión Social en Tunja, prueba que se encontraba en dos folios sin enumerar, en medio de los folios 276 y 277 del expediente disciplinario, siendo así que esta prueba es solicitada de manera anormal luego de haberse precisado los cargos.

Se queja la parte fáctica de no haberse allegado prueba suficiente y necesaria al proceso y analizado la prueba en los cargos formulados contra el disciplinado, ni decretado ni practicado pruebas dentro de la investigación, y que las recopiladas en las diligencias preliminares del proceso disciplinario, fueron obtenidas con violación del debido proceso, indicando que con el informe de la investigadora no se acompañó la documental que conforma el respectivo expediente.

También en el concepto de la Comisión de Personal se observan irregularidades, pues dicha comisión no deliberó ni miró la prueba documental, ni confrontó los hechos fácticos con las normas jurídicas, ni averiguó por qué no se había sancionado a otros funcionarios de la entidad ante los hechos conocidos por la prensa nacional, ni se percató de si existían otras investigaciones administrativas, etc. Denuncia el actor que el Director de la Caja Nacional de Previsión Social presionó a la comisión de personal para la expedición del concepto emitido en el disciplinario, y por tanto, faltó motivación en las resoluciones demandadas. Como quiera que el demandante fuera suspendido por orden del Juzgado 114 de Instrucción Criminal de Santa fe de Bogotá, la Caja procedió acto seguido a su destitución contenida en el acto acusado.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

El actor invocó las siguientes: artículos 8 a 19 del la ley 13 de 1984; 12, 13, 17 a 25 , 27 a 45, y 48 a 51 del decreto N° 482 de 1985; 7° del decreto 1713 de 1973, sustituido por el artículo 5° del decreto 128 de 1976; 29, 30, 47, 59, 60 y 76 del C.C.A.; 131 y 157 del decreto 1950 de

1973; 32 del decreto 786 de 1985; 141, 142 y 174 del C. C. P.; 2, 4, 6, 21, 25 y 29 de la Constitución Política.

Agrega el concepto de violación, que el actor fue destituido sin la observancia y cumplimiento de la ley, y sin el trámite procesal señalado en la ley 13 de 1984 y en el decreto 482 de 1985, con violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, por lo que el primero de los actos demandados fue expedido de manera irregular y con falsa motivación.

En los folios 141 a 179 del cuaderno principal del expediente, se observa el escrito de corrección y adición de la demanda inicialmente presentada, con los mismos planteamientos fácticos y jurídicos inicialmente expuestos, señalando en extenso escrito la designación de las partes, las disposiciones violadas, el concepto de violación, las pruebas acompañadas como anexos y los fundamentos de derecho que estima pertinentes.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad procede mediante apoderada, a contestar el libelo introductorio conforme a escrito que reposa en los folios 187 a 193 del cuaderno original, con un pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la acción, exponiendo los fundamentos de derecho para su defensa y las pruebas que estima pertinentes para consolidar tales fundamentos, oponiéndose a las aspiraciones del demandante consignadas en su escrito inicialmente elevado.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia que es objeto del recurso de apelación, denegó las súplicas de la demanda con fundamento en la argumentación que a continuación se destaca:

Señaló que haciendo uso de la facultad interpretativa que le asiste al Juez, se evidencian diferentes motivos de inconformidad, todos ellos referidos a la forma como se inició, adelantó y culminó el proceso disciplinario que dio como resultado la destitución del hoy actor, para lo cual el Tribunal destaca los aspectos de dicha inconformidad frente al proceso disciplinario expuestos por el demandante, analizándolos a la luz de la ley 13 de 1984 y su decreto reglamentario 482 de 1985, y precisando todas y cada una de las etapas de ese proceso administrativo, con la apreciación de las pruebas recopiladas y practicadas, para concluir finalmente que la Caja Nacional de Previsión Social al adelantar el proceso disciplinario en contra del demandante, se sometió íntegramente a las previsiones contenidas tanto en la ley 13 como en el decreto 482 ya citados, lo que permite avalar la actuación administrativa en tal sentido adelantada, puesto que en ella no se observa pretermisión de instancia alguna, ni violación al debido proceso ni al derecho de defensa.

La actuación de la funcionaria investigadora, doctora Rita Cecilia Fernández, es válida y sus actos producidos se encuentran amparados por la presunción de legalidad, porque su competencia es objetiva y no subjetiva, y mal puede existir una eventualidad de inhabilitación de la funcionaria designada para el efecto, porque ella desempeña el cargo de Jefe de Oficina 2045, Control Administrativo, empleo de igual jerarquía al desempeñado por el investigado, por lo que ello no produce de manera alguna incompatibilidad para adelantar la investigación encomendada.

Ahora bien, dijo el Tribunal que de la lectura del informe parcial de la investigación preliminar IP - 003, adelantada por la Oficina de Servicios de Salud, se observa que ésta es una diligencia efectuada en orden a "diseñar una metodología de observación y control de los servicios de salud, a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social", objetivo que no es otro que el de buscar los mecanismos para optimizar los servicios médicos y asistenciales y la parte administrativa de la entidad.

Con base en el anterior informe, se hace una serie de sugerencias generales, encaminadas a investigar y corregir manejos presupuestales y administrativos, sin que exista certeza dentro del proceso que este informe se hubiese tenido como base de otra investigación disciplinaria adelantada contra el demandante de manera coetánea. Lo cierto es que el 5 de agosto de 1992 fue designado nuevo funcionario de la Oficina de Control Administrativo para adelantar diligencias preliminares tendientes a establecer responsabilidades en presuntas irregularidades por adquisición de medicamentos, investigación que culminó con la resolución N° 002616 de mayo 10 de 1994, proferida por la Directora General de la Caja, con la cual se le impuso al actor la sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio del cargo, sin derecho a remuneración por el término de un año y anotación en la hoja de vida. Sin embargo, este acto administrativo no fue objeto de demanda en este proceso y por consiguiente, mal puede la Sala pronunciarse sobre su legalidad. Además, para esta fecha ya había culminado el proceso disciplinario que dio como resultado la expedición de los actos que aquí se demandan, resoluciones Nos. 5334 de noviembre 18 de 1991 y 0545 de enero 31 de 1992.

Así pues, el Tribunal no encontró irregularidad alguna que tenga identidad suficiente para viciar la actuación administrativa adelantada. No le asiste razón al demandante en cuanto a la falta de comunicación sobre la iniciación del proceso y la notificación del pliego de cargos, porque en el disciplinario existe prueba de las comunicaciones que la Procuraduría General de la Nación y la División de Registro y Control le enviaron, al igual que a folio 228 aparece la diligencia de notificación personal, por lo que sus derechos de defensa y debido proceso por esta causa no se han violado en momento alguno. Y en cuanto a los términos para contestar el pliego de cargos que era de ocho (8) días hábiles a partir de su notificación, finalizaban el 5 de septiembre de 1991, siendo presentado el escrito correspondiente el 6 del mismo mes y año, luego fueron allegados extemporáneamente y como tal, se obró conforme a derecho.

El Tribunal manifiesta que en cuanto a la falta de informes técnicos, ha de anotarse que según el artículo 25 - numeral 4° del decreto 482 de 1985, queda a criterio del funcionario investigador requerir o no de información técnica o especializada respecto de materias que en su sentir se haga necesario, por lo que tampoco existe vicio alguno por tal causa. Y, finalmente, que no es relevante el lapso que transcurra entre la interposición del recurso y su resolución, puesto que a este plazo se le ha asignado un efecto bajo la presunción negativa de la decisión de la

administración en la resolución del recurso y cuando se resolvió el mismo, el actor no había acudido aún ante la jurisdicción administrativa, razón por la cual el Tribunal tampoco observa irregularidad alguna.

No hay elementos de juicio para pensar en la existencia de una falsedad en documento público en la fecha de expedición de la resolución N° 00545 de 1992, pues de haberla, al afectado le es dado concurrir ante la justicia penal con las pruebas que en su poder tenga para la investigación del hecho. Tampoco existe irregularidad frente al concepto de la comisión de personal, porque a términos del artículo 49 del decreto 482 de 1985, está acreditado que según el Acta N° 012, en ella se consigna que sí hubo discusión sobre el informe final al interior de la Comisión, ajustándose a lo normado en la ley 13 de 1984 y al decreto 482 de 1985.

En este orden de ideas, el Tribunal continúa con su análisis detallado en cuanto a la contratación con personas jurídicas, su inscripción en el kardex de proveedores de la Caja Nacional de Previsión Social y sus actuaciones frente al decreto 222 de 1993, vigente para la época, concluyéndose que varias de las firmas contratantes no se encontraban registradas dentro de los proveedores, ni contaban con el lleno de los requisitos legales para efectos de la contratación, por lo que no existe duda de que el investigado se coloca en entredicho con una conducta irregular, al celebrar contrataciones con violación del precitado decreto 222.

Se encuentran irregularidades en la adjudicación de contratos para el suministro y compraventa de bienes muebles, para el arrendamiento de los mismos, para la ejecución de trabajos de obras públicas y para el mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos e instalaciones y similares, frente a innumerables órdenes de compra con firmas cuestionadas, yerros e irregularidades que el Tribunal constató a través del disciplinario adelantado y que expone de manera concisa el fallo impugnado, para concluir que frente a tales consideraciones es dado denegar las pretensiones del demandante, como en efecto lo hizo.

FUNDAMENTOS DE LA APELACION

La inconformidad del impugnante radica en que al expedir la sentencia, el Tribunal cometió errónea valoración de las pruebas, de los hechos, de las normas jurídicas y de los principios pertinentes de derecho. Existen protuberantes vacíos sobre aspectos fundamentales de la controversia y como tal, el demandante reitera sus planteamientos respecto de la no acumulación de las investigaciones disciplinarias que le fueron adelantadas, y sobre otras circunstancias de procedimiento como la falta de comunicación de la apertura investigativa, la falta de perfeccionamiento de la etapa probatoria y la incompetencia e inhabilidad de la funcionaria investigadora, entre otras. Alega que los descargos presentados no fueron tenidos en cuenta por la autoridad, como tampoco se tuvieron en cuenta las pruebas solicitadas y aportadas por el investigado, y que el acta de la comisión de personal no corresponde a la verdad procesal.

Las conductas endilgadas al actor no fueron demostradas en el averiguativo. En efecto, los cargos sobre la adquisición de obligaciones comerciales con firmas o personas jurídicas inexistentes, el contratar con una misma persona y en un mismo contrato por el monto de \$1'950.000 contra rubros presupuestales, la compra y mantenimiento de equipo, estando facultado para contratar tan sólo en una suma inferior a \$1'000.000, el desobedecer la orden de superior jerárquico contenida en la circular N° 002 de febrero 8 de 1991, que prohibía cualquier tipo de negociación con las firmas "Representaciones Heergu Ltda. Y Dispropha", hasta tanto no culminaran las investigaciones que por malos manejos se adelantaban, así como el fraccionamiento de contratos, no fueron debidamente demostrados en el proceso administrativo, ni tales conductas violan el estatuto contractual del decreto 222 de 1983, amén de que en la investigación disciplinaria no se le imputó al investigado ningún cargo por fraccionamiento de contrato en relación con la adquisición o compra de medicamentos.

Los descargos por violación y desobedecimiento a la circular N° 002 de 1991, no fueron tenidos en cuenta, con la advertencia de que esta circular no fue desobedecida ni quebrantada, pues las firmas a las que se hace mención, no son inexistentes y la documental acompañada demuestra todo lo contrario. Alega el actor una falta de motivación en la resolución N° 5334 de 1991 expedida por CAJANAL, porque en ella no aparece relación alguna sobre las conductas y/o cargos por los que se destituye al demandante. Tampoco aparece la relación de registros o documentos falsos.

En el caso que nos ocupa, dice el recurrente, es notoria la falta de motivación en la resolución de sanción, todo lo cual permite concluir que se violó el derecho de defensa y el debido proceso, circunstancias que son motivo de acumulación de los actos acusados y como tal, procede el restablecimiento del derecho que se ha vulnerado.

Situada la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, las Sala procede a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- Se trata de dilucidar en este caso la legalidad de las resoluciones Nos. 5334 y 0545 de noviembre 18 de 1991 la primera, y de enero 31 de 1992 la segunda, ambas proferidas por el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social. Con el primero de los actos acusados, se sanciona al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de cinco (5) años, y con la segunda, se confirma el acto sancionatorio en todas y cada una de sus partes.

2.- Está acreditado en el plenario que el sancionado con la destitución ejercía el cargo de Jefe de Oficina, Código 2045, Grado 09, Seccional Boyacá, con sede en Tunja, pues así lo afirma el actor en el hecho 1° de la parte fáctica de su demanda en el folio 50, y lo precisa la resolución demandada N° 5334 de 1991 que aparece en los folios 7 a 10 del cuaderno original del expediente, en armonía con la certificación obrante en el folio 2 ibídem.

3.- Como consecuencia de la nulidad solicitada, el actor pretende como restablecimiento del derecho, su reintegro al cargo que desempeñaba en

el momento de ser retirado del servicio, o a otro de igual o superior categoría, con el pago de los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir durante el tiempo en que permanezca cesante, sin solución de continuidad en la prestación del servicio.

4.- En orden a precisar la decisión tomada por la autoridad en este caso, la Sala encuentra las siguientes situaciones:

a). El demandante fue objeto de un proceso disciplinario, originado en la queja formulada por José Antonio Suárez D., en virtud de la cual, el Director General de la Caja ordena mediante el oficio N° 233 de junio 11 de 1991 que obra en el folio 88 del anexo N° 21 del expediente, adelantar las diligencias preliminares en orden a verificar los hechos objeto de la queja. Y por auto de agosto 19 del mismo año, la autoridad ordena correr traslado de los cargos que se le formulan al funcionario implicado, doctor Enrique Monroy Pachón.

b). La queja versa sobre la compra de medicamentos a un mayor precio, y la adquisición de drogas a las distribuidoras DISPROFARMA y DISPROPHA, sociedades constituidas por el Director de la Caja - Regional Boyacá, Dr. Enrique Monroy Pachón, y por el Médico Jefe de la Clínica - Dr. Francisco Gómez, siendo utilizados algunos familiares como testaferros (fl. 311, cdno. ppal.).

c). Dentro del proceso administrativo de investigación se observa el informativo preliminar IP - 003, conforme a diligencias adelantadas por la Oficina de Servicios de Salud, muy diferente a las averiguaciones hechas en el proceso administrativo disciplinario propiamente dicho, adelantado por presuntas irregularidades en desarrollo de contrataciones administrativas hechas por la Caja Nacional de Previsión Social - Seccional Boyacá, en orden a diseñar metodologías de observación y control de los servicios de salud, para buscar mecanismos de optimización de los servicios médicos asistenciales y la parte administrativa de la entidad, diligenciamiento que finaliza con la expedición de la resolución N° 002616 de mayo 10 de 1994, acto administrativo no demandado en este caso.

d). Como bien lo dijo el Tribunal, no existe certeza probatoria de que dicho informe preliminar IP - 003 hubiese sido el fundamento para la investigación disciplinaria adelantada contra el demandante, y del plenario se colige con facilidad que para nada incidió aquélla en la apertura y adelantamiento de esta última, aunque ambas fueron hechas en la misma entidad demandada, entre otras cosas porque la investigación de dicho informe preliminar se ordenó mediante auto de agosto 5 de 1992, tendiente a establecer responsabilidades por presuntas irregularidades en la adquisición de medicamentos para la regional, mucho después de haberse proferido el acto de destitución contenido en la resolución N° 5334 que se demanda.

e). Dentro del cuaderno disciplinario encuentra la Sala una buena cantidad de documentos probatorios, medios que conllevan a caracterizar la conducta del investigado frente a asuntos administrativos de carácter contractual, que dejan en entredicho el proceder administrativo y ético del demandante.

f). Se encuentra también en el plenario de la indagación, el memorial de los cargos formulados al implicado y el escrito de descargos hechos por el mismo, dando la razón y explicando los hechos planteados en la formulación de cargos.

g). Finalizada la investigación y perfeccionada la misma, la funcionaria investigadora procedió a rendir su informe ante la comisión de personal, para los efectos atinentes a su cargo.

h). En el folio 307 del cuaderno N° 1 de los anexos, se observa el concepto de la comisión de personal, de cuyo texto se colige que la decisión tomada fue discutida y debatida en su interior y cuyas conclusiones fueron consignadas en el acta N° 012, documento que recomienda la sanción impuesta.

i). Analizado el expediente administrativo, en él se observa la juiciosa tarea desplegada por la funcionaria comisionada para el efecto, con todas sus actuaciones que evidentemente se ajustan a derecho, tanto en lo sustancial como en lo procedimental, con sujeción a los preceptos de la ley 13 de 1984 y su decreto reglamentario 482 de 1985.

j). Producto de la recomendación formulada por la comisión de personal, es la resolución N° 5334 de noviembre 18 de 1991, con la cual se sanciona al demandante con destitución en el cargo e inhabilidad para ejercer empleos públicos por el término de cinco (5) años.

5.- Visto lo anterior, dirá la Sala que la acción disciplinaria es la atribución o potestad que la administración pública tiene, encomendada en este evento a la entidad demandada, para llevar a cabo los procesos administrativos que permitan establecer la responsabilidad de quienes incurrir en hechos constitutivos de faltas disciplinarias.

6.- En toda investigación disciplinaria el inculcado tendrá derecho a conocer el informe y las pruebas del expediente, así como a ser oído en descargos y a que se le practiquen las pruebas solicitadas, siempre que sean conducentes para el esclarecimiento de los hechos, al igual que a ser representado por un apoderado, si a bien lo tiene, en la forma como la ley lo establece para estos casos.

7.- El proceso consta de unas etapas generales: la primera es la práctica de diligencias preliminares cuando sea el caso, encaminada a establecer si es procedente o no, la apertura de una investigación. Luego, el funcionario designado una vez practicadas las diligencias dentro del término para el efecto señalado, deberá rendir un informe escrito recomendando si debe iniciarse o no la investigación. Y, en el evento de ser favorable el concepto de su apertura, la autoridad competente, designará nuevo investigador para que la adelante, todo ello conforme al procedimiento disciplinario que rige para estos casos.

8.- Como bien lo ha precisado el a quo, es indudable que el régimen aplicable al demandante en el momento de la ocurrencia de los hechos, lo era el consagrado en la ley 13 de 1984 y en el decreto reglamentario de 1985, estatutos que contemplan el proceso disciplinario.

9.- La Sala estima que conforme a las situaciones precisadas en el numeral 7 de esta relación considerativa, las precitadas etapas de carácter general fueron plenamente observadas por la autoridad en el caso sub examine, pues al demandante se le aplicó el debido proceso en toda su magnitud, se le respetó el derecho de defensa y se le dieron todas las garantías en el desarrollo de la investigación administrativa. Advierte la Sala que ninguna de las pruebas decretadas y practicadas en este disciplinario fue tachada de falsa, ni hubo inconformidad alguna ante la actuación desplegada por la funcionaria investigadora y al menos, no existe constancia alguna de ello. Lo anterior, por lo siguiente:

a)- En efecto, al folio 415 del cuaderno N° 3 del expediente, se encuentra la queja formulada ante el Procurador General de la Nación por el señor José Antonio Suárez D., en virtud de presuntas anomalías cometidas en la Caja Nacional de Previsión Social - Regional Boyacá, por compra de medicamentos a un mayor precio del que normalmente se tiene en favor de las entidades de carácter de previsión social, y por incurrir en inhabilidades, puesto que las distribuidoras DISPROFARMA y DISPROPHA, son sociedades constituidas por los doctores Enrique Monroy Pachón - Director de la Regional, y Francisco Gómez - Médico Jefe de la Clínica, siendo utilizados sus familiares como testaferros e impidiendo que otras firmas participen como proveedores, en mejores condiciones económicas.

b)- En los folios 193 y 194 del cuaderno N° 2 del expediente, se observa el auto de julio 23 de 1991, por el cual el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social decreta la apertura de investigación disciplinaria contra el doctor Enrique Monroy Pachón, Director Seccional de CAJANAL - Boyacá, ante la presunta comisión de irregularidades que violan disposiciones del estatuto de la contratación administrativa, para lo cual designa a la doctora Rita Cecilia Hernández Ibáñez, Jefe de la Oficina de Control Administrativo de la entidad demandada.

c)- En el folio 208 del anexo N° 22 del expediente, aparece el auto de agosto 2 de 1991 con el cual la funcionaria designada avoca el conocimiento de la investigación disciplinaria contra el Director de la Caja de Previsión Social - Regional Boyacá.

d)- A folios 205 a 211 del anexo N° 3, aparece el informe de las diligencias preliminares ordenadas por el Director General de la Caja mediante el oficio N° 233 de junio 11 de 1991 que se encuentra en el folio 88 del anexo N° 21, en orden a esclarecer presuntas irregularidades por parte de los doctores Enrique Monroy Pachón y Francisco Gómez, Director y Jefe respectivamente de la Caja Nacional de Previsión Social - Seccional Boyacá, recomendando la iniciación de un proceso disciplinario contra el primero de los funcionarios.

e)- La formulación y traslado de cargos al investigado Enrique Monroy Pachón, obra en los folios 223 a 216 del anexo N° 3 del expediente, con la relación de los hechos y circunstancias, de las disposiciones y pruebas que para el efecto señala, documento que fuera recibido por el afectado el día 27 de agosto de 1991, como así se acredita en el acto de notificación visto al folio 216 ibídem. El implicado gozaba del término de ocho (8) días para dar respuesta a dicho pliego, lo cual efectuó el 6 de septiembre siguiente, es decir, fuera del término de los ocho días ya señalado (fls. 274 a 268 del anexo 22).

f)- En los folios 187 a 193 del mismo cuaderno N° 3, se encuentra el informe disciplinario de la investigadora, con un análisis sobre los antecedentes, los hechos y las pruebas, amén de las conclusiones que del proceso administrativo se infieren, y por tanto, con la recomendación final de destituir al Director de la Regional por conductas previstas en el artículo 15 - numerales 10, 15 y 24 de la ley 13 de 1984, y el artículo 48 - numerales 10, 15 y 24 del decreto 482 de 1985, en concordancia con el artículo 6° del decreto 2400 de 1968.

g)- La calificación de las faltas disciplinarias endilgadas al Director de la Caja - Regional Boyacá, aparece en escrito de folios 194 a 196 de este mismo anexo, calificativo que es dirigido por el Director General de la entidad a la Presidencia de la Comisión de Personal, para los fines que competen a dicho organismo.

h)- Como ya se dijo, en los folios 280 a 282 del anexo N° 22, está la calificación de la falta disciplinaria dentro del proceso adelantado contra el demandante, calificación hecha por el Director General de la Caja Nacional de Previsión Social como "grave", dando como consecuencia la aplicación de la sanción de destitución para el funcionario Enrique Monroy Chaparro, conforme a lo preceptuado en el inciso 2°, literal b), artículo 44 del decreto 482 de 1985.

i)- En el folio 291 del mismo anexo 22, se observa el Acta N° 012 de octubre 28 de 1991, emanada de la Comisión de Personal de la Caja, con la cual se recomienda al señor Director General imponer la sanción de destitución para el inculpado doctor Enrique Monroy Pachón, por violación a preceptos contenidos en la ley 13 de 1984, el decreto 482 de 1985, el decreto 2400 de 1968, y el Estatuto Contractual contenido en el decreto 222 de 1983.

j)- El acto mediante el cual se sanciona al encartado con la destitución e inhabilidad por cinco (5) años para ejercer cargos públicos, se ubica en los folios 212 a 215 ibídem, el que le fuera debidamente notificado al señor apoderado del investigado que lo representó durante el desarrollo de la actuación, y como tal, interpuso contra la resolución N° 5334 de noviembre 18 de 1991, expedida por el Director General de la Caja, el recurso de reposición que fuera desatado mediante la resolución N° 0545 de enero 31 de 1992 vista en los folios 197 a 204 del mismo cuaderno, con la cual se confirma el primero de los actos acusados en todas y cada una de sus partes.

10.- Significa lo anterior, y ello se observa con claridad y precisión en el anexo N° 22 del expediente, al igual que en el número 3 del mismo, que al demandante le fueron respetados tanto el derecho de defensa como el debido proceso, se le tramitaron todas sus peticiones, se le expidieron las copias y piezas procesales requeridas y se le dieron todas las garantías propias del derecho disciplinario para estos casos (fls. 318 y ss.).

11.- Con las probanzas vistas en los anexos que integran el disciplinario, se encuentra demostrada la improcedente conducta del investigado y por ende, la comisión de las faltas disciplinarias que le fueron endilgadas en el pliego de cargos, probanzas en las que se observa lo siguiente:

a).- Visto paciente y juiciosamente el voluminoso expediente que integra el disciplinario, de su análisis se colige que varias de las entidades con

las que la Caja Nacional de Previsión Social - Regional Boyacá, celebró contratos, no acreditaron su existencia y representación legal ante la institución, obligación primordial para llevar a cabo la contratación administrativa, afirmación que se acredita con los documentos de folios 196 a 204, 181, 182 a 184, y 103 a 115 del anexo N° 22 del expediente.

b).- También se encuentra demostrado en el disciplinario el fraccionamiento de contratos y la omisión de requisitos que el numeral 2°, artículo 136 del decreto 222 de 1983 exige para la contratación respecto de compra de bienes muebles, como demostrada se encuentra la contratación y el ordenamiento de gastos por encima de las cuantías permitidas por el artículo 10 de la resolución N° 2211 de 1989, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social y documento que se encuentra en el anexo N° 5 del expediente. Hay documentos que así lo acreditan, en la forma como lo manifiestan tanto el informe de las diligencias preliminares de folios 188 a 194, como el contenido de la calificación de la falta disciplinaria visto en los folios 280 a 282 del anexo N° 22.

c).- Es notorio el incumplimiento de órdenes superiores contenidas en la circular N° 002 de febrero 8 de 1991, en especial frente a las contrataciones celebradas con las firmas HEERGU LTDA. y DISPROPHA, de conformidad con la expresa prohibición contenida en dicha circular que aparece en el folio 212 del comentado anexo 22, en armonía con la certificación de folio 204 ibídem, expedida por el Departamento Legal de la Cámara de Comercio de Bogotá.

12.- Así las cosas y sin entrar más en el fondo del asunto, es evidente entonces la transgresión de claros preceptos legales por parte del investigado, los que fueron constatados de manera expresa, clara y objetiva, por la funcionaria comisionada para adelantar la investigación administrativa de carácter disciplinario.

13.- Al desarrollar el concepto de violación en el escrito demandatorio, el actor manifiesta que la investigación administrativa disciplinaria se adelantó sin la observancia de la ley y sin el cumplimiento del trámite procesal señalado en la ley 13 de 1984 y en el decreto 482 de 1985, violándose el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, con omisión de la práctica de pruebas y sin ser oído en descargos, por lo que la autoridad quebrantó los preceptos invocados en el libelo introductorio de demanda, siendo notoria la falsedad en la motivación del acto demandado, razón por la que dicho acto es nulo de falsa motivación.

14.- Al respecto, la Sala dirá que la citad ley 13 de 1984 determina en su artículo 1° el objeto del régimen disciplinario y su naturaleza misma, con una marcada definición jurídica de todas y cada una de sus etapas hasta llegar a la calificación de la falta o faltas cometidas y la consecuente imposición de la sanción a que haya lugar, todo ello complementado con lo que en igual sentido dispone el decreto 482 de 1985, estatutos a los que como atrás se dijo, se acogió en un todo la funcionaria comisionada en el íter de la investigación contra Enrique Monroy Pachón, sin que se haya demostrado inhabilidad alguna de su parte, para tal fin.

15.- Para la Sala es indudable que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 15 de la ley 13 de 1984 - numerales 10, 15 y 24, y en el artículo 48 del decreto 482 de 1985 - numerales 10, 15 y 24, las conductas allí descritas, es decir: el trámite contractual doloso o con grave negligencia por razón del ejercicio de las funciones, la celebración de contratos sin la observancia de los requisitos legales y esenciales, el celebrarlos o liquidarlos sin el cumplimiento también de tales requisitos, la comisión de actos arbitrarios o injustos con ocasión de sus funciones, el exceso en el ejercicio de las mismas o la falsificación de documentos públicos que puedan servir de pruebas, o el consignar en ellos una falsedad, o callar total o parcialmente la verdad, son conductas que dan lugar a la aplicación de la sanción de destitución, como en el presente caso, conductas o faltas obviamente demostradas en el proceso administrativo, como está consignado.

16.- Es indudable que de todos modos con las pruebas practicadas en el disciplinario, está demostrada la comisión de las faltas imputadas en el pliego de cargos, advirtiéndose que le asiste razón al Juez de la primera instancia, cuando manifiesta que se acreditó la comisión de las faltas endilgadas, criterio que esta Corporación acoge por la seriedad jurídica que su providencia contempla.

17.- Ahora bien, respecto de las conductas atentatorias contra el estatuto contractual, contenido en el decreto N° 222 de febrero 2 de 1983, la Sala dirá que en cuanto al campo de su aplicación, el artículo 1° establece en su inciso primero, lo siguiente:

"Los contratos previstos en este decreto que celebren la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos) y los establecimientos públicos, se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto".

Fuerza concluir entonces, que la Caja Nacional de Previsión Social - Regional Boyacá, es una entidad sometida al régimen contractual que el decreto 222 de 1983 establecía, y como tal, el Director de CAJANAL en esa sección del país tenía que sujetarse en todas sus actuaciones contractuales a este régimen y a los requisitos en él contemplados.

18.- Ya el artículo 7° del precitado decreto 222, señalaba la manera de acreditar la existencia y representación legal de las entidades contratistas, y para el caso que ocupa la atención de la Sala, se ha encontrado que varias de las firmas con las que CAJANAL - Regional Boyacá contrataba, no llenan las exigencias de la ley para estos casos, careciendo prima facie, de la personería jurídica, a términos del inciso 1° de dicho precepto, que dice:

"Cuando los contratistas fueren personas jurídicas, deberán acreditar su existencia y representación mediante los documentos exigidos por la ley".

De otro lado, es evidentemente cierto que se quebrantó también el artículo 136 del estatuto contractual, cuyo numeral 2 consagra:

"Si su valor fuere igual o superior a quinientos (\$500.000) pesos e inferior a dos millones (\$2'000.000), requieren tres cotizaciones y contrato escrito".

La norma transcrita fue indudablemente quebrantada por el actor, quien de una u otra manera, desplegó conductas contrarias a dicho precepto, pues se encuentra demostrada la fracción de contratos en una sola fecha y la evasión del sometimiento a los postulados de la contratación administrativa, como bien lo señala el a quo cuando en su providencia recurrida, manifiesta al folio 327 del cuaderno original, lo siguiente:

"Lo que sí está probado, es que se contrató con unas firmas proveedoras que no estaban inscritas en la Cámara de Comercio de Tunja, y más aún, cinco (5) de estas entidades estaban siendo investigadas penalmente, lo cual viola el artículo 7° del decreto 222 de 1983, vigente para la época de los hechos.

También por resolución 2210 de 1989, se prohibía hacer compras superiores a QUINIENTOS MIL PESOS, sin el visto bueno del Comité de Compras, sin embargo, en un sólo día en favor de DISPROPHA, tres órdenes de compra cuyos valores son \$204.500.00, \$498.450.00, \$494.520.00, siendo pagadas las tres órdenes de compra el día 30 de enero de 1991; en favor de VILLA PEÑA EDICIONES tres órdenes de trabajo cuyos valores son \$409.200.00, \$495.000.00, \$492.690.00, siendo canceladas las tres órdenes de trabajo el día 30 de enero de 1991".

20.- La anterior situación se encuentra descrita, perfilada y demostrada con toda la documental que conforma el anexo N° 29 del expediente, en donde aparecen adquisiciones y facturas celebradas verbi gratia, con la firma denominada FARMACIA SECCIONAL, así: en febrero 1° de 1991 por la suma de \$450.582,00; en la misma fecha por \$499.867,00. Con la misma firma encontramos otras facturaciones por \$242.393, 00 y \$495.000, 00, de diciembre 2 de 1991, respectivamente (fls. 334 a 337, anexo N° 29).

De otro lado, con la firma MEFARMA LTDA., aparecen las siguientes facturaciones: una por \$498.420, 00; otra por \$214.800, 00; una tercera por \$494.040, 00 y una última por \$494.140, 00, todas ellas de noviembre 26 de 1990. Y con la firma DEPOSITOS Y SUMINISTROS A.G., se observan dos facturaciones de la misma fecha y por las sumas de \$196.620, 00 y \$496.800, 00, respectivamente (fls. 340 a 350 del anexo N° 28).

Todo lo anterior, en armonía con los documentos que en el mismo sentido se encuentran en los folios 35 y ss. Del anexo N° 33 y 381 y ss. Del anexo N° 34 del expediente.

21.-La Sala advierte que los testimonios recepcionados en el plenario, encontrados en los folios 123 y ss. Del cuaderno N° 2 del expediente, como los de Rita Cecilia Fernández Ibáñez, folios 123 a 133; Hilda Nohora Valenzuela de Borrás, folios 162 a 166; Elvia Esperanza Medina Gómez, folios 166 a 170; y Carlos Hernán Páez Guerra, folios 173 a 183, para nada atenúan ni desvirtúan la responsabilidad del demandante.

A contrario sensu, la confirman, pues el último de los declarantes por ejemplo, indica en su exposición que nunca se exigía el certificado de la Cámara de Comercio, y que los proveedores eran las firmas HEERGU LTDA., DEPOSITOS Y SUMINISTRROS A.G, DEPOSITOS PEÑA, VILLA PEÑA EDICIONES y DISPROPHA, firmas carentes de personería jurídica y de representación legal, algunas de las cuales como está dicho, se encontraban bajo investigación penal, conforme se desprende de autos.

22.- Acertada es entonces la apreciación del Tribunal cuando en la parte considerativa de la sentencia, afirma a folio 327 lo siguiente:

"...Frente a este tipo de corrupción administrativa, se hace necesario que decisiones como la que hoy es motivo de estudio por parte de esta Corporación sean mantenidas, pues definitivamente la corrupción administrativa y el deseo de desangrar las arcas públicas pretermitiendo trámites y haciendo esguinces a la ley, debe ser sancionado con todo el rigorismo que las normas legales contemplan para el efecto, pues es la única manera que se moralice la administración pública tan deteriorada en nuestros días, y la única manera que al servicio del Estado queden sólo los mejores, los más pulcros, eficientes y conocedores de sus derechos, pero sobre todo, de sus obligaciones para con el Estado".

23.- Valga precisar en este análisis, que no obra en el expediente indicio o prueba alguna que demuestre que el actor actuó con suma diligencia para evitar violaciones al régimen contractual, vicios de inmoralidad administrativa o síntomas de corrupción en el desarrollo de los contratos celebrados, por lo que no es posible aceptar que carece de responsabilidad alguna en los cargos que le fueron incoados en el disciplinario.

24.- Respecto de la responsabilidad que se debate y de las sanciones vigentes para conductas tipificadas como graves en las normas y estatutos disciplinarios, la Sala advierte que en el artículo 15 de la ley 13 de 1984, inciso 3°, sus numerales 10, 15 y 24, determinan las siguientes conductas que dan lugar a destitución:

"10) Tramitar dolosamente o con grave negligencia por razón del ejercicio de sus funciones, contratos sin la observancia de los requisitos legales esenciales, o celebrarlos o liquidarlos sin verificar el cumplimiento de los mismos. Igualmente, con dolo o negligencia grave, omitir su tramitación.

15. Cometer acto arbitrario o injusto con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas...

24) Falsificar documento público que pueda servir de prueba, consignar en ellos una falsedad, o callar total o parcialmente la verdad".

25.- Así las cosas, y aplicados los ya transcritos numerales al caso sub exámine, para la Sala es evidente que como quiera que el actor no tomó las medidas necesarias para la adecuada contratación y defensa de los intereses económicos de la entidad que él representaba, ni acreditó su diligencia y pericia necesarias para evitar las irregularidades de que dan cuenta los autos, su conducta encaja dentro de los parámetros de las disposiciones en comento, por ser el responsable de la eficiencia contractual, de los buenos resultados de su gestión y de la vigilancia de los intereses del Estado a él confiados.

26.- Así las cosas, fuerza concluir que al no cumplir el actor fiel y diligentemente con las funciones propias de su cargo, tendientes a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley y proteger los intereses del Estado, esta conducta no podía ser permitida por el Estado ni por la entidad

demandada, de suerte que ella causaba daños y perjuicios al ente oficial, razón por la que la decisión tomada en el acto acusado, la resolución N° 5334 de noviembre 18 de 1991, se ajusta en un todo a derecho.

27.- De suerte que las pruebas allegadas al plenario se ajustan igualmente a las reglas de la sana crítica, observándose que al demandante se le respetaron en desarrollo de la investigación disciplinaria, los principios generales que rigen para el proceso administrativo y que la decisión de destitución fue sometida de manera previa al concepto de la Comisión de Personal, indispensable para aplicar la sanción a términos del artículo 19 de la ley 13 de 1984, por lo que el acto de destitución permanece incólume en su presunción de legalidad, ya que la parte actora no alcanzó a desvirtuar los cargos formulados en su contra.

28.- Como los cargos imputados al acto demandando no se configuraron en el sub júdice y la resolución N° 5334 de noviembre 18 de 1991 continúa amparada por la presunción de legalidad, ello es razón más que suficiente para que esta Corporación confirme por los motivos expuestos, la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 6 de agosto de 1996, en la forma como lo hizo esa Corporación.

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

CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el seis (6) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996), que negó las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por ENRIQUE MONROY PACHON contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. PUBLIQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO.

La anterior decisión la estudió y aprobó la Sala en sesión celebrada el día 24 de junio de 1999.

JAVIER DIAZ BUENO

SILVIO ESCUDERO CASTRO
CARLOS A. ORJUELA GONGORA

Ausente

MYRIAM C. VIRACACHA SANDOVAL

SECRETARIA

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:41:50