



Función Pública

Sentencia 691 de 2011 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"
CONSEJERO PONENTE: DR. ALFONSO VARGAS RINCÓN

BOGOTÁ, D.C., CUATRO (4) DE AGOSTO DE DOS MIL ONCE (2011).

NÚMERO DE REFERENCIA: 170012331000199800691 01

NÚMERO INTERNO: 0947-2006

ACTOR: HUMBERTO RESTREPO VÁSQUEZ

AUTORIDADES NACIONALES

Llegado el momento de decidir y no observando causal de nulidad que invalide la actuación, procede la Sala a dictar sentencia, previos los siguientes:

ANTECEDENTES

Humberto Restrepo Vásquez por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó de esta Corporación, la nulidad de la Resolución No. 016 de 27 de marzo de 1998, proferida por la Procuraduría Provincial de Manizales, por medio de la cual le impone sanción de suspensión por el término de treinta días del cargo de Asesor Jurídico del Hospital de Caldas E.S.E. y de la Resolución No. 022 de 7 de mayo de 1998, expedida por la Procuraduría Departamental de Caldas, por medio de la cual confirma la sanción.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la Procuraduría General de la Nación al pago de la indemnización por los perjuicios morales ocasionados y que se hagan las desanotaciones de la sanción impuesta. Que se dé cumplimiento a los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

Como hechos en que sustenta sus pretensiones, relata los siguientes:

Mediante Oficio No. 0475 de 29 de octubre de 1996 la Fiscalía General de la Nación - Manizales presentó solicitud para que se iniciara investigación disciplinaria por haber ordenado la modificación los contratos de prestación de servicios médicos especializados.

Señala que modificó el término de duración de los contratos, de un año a tres meses de duración, debido a que la Contraloría Municipal de Manizales devolvió los contratos por no tener reserva presupuestal suficiente.

La Procuraduría Provincial de Manizales después agotar el trámite disciplinario profirió fallo por medio del cual lo sancionó con la suspensión del cargo sin remuneración por el término de 30 días, decisión que fue confirmada en segunda instancia por la Procuraduría Departamental de Caldas.

Normas violadas y concepto de la violación:

Constitución Política, artículos 29 y 123.

Código Contencioso Administrativo, artículos 36, 84.

Ley 200 de 1995, Artículos 5, 6, 14 y 131 numerales 2, 3 y 4.

Decreto Ley 222 de 1983, artículos 25, 46, 48, 52, 165 y 299.

Ley 80 de 1993, artículo 41.

Alega fundamentalmente que las providencias de la Procuraduría Provincial y Departamental desconocieron los derechos fundamentales,

violaron el debido proceso al no tener en cuenta las pruebas allegadas de forma oportuna por el disciplinado y negaron otras por ser improcedentes e impertinentes, hecho que no es cierto pues la misma entidad en segunda instancia ordenó tenerlas como pruebas en su totalidad.

El funcionario investigador ignoró las pruebas testimoniales y documentales aportadas, que constituían un factor determinante para ejercer el derecho de defensa conculcado, debió aplicar el artículo 6º de la Ley 200 de 1995.

El único material probatorio allegado al proceso disciplinario fue la prueba trasladada de la investigación adelantada en materia penal por presunta falsedad, las demás solicitadas y relacionadas con el déficit presupuestal y de contratación de la entidad fueron negadas.

A dichos contratos de prestación de servicios médicos el ente investigador no le podía aplicar los preceptos de la Ley 80 de 1993 por cuanto para la época no estaba vigente.

Explica que en materia disciplinaria la normatividad vigente para cuando sucedieron los hechos era la Ley 13 de 1984, y no como erróneamente se aplicó la Ley 200 de 1995 luego nadie puede ser juzgado sino conforme a las normas preexistentes, sin embargo considera que si se aplicara la norma posterior, esta proscribió en el artículo 14 toda forma de responsabilidad objetiva, como es el caso de los actos administrativos demandados que tuvieron en cuenta solamente la alteración de los contratos.

La responsabilidad objetiva fue objeto de estudio en el proceso penal seguido en su contra y el Tribunal Superior de Manizales lo absolvió de los cargos por la presunta falsedad en documento público.

Contestación de la demanda

La Procuraduría General de la Nación se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda y propone como excepción la ineptitud sustantiva de la demanda. Señala como razones de su defensa, las siguientes:

En cuanto a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, considera que la demanda adolece de la exposición sobre el concepto de violación y no expresa los argumentos por los cuales considera debe declararse la nulidad del fallo.

Expresa que los actos administrativos demandados se han ceñido a los postulados legales, se observó el derecho de defensa, de allí que el demandante haya tenido oportunidad de enterarse del proceso disciplinario, sin embargo, nunca cumplió la sanción pues entró a disfrutar la pensión de jubilación.

El planteamiento del actor sobre la determinación de la responsabilidad objetiva no es cierto pues en las pruebas obrantes en el expediente disciplinario se observó un comportamiento doloso pues modificó la situación de los contratistas del hospital.

En lo que tiene que ver con el hecho de que se aplicó la Ley 80 de 1993, afirma que no concuerda con la realidad, por cuanto en el auto de cargos no se hace referencia a violación alguna a la Ley 80 de 1993, la conducta del disciplinado no alude a las etapas contractuales.

Tampoco corresponde en la realidad fáctica el argumento del actor según el cual en el fallo se determinó responsabilidad objetiva, pues el ente disciplinario se fundamentó en pruebas que denotan que el disciplinado actuó con pleno conocimiento de la irregularidad en que incurría razón por la que quiso obtener una supuesta aceptación tácita por parte de los contratistas para modificar los términos de los contratos.

EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado solicitó en esta oportunidad negar las pretensiones de la demanda.

En materia de responsabilidad objetiva, las normas no hacen distinción en cuanto al carácter del nombramiento que ostente el servidor público, la duración del mismo o el nivel jerárquico, sólo basta que el operador jurídico incumpla sus deberes, abuse o se extralimite en sus funciones o incurra en prohibiciones, para cimentar una investigación disciplinaria.

Decretadas las pruebas en el proceso disciplinario, el implicado tuvo la oportunidad de controvertir la decisión que le negó algunas de ellas la cual fue confirmada al considerarlas razones de improcedentes, inconducentes, impertinentes. Sin embargo, también se revocó parcialmente la providencia conceder algunas que habían sido negadas.

Las desiciones acusadas fueron debidamente motivadas con base en las pruebas allegadas, y cumplidos los presupuestos de certeza de la falta y responsabilidad del disciplinado, se impuso la sanción.

Para resolver, se

CONSIDERA

La parte demandada propone como excepción la ineptitud de la demanda, al estimar que la demanda adolece de la exposición clara sobre el concepto de violación y no expresa los argumentos por los cuales considera debe declararse la nulidad del fallo.

Revisado el libelo demandatorio (ffs. 67 a 85), la Sala encuentra que la demanda reúne los requisitos formales establecidos en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, y en ese sentido no se configura el cargo denunciado, por lo que no prospera la excepción formulada.

El problema jurídico en el presente proceso, se circunscribe a determinar si los actos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, que impusieron sanción de suspensión de funciones sin remuneración por el término de treinta días, con fundamento en faltas contenidas en los numerales 1, 2 y 23 del artículo 40 de la Ley 200 de 1995, se encuentran ajustados a la legalidad o si por el contrario, vulneran las normas y derechos señalados en la demanda.

Lo anterior por cuanto el actor afirma conculcados sus derechos en la medida en que no se decretaron todas las pruebas que solicitó dentro del trámite del proceso, de un lado y de otro, porque se le aplicó la Ley 200 de 1995, la cual no estaba vigente cuando se inició el proceso disciplinario.

Para efecto de decidir, se tiene lo siguiente:

Violación del Debido Proceso

Con ocasión del oficio proferido por la Fiscalía General de la Nación, por medio del cual comunicó la resolución de acusación por falsedad material en documento público, la Procuraduría Provincial de Manizales abrió investigación formal contra Humberto Restrepo Vásquez en calidad de Asesor Jurídico del Hospital de Caldas con el fin de establecer la posible falta disciplinaria, al haber remplazado sin aparente justificación legal, la segunda hoja de los contratos celebrados entre el Hospital de Caldas y los médicos especialistas, con el fin de modificar la duración de los contratos.

Por medio del auto de 23 de junio de 2007 la Procuraduría Provincial formuló cargos, al considerar que con la posible actuación irregular del actor, se afectaba la credibilidad y la seriedad de lo pactado en los contratos materia de la investigación y el buen nombre de la entidad de salud, a lo que agregó la calidad del funcionario, quien consideró, que tenía la obligación de velar por el fiel cumplimiento de la ley y de los contratos.

Notificado del escrito de descargos, el disciplinado expuso lo siguiente:

Ante el problema presentado, por la devolución de los contratos de prestación de servicios, se convocó a la junta directiva del Hospital de Caldas y fue así, como fueron informados por el Asesor Jurídico Humberto Restrepo, sobre el problema presentado a raíz del perfeccionamiento de los contratos en las cinco especialidades médicas aprobadas en la junta anterior, al no ser registrado por la Contraloría Municipal por no tener disponibilidad presupuestal.

...

Atendiendo el conducto regular establecido, para coordinar las diferentes actividades científicas, con las administrativas, y así a estos jefes se les dio la información sobre el problema presentado con los contratos de prestación de servicios suscritos y devueltos sin perfeccionarse, para que a su vez informaran a los médicos contratistas y acudieran ante la asesoría jurídica, para recibir la información sobre la situación y plantearles el cambio de la segunda hoja de los contratos, en cuanto al término, que de un año quedaría de tres meses y por ende bajaba el valor

...

Lo que se pretendió con el cambio de la segunda hoja de los contratos no fue mi ánimo perjudicar a nadie, más bien fue el registro y posterior perfeccionamiento de los mismos, para que pudieran pagarles a los contratistas los turnos realizados oportunamente.

...

Otra situación que se presentó para el cambio de la segunda hoja en los contratos, fue la de evitar la suspensión en la atención de urgencias de parte de los médicos generales especialistas, ya que así lo manifestaban constantemente.

...

Llegado el momento procesal para el decreto de pruebas, se profirió auto el 19 de agosto de 1997. En dicha providencia, la Procuraduría tuvo como tales las aportadas por el actor y en cuanto a las solicitadas negó algunas por considerar que se referían a temas presupuestales y de contratación del personal médico que en nada se relacionaban con el auto de cargos, por cuanto éste se refería exclusivamente al cambio de la segunda hoja de los contratos celebrados con varios médicos especialistas, sin atender los presupuestos legales.

Entre las pruebas denegadas se encontraban las referidas a la solicitud de prueba pericial para determinar el estado del equipo de cómputo de la Entidad, las pruebas documentales para determinar la planta de personal del hospital y la certificación del presupuesto del hospital aprobado por la junta directiva en diciembre de 1992.

En desacuerdo con la anterior decisión, Humberto Restrepo Vásquez interpuso recurso de apelación y en segunda instancia la Procuraduría Departamental revocó parcialmente la decisión anterior y en su lugar decretó la prueba que tenía por objeto determinar los niveles de atención que prestaba el hospital y ordenó allegar las pruebas obrantes en el expediente que cursaba en el Juzgado Segundo Penal del Circuito Judicial de Manizales, al considerar que el informe de la gerencia del Hospital de Caldas sobre el nivel de atención, no estaba acreditado en el proceso por lo tanto resultaba procedente decretarla.

En las anteriores condiciones, no observa la Sala la vulneración al debido proceso alegada por el actor, en atención a que sus derechos de contradicción y defensa fueron respetados, se atendieron los recursos que interpuso contra las diferentes providencias que se dictaron en el curso del proceso y en las providencias que ahora son materia de demanda, se hizo valoración de las pruebas allegadas al proceso.

En efecto, los actos acusados se fundamentaron en lo siguiente:

Primera instancia.

No hay duda alguna de que hubo alteración en los contratos con los médicos que se le enumeraron en la hoja 2 del Auto de Cargos (folio 49 y s.s.) los cuales se extractaron de la diligencia de inspección judicial practicada por la Fiscalía 10 Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito.

...

Hay pues certeza de que existió la conducta base de la acusación, ya que la confesión aparece plenamente respaldada con los testimonios de la secretaria del acusado quien reconoce le dio la orden, y del Profesional encargado del manejo del personal medico.

...

Segunda instancia.

Está debidamente acreditada la conducta base de la acusación, pues la confesión aparece respaldada con los testimonios de la secretaria del implicado, quien reconoce que le dio la orden y el Profesional encargado del manejo del personal médico, sumándosele a ello la inspección judicial que se hiciera a los citados contratos.

...

De ninguna manera se le podía imputar responsabilidad al implicado en el evento en que a alguna persona no hubiera tenido asistencia médica oportuna, ya que a lo imposible nadie está obligado y antes por el contrario el deber que le impone el numeral 1º del artículo 40 de la ley 200 de 1995 es la de observar la ley, en este caso mirar las leyes contractuales administrativas y fiscales para la modificación de contratos. A ello se suma el hecho de que el numeral 2º del artículo 23 del Código Único Disciplinario justifica la conducta de quien actúe en cumplimiento de un deber legal y qué deber más ajustado a derecho que el acatar los procedimientos establecidos para modificar los contratos.

Lo anterior, refutando el argumento del investigado en el sentido de que fue imperioso su proceder, o sea, las vías de hecho, pero vuelve y se repite, no se puede actuar contra la ley buscando prevenir daños potenciales.

Ahora bien, tampoco es aceptable el argumento de que obtuvo al menos el consentimiento tácito para alterar los contratos, por que en la reunión a la cual se refirió no hubo reparo alguno. A este respecto creemos que ni el superior puede dar esta orden, por que desconocería un mandato legal y solamente cuando el legislador lo modifique se podrá actuar de acuerdo a la nueva reglamentación.

...

Finaliza el apelante endilgándole a la primera instancia que desconoció el artículo 14 de la ley 200 de 1995, que dispone que queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, es decir, que solo se tuvo en cuenta el hecho material del cambio de la segunda hoja de los contratos y que no se analizó el factor dolo. A este respecto se tiene que el fallo recurrido se explica tácitamente que sí se actuó con dolo, por el primer deber de todo funcionario o servidor público que impone el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 200 de 1995, es de cumplir y hacer cumplir toda la normatividad legal y de ahí el por que quien actúa como lo hizo el implicado, por vías de hecho y no de derecho.

Incluso las pruebas allegadas por el actor, se tuvieron en cuenta para efecto de la dosificación de la sanción.

Así rezan los actos acusados:

La situación bastante caótica hospitalaria que le tocó afrontar al doctor RESTREPO y que demostró plenamente como prueba documental que aportó y que pidió, sirve para que se atenúe la responsabilidad, es decir como factor dosimétrico de la sanción a imponer, pero no puede justificar su conducta, ya que había alternativas jurídicas que permitían superar el estado de necesidad, como por ejemplo citando urgentemente a los médicos para que con su expresa aceptación escrita se modificaran los contratos.

En consecuencia, del examen de las pruebas, para el ente investigador quedó claramente demostrada la conducta realizada por el asesor jurídico del Hospital de Caldas, quien transmutó la segunda hoja de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, lo cual quedó plenamente establecido para el órgano investigador, al valorar en su conjunto las pruebas aportadas y en especial los testimonios de su secretaria y del profesional encargado del manejo del personal médico.

Si bien el derecho de defensa se materializó con el hecho de que al interesado se le respetó el derecho a solicitar y controvertir pruebas, ello no implica que el investigador esté en la obligación de decretar todas aquellas que se pretendan allegar, por cuanto tiene la facultad de rechazar aquellas que considere inconducentes, innecesarias y superfluas, para efectos de determinar la comisión o no comisión de la conducta investigada.

Nótese que tuvo en cuenta los argumentos esgrimidos en el escrito de descargos, las pruebas solicitadas por el actor dentro del proceso disciplinario y tuvo la oportunidad de controvertir la providencia que le negó la práctica de algunas de ellas. Tan es así que interpuso recurso y en segunda instancia le fueron decretadas algunas que le habían sido negadas, y la negativa de otras confirmada por razones de improcedencia,

conducencia y pertinencia.

Vigencia de la Ley 200 de 1995

La segunda razón de inconformidad del actor, la hace consistir en que los hechos objeto de investigación transcurrieron en el año de 1993 y que por tal razón, le era aplicable la Ley 13 de 1984 y no la Ley 200 de 1995, norma aplicada por la entidad investigadora, razón por la cual, por ese aspecto también considera se le vulneró el debido proceso.

No asiste razón al actor, en la anterior afirmación por lo siguiente:

Como lo dice el actor, en efecto, los hechos por los cuales se le investigó y sancionó ocurrieron en el año de 1993, no obstante, sólo hasta el 23 de junio de 1997, la Procuraduría Provincial de Manizales expidió el auto de cargos, el cual notificó el 8 de julio del mismo año, es decir en vigencia la ley 200 de 1995.

Lo anterior, por cuanto dicha norma, en el artículo 176 dispuso:

Los procesos disciplinarios que al entrar en vigencia la presente Ley se encuentren con oficio de cargos notificado legalmente, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento anterior.

Como el oficio de cargos no se había dictado cuando entró en vigencia la Ley 200 de 1995, era esta la aplicable al caso particular del actor.

Es cierto como lo manifiesta el actor que fue absuelto dentro del proceso penal por la misma conducta por la que fue sancionado disciplinariamente, sin embargo por la razón de sus destinatarios y de los bienes jurídicos que protegen cada una en sus procedimientos, hay una marcada independencia y autonomía y por lo mismo puede suceder, como en el presente caso, que en uno de ellos sea absuelto mientras en el otro se le condene.

Se concluye en consecuencia que al momento de proferir los actos acusados la Procuraduría realizó un análisis tanto de los hechos, como de las pruebas recaudadas, según los parámetros de la sana crítica, desvirtuando cada uno de los argumentos planteados por el actor a lo largo del proceso.

Igualmente que en el trámite del proceso disciplinario materia de estudio, al señor Restrepo Vásquez le fueron respetadas las garantías que conlleva el derecho al debido proceso, pues tuvo la posibilidad de aportar pruebas e impugnar las decretadas, interponer recursos, entre ellos el de apelación, motivo por el cual la presunción de legalidad de los actos acusados permanece y por tal razón habrá de negarse las pretensiones de la demanda.

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

DENÍEGANSE las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y EN FIRME ESTA PROVIDENCIA ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

LA ANTERIOR PROVIDENCIA FUE ESTUDIADA Y APROBADA POR LA SALA EN SESIÓN DE LA FECHA.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
ALFONSO VARGAS RINCÓN

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:23