



Sentencia 7797 de 2002 Consejo de Estado

GESTION FISCAL - Definición legal / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Sujetos pasivos

DESTITUCION MEDIANTE PROCESO DISCIPLINARIO - Improcedencia de la destitución porque se desconoció el derecho al debido proceso pues el superior agravó la sanción impuesta por el inferior / DERECHO DE DEFENSA Y DEL DEBIDO PROCESO - Aplicación en materia disciplinaria / INTERVENCION INDEBIDA EN POLITICA PARTIDISTA - Sanciona con multa al Alcalde Municipal por incurrir en esta falta disciplinaria / PROCESO DISCIPLINARIO - Sanción por indebida participación en política. Principio de la no reformatio in pejus / PRINCIPIO DE LA NO REFORMATIO IN PEJUS - Aplicación en materia disciplinaria, pues la sanción no puede agravarse si el afectado es apelante único

INTERVENCIÓN INDEBIDA EN POLÍTICA PARTIDISTA.- Resulta claro para la Sala que frente a los funcionarios públicos de la rama ejecutiva, como en este caso el alcalde municipal de Pamplona que ejerce jurisdicción sobre la respectiva localidad, existe prohibición específica de intervenir en actividades o en acciones políticas partidistas o de grupo. Constituye intervención indebida en política partidista no sólo cuando el funcionario público ejerce presión para que se apoye una determinada causa política sino también cuando se presiona para que el electorado desista respecto de una posible opción política, coartando así, de esta manera, el libre ejercicio del derecho al sufragio (artículo 258 de la C.P.). Obsérvese cómo, el alcalde municipal de Pamplona al responder supuestas acusaciones hechas en su contra por el señor Guillermo Chávez Cristancho se dejó provocar, emitiendo opiniones que comprometían la honestidad y honorabilidad del aspirante a la Cámara de Representantes, sin justificación alguna, e invitando, aunque de manera indirecta, a los pamploneses a que se abstuvieran de votar por él puesto que, a su juicio, los argumentos expuestos por el candidato carecían de solidez, no ofrecían un plan de trabajo y una acción social que permitieran al pueblo su respaldo, e inclusive puso en tela de juicio su labor como representante, diputado y concejal durante períodos pasados, y resaltó que no era garantía para el desarrollo del departamento. Bajo el supuesto ejercicio del derecho de defensa y de réplica, como se alega en la demanda, no puede llegarse hasta el extremo de recomendarse o de insinuarse a miembros de una comunidad poblacional que se abstengan o procedan a ejercer el derecho al sufragio, menos aún, cuando se pone de presente situaciones de orden personal, moral o ético de cierto aspirante que impida al electorado evaluar de manera objetiva tales condiciones. Así las cosas, observa la Sala que el Ministerio Público procedió de conformidad con la ley al comprobar que el alcalde municipal de Pamplona intervino, de manera indebida, en política partidista. En ausencia de tacha concreta y comprobada de la resolución 019 de 28 de febrero de 1992, las argumentaciones que se hacen en la demanda no resultan válidas para quebrar el principio de legalidad que ampara el acto acusado y es deber de la Sala mantenerlo a salvo, más aún si se tiene en cuenta que, según su propio contenido intrínseco, el actor incurrió en falta disciplinaria que, a juicio de quien tramitó y decidió el respectivo proceso en primera instancia, ameritó sanción consistente en una multa dineraria. No ocurre lo mismo, sin embargo, con los otros dos actos demandados, o sea el decreto 169 de 8 de junio de 1992 de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y el decreto 000988 de 28 de septiembre de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander. La garantía constitucional prevista en el inciso 2 del artículo 31, conocida en materia penal como el principio de la reformatio in pejus, tiene aplicación también en materia disciplinaria, así lo ha venido sosteniendo de manera reiterada la H. Corte Constitucional. Tratándose de un derecho de rango constitucional, que la propia Carta no supedita ni condiciona a requisito o exigencia de ninguna naturaleza, es obvio que su violación o flagrante desconocimiento se da cuando se cumplen los presupuestos enunciados en la norma constitucional: al surtir un recurso de apelación sobre un pronunciamiento judicial o administrativo que ha impuesto una pena o sanción, como en este caso disciplinaria, no puede esta última agravarse si el afectado es apelante único. Como eso fue, justamente, lo que ocurrió en esta oportunidad, el segundo de los actos acusados - decreto 169 de 8 de junio de 1992, emanado de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa - es nulo, en cuanto aparece abiertamente contrario a un dictado constitucional. Por consecuencia obvia, el acto final o de ejecución - decreto 000988 de septiembre 28 de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander -, es también nulo toda vez que su fundamento o razón de ser es el acto ya señalado contrario a la Constitución Política, de manera que declarada la nulidad de la solicitud de sanción de destitución debe predicarse igual consecuencia respecto del decreto que sólo se limitó a ejecutar la señalada petición sancionatoria. Finalmente advierte la Sala que en el caso examinado no procede el reconocimiento de perjuicios morales pedidos en la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002).

Radicación número: 54001-23-31-000-1993-7797-01(16144)

Actor: EDILBERTO GARCIA JAUREGUI

Demandado: NACION - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., el señor Edilberto García Jáuregui solicita de esta jurisdicción que se declaren nulos los siguientes actos administrativos:

1º. Resolución No. 019 de 28 de febrero de 1992 de la Procuraduría Departamental de Norte de Santander que resuelve sancionarlo, en su condición de Alcalde Municipal de Pamplona, con una multa de treinta días de sueldo.

2º. Decreto No. 169 de 8 de junio de 1992 de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa que modifica parcialmente, al resolver el recurso de apelación, la resolución 019 de febrero 28 de 1992 y en su lugar dispone sancionarlo con solicitud de destitución del cargo de Alcalde Municipal de Pamplona.

3º. Decreto No. 000988 de 28 de septiembre de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander que le impuso la sanción disciplinaria de destitución.

A título de restablecimiento del derecho pide que se ordene a la entidad demandada el pago de los perjuicios morales ocasionados con la expedición de los actos acusados.

HECHOS:

En la demanda se narran textualmente estos:

"1.- El día 23 de Octubre de 1991, en horas de la mañana, a través de la emisora 'Radio Cariongo' de Pamplona el señor GUILLERMO CHAVEZ CRISTANCHO, a la sazón candidato a la Cámara de Representantes, arremetió contra el Alcalde del Municipio de Pamplona, doctor EDILBERTO GARCIA JÁUREGUI, denigrando de su administración y colocando la eficiencia, la pulcritud y la honestidad del doctor GARCIA en la picota pública. Horas más tarde, un periodista de la misma emisora entrevistó al Alcalde en procura de esclarecer su posición en torno a los cargos que le fueran formulados por CHAVEZ CRISTANCHO, procediendo en consecuencia el doctor GARCIA JÁUREGUI a hacer uso de los derechos de defensa y réplica consagrados en nuestro ordenamientos constitucional.

2.- En una actitud mezquina y vil, el señor GUILLERMO CHAVEZ CRISTANCHO, no obstante haber sido él quien agravió de palabra y en sumo grado al doctor GARCIA JÁUREGUI en su intervención radiodifundida, procedió a deunicarlo (sic) ante la Procuraduría Departamental de Norte de Santander por supuesta intervención (sic) en política alegando que el Alcalde de Pamplona había formulado invitación a la ciudadanía para que se abstuviera de votar por él, cuando en realidad, como ya se dijo, el doctor GARCIA JÁUREGUI se limitó en su intervención radial a defender su gestión, recomendando a los miembros de su comunidad que ejercieran libremente el derecho al sufragio que de manera consciente apoyaran al candidato y el programa que más les satisficiera, sin que en ningún momento pueda válidamente predicarse que recomendaciones de esta índole constituyen 'indebida intervención en política' y que, por lo mismo, les están (sic) vedadas a los funcionarios públicos.

3.- La investigación adelantada por la Procuraduría Departamental de Norte de Santander con ocasión de la queja de CHAVEZ CRISTANCHO contra el doctor EDILBERTO GARCIA JÁUREGUI nunca estuvo en consonancia con la noción de 'DEBIDO PROCESO' de que trata el Art. 29 de la Constitución Nacional, ya que fueron ostensibles y determinantes las irregularidades que se cometieron en todos los aspectos, especialmente en el campo de la valoración de las pruebas, que a la postre conculcaron los legítimos derechos de mi representado, especialmente el de defensa, y condujeron al investigador a concluir erróneamente que mi representado (sic) evidentemente había intervenido, de manera indebida, en política. Tal investigación culminó con el proferimiento de la Resolución número 019, del 28 de Febrero de 1992, en la que se declara al doctor GARCIA JÁUREGUI responsable disciplinariamente y, consecuencialmente, a treinta días del sueldo que por ese entonces devengaba.

4.- Promovida la alzada por mi representado, la Procuraduría General de la Nación, por conducto del señor Procurador Primero Delegado para la Vigilancia Administrativa, optó por avalar la actuación de la Procuraduría Regional de Norte de Santander en lo atinente a la declaratoria de responsabilidad disciplinaria en cabeza del doctor GARCIA JÁUREGUI, agravando la sanción con claro desconocimiento de la 'PROHIBICIÓN DE REFORMATIO IN PEJUS' consagrada en la nuestra Carta Política. Fue así como se expidió por ese Despacho el Decreto número 169 del 8 de Junio de 1992 por medio del cual se solicita al señor Gobernador de Norte de Santander la DESTITUCIÓN del doctor GARCIA JÁUREGUI. ...".

Asimismo manifiesta que los actos acusados desconocen abiertamente la ley y le han causado perjuicios morales en la medida en que se ha visto relegado para ejercer su profesión.

Como disposiciones violadas con los actos acusados cita los artículos 15, 20, 21, 29, 31 y 314 de la Constitución Política, la ley 25 de 1974 y su decreto reglamentario 3404 de 1983, como quiera que violaron su derecho de defensa al hacer una valoración en forma equivocada de la prueba.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado judicial del Departamento de Norte de Santander, después de referirse a cada uno los hechos - los cuales desestima -, opina que esa entidad expidió el acto de destitución en estricto cumplimiento de un mandato legal (leyes 78 de 1986 y 49 de 1987), producto de una investigación y decisión disciplinaria en la cual no participa, sino que simplemente acata. Propone la excepción de cosa juzgada en cuanto el asunto fue dirimido por el Tribunal Administrativo de ese departamento.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, sostiene que los actos acusados fueron expedidos por funcionarios competentes quienes

respetaron el debido proceso y el derecho de defensa del inculcado. Que, conforme a las pruebas que obran en el proceso, la sanción impuesta por intervención en política se encuentra de conformidad con las normas legales (ley 25 de 1974 y decreto 3404 de 1983). Que si el fallo de primera instancia no se apela es consultable y faculta al funcionario de segunda instancia para revisar sin limitación la providencia del a-quo, como lo ha manifestado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 14 de agosto de 1991. Que en este caso las pruebas fueron valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica y no se viola derecho fundamental alguno puesto que se incurrió en una conducta disciplinable.

ALEGATOS

La Procuraduría General de la Nación dentro del término concedido para ello presentó sus respectivos alegatos de conclusión. Insistió en que los actos acusados se ajustaron a derecho, primero, porque no infringieron las normas citadas como violadas en la demanda y, segundo, porque se comprobó la falta cometida por el demandante.

La Sala procede a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

El asunto se contrae a establecer si se ajustan o no a la legalidad los siguientes actos administrativos: a) Resolución 019 de 28 de febrero de 1992 de la Procuraduría Departamental de Norte de Santander que le impone como sanción al actor en su condición de Alcalde Municipal de Pamplona una multa de 30 días de sueldo; b) Decreto 169 de 8 de junio de 1992 de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa que modifica la decisión anterior y, en su lugar, solicita su destitución; y c) Decreto 000988 de 28 de septiembre de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander que lo destituye del mencionado cargo.

Lo primero que se observa es que no hay lugar a declarar próspera la excepción de cosa juzgada, propuesta por el Departamento de Norte de Santander, porque supuestamente el asunto fue dirimido por el Tribunal Administrativo de ese departamento.

Tal vez, el representante judicial de la entidad territorial no se enteró que mediante providencia de 25 de junio de 1997 se declaró, por la entonces magistrada ponente del Consejo de Estado, la nulidad de todo lo actuado en el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por falta de competencia. Se consideró que el proceso era de única ante esta corporación (folios 180 - 182) y, por lo tanto, no puede hablarse de cosa juzgada cuando el asunto al cual se refiere, que este mismo, no ha sido resuelto de manera definitiva.

Ahora bien, como se sabe, la destitución es una forma de retiro del servicio público, pero al mismo tiempo es la máxima sanción que puede imponerse o aplicarse a un servidor público. Por revestir tal carácter y naturaleza - de sancionatorio - se requiere que la medida esté precedida y debidamente fundamentada en un proceso disciplinario.

Luego la destitución exige unos presupuestos previos e indispensables para su aplicación: 1) que la falta sea grave, 2) que esté debidamente comprobada, y 3) que el correspondiente proceso disciplinario se adelante en forma tal que al inculcado se le garantice su legítima defensa.

No puede olvidarse que las resoluciones acusadas de la Procuraduría General de la Nación, como actos administrativos proferidos por autoridades públicas que son, gozan de la presunción de legalidad, presunción que desde luego admite prueba en contrario.

Se analizarán entonces los aspectos de ilegalidad propuestos por el demandante en el mismo orden en que él los formula.

DERECHO DE DEFENSA Y DEBIDO PROCESO

Como lo ha dicho la Sala en otras ocasiones, el debido proceso es una garantía constitucional instituida en favor de las partes y de los terceros interesados en una determinada actuación administrativa o judicial (artículo 29). Consiste en que toda persona - natural o jurídica - debe juzgarse conforme a las leyes preexistentes al caso que se examina, garantizándosele para tal efecto principios como los de publicidad y contradicción y el derecho de defensa.

No obstante lo anterior, como lo ha expresado también la Sala, no toda irregularidad dentro del proceso disciplinario, genera de por sí la nulidad de los actos a través de los cuales se aplica a un funcionario una sanción disciplinaria, pues lo que interesa en el fondo es que no se haya incurrido en fallas de tal entidad que impliquen violación del derecho de defensa y del debido proceso.

En el caso examinado, y según pruebas que obran dentro del proceso, la actuación administrativa disciplinaria se surtió de la siguiente manera:

1º. Queja formulada el 6 de noviembre de 1991 por el señor Guillermo Chávez Crisanchó, en donde puso en conocimiento de la Procuraduría Departamental algunas irregularidades del alcalde municipal de Pamplona, relacionadas con indebida intervención en política y otras defraudaciones (folios 1 - 3 C.2). Queja presentada con base en la documental que aparece a folios 4 a 27 del cuaderno dos.

2º. El 13 de noviembre de 1991, la Procuraduría Departamental de Norte de Santander ordena la práctica de diligencias preliminares y comisiona a un abogado asesor adscrito a esa departamental para que adelante las diligencias correspondientes (folio 28).

3º. Con base en el material probatorio que obra a folios 29 a 54 del cuaderno dos, el abogado asesor de la Procuraduría Departamental de Norte de Santander al presentar el informe evaluativo concluye:

"Que existe mérito suficiente para decretar la apertura de formal investigación disciplinaria contra el señor EDILBERTO GARCIA JÁUREGUI, en su

condición de Alcalde Municipal de Pamplona (Norte de Santander), para la época de los hechos objeto de esta investigación, por violación de la normatividad disciplinaria puntualizada anteriormente." (Folios 55 - 58 C.2).

4º. Mediante providencia de 10 de diciembre de 1991, el Procurador Departamental abre formal averiguación disciplinaria en contra del señor Edilberto García Jáuregui, en su condición de alcalde municipal de Pamplona, ordena aplicar el artículo 4º del decreto 3404 de 1983 y pasar el expediente al abogado asesor (folio 59 C.2).

5º. El 13 de diciembre de 1991 la Procuradora Departamental le envía una comunicación al señor Edilberto García Jáuregui en donde le pone de presente que en su contra se ha abierto formal averiguación disciplinaria con el fin de definir su conducta por presuntas irregularidades violatorias del régimen legal (folio 60 C.2).

6º. Mediante oficio 3407 de 10 de diciembre de 1991, se le informa al demandante que la Procuraduría Departamental ha decidido correrle pliego cargos, con base en los hechos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25 de 1974 y su decreto reglamentario 3404 de 1984 y la ley 4ª de 1990, ya que posiblemente incurrió en responsabilidad disciplinaria.

Así, a la luz de las disposiciones legales vigentes y aplicables al caso concreto y con fundamento en los documentos que sirvieron de base para iniciar la respectiva investigación disciplinaria, le anuncia que cuenta con un término de ocho días hábiles para presentar los respectivos descargos, solicitar y aportar pruebas, y a conocer las que en su contra obran dentro del proceso disciplinario, quedando el expediente a su disposición en la secretaría de ese despacho (folios 62 - 63 del C.2).

7º. De la anterior decisión - Pliego de cargos No.3407 - proferido dentro del expediente número 076-09401, el actor se notifica personalmente el 20 de diciembre de 1991, según constancia secretarial que aparece a folio 65 del cuaderno dos. En la misma fecha, el demandante solicita copia del expediente para efectos de contestar el pliego de cargos, a lo que se accedió mediante auto de igual fecha.

8º. En la oportunidad concedida para presentar sus descargos, el señor Edilberto García Jáuregui afirma, en síntesis, que en este estado procesal se presenta una grave irregularidad por no observar las formas propias del juicio y que genera nulidad de todo lo actuado, pues la Procuraduría Departamental inicia preliminares y comisiona a un funcionario que debió sujetarse, en materia de pruebas, a la ley, ya que solicita la práctica de alguna de ellas con una petición y no bajo la figura de la comisión, por tanto, pidió la revocatoria del acto en mención. Agrega, que una cosa es intervención en política y otra defender su administración, como lógica reacción al ejercicio del derecho de defensa y de rectificación o réplica contra los improperios hechos por el señor Chávez Crisanchó. Dice, por último, que las afirmaciones hechas en la interlocución radial corresponden a la realidad y a lo probado dentro del plenario (folios 66 - 71 C.2).

9º. Por auto de 28 de enero de 1992 se decretan algunas pruebas de las solicitadas por el funcionario disciplinado (folios 76 - 78 C.2). Providencia de la cual es notificado personalmente el 6 de febrero de ese mismo año, sin que presentara inconformidad alguna, pues no intentó el medio de impugnación a su alcance, esto es, el de apelación (folios 82 - 83 C.2).

Conforme a la documental que se presenta a folios 85 a 142 del cuaderno dos, tales pruebas fueron practicadas en los términos solicitados.

10º. Hechas las consideraciones del caso y examinada la situación fáctica y jurídica del actor, la Procuraduría Departamental resuelve mediante resolución 019 de 28 de febrero de 1992 sancionarlo con multa de treinta días de sueldo (folios 143 - 153 C.2).

11º. Conocida la decisión anterior, el demandante interpone recurso de apelación básicamente con los mismos argumentos expuestos en el transcurso de la actuación administrativa disciplinaria (folios 157 - 160 C.2).

12º. La Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa mediante resolución 169 de 8 de junio de 1992 decide modificar parcialmente la resolución 019 de febrero 28 de 1992 y en su lugar dispuso sancionar al actor con solicitud de destitución del cargo de alcalde municipal de Pamplona (folios 164 - 178 C.2). Decisión notificada por edicto (folio 186 C. 2).

Como puede observarse, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias (ley 25 de 1974 y decreto 3403 de 1983) que rigen para esta clase de actuaciones administrativas, se cumplieron a cabalidad con las respectivas etapas del proceso, pues como se aprecia, se rinden los informes por parte del funcionario investigador, el inculcado conoce los cargos formulados de manera concreta y presenta sus descargos y alegatos oportunamente.

Así las cosas, no se desconoció el debido proceso.

INTERVENCIÓN INDEBIDA EN POLÍTICA PARTIDISTA

Alega que en su calidad de alcalde municipal de Pamplona no participó en política sino que simplemente ejerció los derechos de defensa y réplica ante comentarios denigrantes hechos en su contra por el aspirante a la Cámara de Representantes doctor Guillermo Chávez Crisanchó y relacionados con la eficiencia, pulcritud y honestidad de su administración.

Referente al tema, el artículo 127 de la Constitución Política señala:

"A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o compañía política constituye causal de mala conducta."

Resulta claro para la Sala que frente a los funcionarios públicos de la rama ejecutiva, como en este caso el alcalde municipal de Pamplona que ejerce jurisdicción sobre la respectiva localidad, existe prohibición específica de intervenir en actividades o en acciones políticas partidistas o de grupo.

Constituye intervención indebida en política partidista no sólo cuando el funcionario público ejerce presión para que se apoye una determinada causa política sino también cuando se presiona para que el electorado desista respecto de una posible opción política, coartando así, de esta manera, el libre ejercicio del derecho al sufragio (artículo 258 de la C.P.).

CASO CONCRETO

Los comentarios objeto de investigación y sanción por parte de la Procuraduría General de la Nación se encuentran consignados en los cassettes que se aportan a este proceso, así:

"Buenas tardes Carlos Augusto, pues precisamente se trata del comentario del señor Chávez esta mañana, por el radioperiódico, y le cuento Carlos Augusto que no me impresiona lo manifestado por el señor Chávez, cuando el personaje quiso manosear al alcalde, de tiempo atrás, pues no pudo, y esa es la costumbre, y quiere que todos le brinden reverencia, pero lo que sucede es que mis condiciones son muy diferentes a las del señor, tanto morales como intelectuales Carlos Augusto y ahora traigo remembranzas cuando iniciamos la primaria en el Liceo Pamplona en donde él se quedó porque no sabía leer ni sabía sumar y pasó por todos los colegios de bachillerato de Pamplona, en ese época era su personalidad, hoy me preguntó quién es él, pero bueno, como el personaje no tiene solvencia moral para manifestar con lingüida (sic) con lánquida voz lo que se refirió en la mañana de hoy, yo no he sido condenado, ni suspendido del cargo, ni procesado judicialmente, ni he sido multado, es decir, el rabo de paja del señor Chávez es sumamente largo y grande, antes por el contrario, mi administración ha sido muy honesta y recta y se ha moralizado se ha moralizado y se han hecho obras y se continuarán haciendo, y yo no me preocupo por en una inauguración que hayan o que existan voladores y la banda de músicos del municipio ni mucho menos, y sigo trabajando con la participación de la comunidad porque es característica regular de mi administración".

Continuó diciendo, el entonces alcalde municipal, en su interlocución radial:

"Igualmente Carlos Augusto yo no coacciono ni obligo a nadie a ejecutar una conducta, solo exijo que cumplan el deber, eso sí, soy estricto en ese sentido, tampoco he perseguido a nadie como decía el señor Chávez y fíjese que más del 50% de los funcionarios y obreros del municipio son cuotas de él, que le deben pagar eso sí un porcentaje mensual sobre su sueldo para mantener su movimiento, eso es muy claro, y es que el ladrón juzga por su condición, fíjese Carlos Augusto que lo usual en el municipio era conducir a todos los empleados y obreros a la casa del doctor Chávez y obligarlos aún en contra de su voluntad a actuar y obrar como lo indicaba el señor Chávez, eso sigue ocurriendo hoy en día con él, fíjese como fue el cierre de campaña, puros obreros y empleados del municipio, por eso la administración del doctor Chávez, quiero decirle muy claro, no fue tan lúcida y diáfana como todos sabemos sus jefes de oficina fueron sometidos a justicia ordinaria y fueron condenados, el jefe de obras públicas, el tesorero, el jefe de personal y, en fin, varios personajes de la administración municipal, lo que sucede es que se engaña a la gente con mentiras, eso es lo que la gente no sabe, con falacias, desmeritando la gente porque no permiten que sean superados por otros, yo invito a que observen la romería de funcionarios, por ejemplo, en las horas de la noche cuando se dirigen a la casa del doctor Chávez a recibir de parte de él, como deben actuar en el futuro y la forma como se coacta el pensamiento y la libre expresión de ellos, ala eso es inconcebible, yo por el contrario he querido que las elecciones sean puras y limpias como mi conducta, ni siquiera me reúno con mis asesores para hablar de política y lo que si debo ser muy enfático, lo que si debo ser muy enfático (sic) es que prohibí el proselitismo político dentro de la administración municipal, al igual que impartí instrucciones para que la fachada del edificio de la alcaldía no fuera blanco de publicidad política, como ninguno de los oyentes permitiría que su casa se le llenaran de avisos políticos y eso en el día de ayer mandé quitar un pasacalle del doctor Chávez que estaba precisamente frente a la alcaldía municipal, al igual que lo he hecho con varios movimientos políticos que han colocado esos avisos los he mandado a quitar y se los he devuelto al movimiento político para que los fijen en otros sitios, pero sin embargo, fíjense que yo estaba convencido de que los argumentos del candidato a la Cámara eran muy sólidos y que ofrecían un plan de trabajo y acción social para que todo un pueblo lo respaldara, pero lo escaso de la lucidez y de los programas hacen que como no tiene argumentos se dedique a atropellar a las personas, a injuriar, a calumniar y a pregonar imprecisiones producto de la ignorancia y de la incapacidad, pero, es que no podemos pedirle peras al horno Carlos Augusto, y acudir a ello es producto de la inseguridad y la inestabilidad emocional, por eso invito a los pamploneses para que voten, como debe ser el deber del ciudadano, pero que voten por programas y no porque le manifiesten haber realizado obras cuando han sido fruto del esfuerzo y del sacrificio de otras personas, es que ciertamente el que las usa se la imagina, todo lo que el señor Chávez pregona como negativo del alcalde fue precisamente lo que él hizo y aún hace, es el acoso de su conciencia por el fantasma que lo ronda y que no lo deja dormir y es producto de sus maquinaciones, a mí que investiguen y que me acusen y que miren los decretos de los despidos masivos y no encontraran ni ayer ni antier (sic) ni antes ni mañana porque eso no se ha producido, son puras mentiras. El fruto de mi gestión se lo entregaré a la comunidad para que ellos se enteren y no se dejen engañar y que me juzguen y que saquen sus propias conclusiones y que al doctor al doctor (sic) Chávez la comunidad le pregunte que hizo en los períodos pasados cuando estuvo en la Cámara de Representantes, cuando estuvo en la asamblea del departamento y cuando estuvo en el mismo concejo municipal, que él manifieste a la comunidad con pruebas y con hechos concretos que fue lo que verdaderamente realizó por Pamplona y se va a dar cuenta de que todo era producto de administraciones anteriores de proyectos pasados y nada producido por la mente del ciudadano, eso es lo que tengo que informarle".

Obsérvese cómo, el alcalde municipal de Pamplona al responder supuestas acusaciones hechas en su contra por el señor Guillermo Chávez

Cristancho se dejó provocar, emitiendo opiniones que comprometían la honestidad y honorabilidad del aspirante a la Cámara de Representantes, sin justificación alguna, e invitando, aunque de manera indirecta, a los pamploneses a que se abstuvieran de votar por él puesto que, a su juicio, los argumentos expuestos por el candidato carecían de solidez, no ofrecían un plan de trabajo y una acción social que permitieran al pueblo su respaldo, e inclusive puso en tela de juicio su labor como representante, diputado y concejal durante períodos pasados, y resaltó que no era garantía para el desarrollo del departamento.

Cree la Sala que los funcionarios del Estado no pueden hacer consideraciones de esta naturaleza, es decir, adoptar posiciones políticas partidistas en pro o en contra de aspirantes a cargos públicos, esto es, mostrarse de manera parcializada en estos aspectos, pues de ser ello así se considerará como una intervención en asuntos que son ajenos a su competencia y que, por disposición legal, les está expresamente prohibido.

Ahora bien, si el demandante consideraba que su administración o gestión como primer mandatario de esa municipalidad se estaba poniendo en entredicho por el entonces aspirante a la Cámara de Representantes, la Sala considera que en su interlocución debió, si lo estimaba pertinente, referirse a los temas objeto de agresión o bien hacer uso de las herramientas (acciones) legales si creía que se trataba de un irrespeto a la autoridad o de una injuria o calumnia, según el caso, pero no entrar a denigrar de quien supuestamente lo estaba asaltando en su buena fe, pues incurre en una conducta que resulta, por lo menos, reprochable.

Bajo el supuesto ejercicio del derecho de defensa y de réplica, como se alega en la demanda, no puede llegarse hasta el extremo de recomendarse o de insinuarse a miembros de una comunidad poblacional que se abstengan o procedan a ejercer el derecho al sufragio, menos aún, cuando se pone de presente situaciones de orden personal, moral o ético de cierto aspirante que impida al electorado evaluar de manera objetiva tales condiciones.

Así las cosas, observa la Sala que el Ministerio Público procedió de conformidad con la ley al comprobar que el alcalde municipal de Pamplona intervino, de manera indebida, en política partidista.

En ausencia de tacha concreta y comprobada de la resolución 019 de 28 de febrero de 1992, las argumentaciones que se hacen en la demanda no resultan válidas para quebrar el principio de legalidad que ampara el acto acusado y es deber de la Sala mantenerlo a salvo, más aún si se tiene en cuenta que, según su propio contenido intrínseco, el señor García Jáuregui incurrió en falta disciplinaria que, a juicio de quien tramitó y decidió el respectivo proceso en primera instancia, ameritó sanción consistente en una multa dineraria.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con los otros dos actos demandados, o sea el decreto 169 de 8 de junio de 1992 de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y el decreto 000988 de 28 de septiembre de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander.

Según el artículo 31 - inciso segundo - de la Constitución Política:

"El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".

Esta garantía constitucional, conocida en materia penal como el principio de la *reformatio in pejus*, tiene aplicación también en materia disciplinaria, así lo ha venido sosteniendo de manera reiterada la H. Corte Constitucional:

"En lo que se refiere a la tacha de inconstitucionalidad formulada por el demandante y que se dirige especialmente contra el artículo 120 acusado, que establece la plena competencia del superior para decidir sin limitación sobre la providencia impugnada, la Corte encuentra que es inexequible, por cuanto es contrario al principio de la no *reformatio in pejus* consagrado en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución Nacional.

Desde luego, en estas actuaciones administrativas de naturaleza disciplinaria, en ningún caso el superior puede desconocer el régimen del debido proceso ni el derecho de defensa, que tal como lo dispone la Constitución se aplican a todas las actuaciones judiciales y administrativas según lo dispuesto en el artículo 29; por tanto, no se puede apartar del marco del pliego de cargos, ni desconocer las pruebas aportadas por los sancionados, ni dejar de practicar las pruebas pertinentes y conducentes pedidas por el investigado.

Pero además, no obstante que se trate en este caso de un régimen diferente del penal y que en su desarrollo no se imponga una condena ni una pena en sentido exacto, ni se produzca una sentencia judicial, sino apenas se surta un procedimiento administrativo y se impongan sanciones administrativas de naturaleza disciplinaria, a juicio de la Corte debe tenerse en cuenta el principio de la no *reformatio in pejus*.

En efecto, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, inclusive en caso de actuaciones administrativas de naturaleza disciplinaria, diferentes al régimen penal, en atención a los principios constitucionales que establecen el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, no es constitucionalmente válido que el superior pueda agravar la sanción impuesta por el inferior; por tanto se declarará la inexequibilidad del mencionado artículo 120." (sentencia C-406 de 1995, M. P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Tratándose de un derecho de rango constitucional, que la propia Carta no supedita ni condiciona a requisito o exigencia de ninguna naturaleza, es obvio que su violación o flagrante desconocimiento se da cuando se cumplen los presupuestos enunciados en la norma constitucional: al surtir un recurso de apelación sobre un pronunciamiento judicial o administrativo que ha impuesto una pena o sanción, como en este caso disciplinaria, no puede esta última agravarse si el afectado es apelante único.

Como eso fue, justamente, lo que ocurrió en esta oportunidad, el segundo de los actos acusados - decreto 169 de 8 de junio de 1992, emanado

de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa - es nulo, en cuanto aparece abiertamente contrario a un dictado constitucional.

Por consecuencia obvia, el acto final o de ejecución - decreto 000988 de septiembre 28 de 1992 del Gobernador del Departamento de Norte de Santander-, es también nulo toda vez que su fundamento o razón de ser es el acto ya señalado contrario a la Constitución Política, de manera que declarada la nulidad de la solicitud de sanción de destitución debe predicarse igual consecuencia respecto del decreto que sólo se limitó a ejecutar la señalada petición sancionatoria.

Finalmente advierte la Sala que en el caso examinado no procede el reconocimiento de perjuicios morales pedidos en la demanda.

En efecto, establecido como está, que el demandante incurrió en una conducta disciplinaria que ameritaba sanción por su intervención indebida en política partidista, esto es, comprobado su comportamiento irregular como funcionario del Estado, no puede haber lugar al resarcimiento de perjuicios. Además, tampoco está probado dentro del plenario que la Procuraduría General de la Nación le haya causado perjuicio alguno con la actuación administrativa disciplinaria adelantada en contra del actor.

En mérito de 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:

1º. Declárase la nulidad del decreto número 169 de junio 8 de 1992 expedido por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y el decreto 000988 de septiembre 28 de 1992 proferido por el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, actos por medio de los cuales se sancionó con destitución del cargo de Alcalde Municipal de Pamplona al señor Edilberto García Jáuregui.

2º. Niéganse la demás pretensiones de la demanda.

3º. Reconócese personería a la doctora Erlinda Pineda Ávila como apoderada de la Nación - Procuraduría General de la Nación, en los términos del poder que obra a folio 235 del expediente.

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

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

ALBERTO ARANGO MANTILLA
NICOLAS PAJARO PEÑARANDA
Ausente
MYRIAM VIRACACHA SANDOVAL
Secretario Ad - hoc

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 14:03:26