



Función Pública

Sentencia 00011 de 2013 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: DR. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013).

No. de Referencia: 630012331000200400011 01

No. Interno: 0282-2010

Actor: JESÚS MARÍA RAMÍREZ SALAZAR

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 16 de julio de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante la cual se declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción dentro de la demanda formulada por JESÚS MARÍA RAMÍREZ SALAZAR contra la Nación, Procuraduría General de la Nación – Fiscalía General de la Nación.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., el señor Jesús María Ramírez Salazar, por conducto de apoderado, solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Fallo disciplinario de 6 de mayo de 2003, proferido por el Procurador General de la Nación, mediante el cual se le sanciona con destitución del cargo e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término de 5 años.
- Providencia de 21 de mayo de 2003, por la cual el Procurador General de la Nación confirmó el fallo de 6 de mayo de 2003, al resolver un recurso de reposición formulado en contra de este último acto.
- Resolución No. 01333 de 22 de julio de 2003 por la cual el Fiscal General de la Nación declaró insubsistente el nombramiento del señor Jesús María Ramírez Salazar como Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Quindío.
- Resolución No. 01516 de 20 de agosto de 2003 por la cual se confirma la Resolución No. 01333 de 2003, al desatar el recurso de reposición interpuesto en contra del acto de insubsistencia.

A título de restablecimiento del derecho solicitó el demandante que se ordene su reintegro al cargo que venía desempeñando como Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, o a otro de igual o superior categoría, sin que exista solución de continuidad en la prestación del servicio.

Así mismo, solicitó el pago de su asignación salarial, correspondiente al 80% de lo que por todo concepto reciben los magistrados de alta Corte, así como primas, bonificaciones, reajustes y demás prestaciones dejadas de percibir desde la fecha de su retiro hasta la de su reintegro efectivo al cargo de Fiscal Delegado ante Tribunal.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes hechos:

Se sostuvo en la demanda que, el señor Jesús María Ramírez Salazar desempeñó el cargo de Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, para la circunscripción electoral del departamento de Cundinamarca, del 24 de agosto de 2000 al 18 de septiembre de 2002.

Se precisó que, mediante auto de 21 de febrero de 2002, el Procurador General de la Nación comisionó a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales para que indagara sobre las presuntas irregularidades que podían afectar el normal desarrollo y transparencia de las elecciones a celebrarse en marzo del 2002, al interior de las delegadas de la Registraduría Nacional del Estado Civil para los departamentos de Cesar, Magdalena, Guajira y Distrital para la ciudad de Bogotá.

Se argumentó que, si bien las indagaciones disciplinarias preliminares se limitaban a las cuatro delegaciones antes señaladas, el Director Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación dispuso la apertura de indagación preliminar sobre todas las Registradurías delegada del país, sin contar con la competencia para ello dado que, a juicio del demandante, el Procurador General de la Nación había delimitado funcional y territorialmente el ámbito de la comisión especial concedida al Director Nacional de Investigaciones Especiales.

Se precisó, que el Procurador General de la Nación inducido en error por el Director Nacional de Investigaciones Especiales, autorizó la interceptación de las líneas telefónicas de la Registraduría Delegada para el Departamento de Cundinamarca, esto sin tener en cuenta que la investigación sólo se limitaba a las Registradurías delegadas para los departamentos de Cesar, Magdalena, Guajira y Distrital para la ciudad de Bogotá.

Así las cosas se indicó que el 12 de junio de 2002 la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos contra el demandante al haber incurrido presuntamente en conductas disciplinariamente reprochables, frente a las cuales, sostuvo el señor Jesús María Ramírez Salazar, demostró la concurrencia de causales justificativas de su actuación previstas en la Ley 200 de 1995.

Se manifestó que, sumado a las irregularidades antes anotadas y sin que se hubiera concedido la oportunidad para presentar alegatos de conclusión, el Procurador General de la Nación profirió fallo sancionatorio, consistente en la destitución del demandante y la inhabilidad para el ejercicio de empleo público por el término de 5 años.

La anterior providencia, se sostuvo en la demanda, fue puesta en conocimiento del Fiscal General de la Nación con el fin de que investigara la presunta conducta punible en que pudo haber incurrido el demandante.

Finalmente, se señaló que contra el fallo disciplinario se interpuso el recurso de reposición el cual fue resuelto el 21 de mayo de 2003, confirmando en todas sus partes.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 15, 25, 29 y 42.

Del Código Contencioso Administrativo, el artículo 84.

Código de Procedimiento Civil, el artículo 34.

Código de Procedimiento Penal, el artículo 239.

De la Ley 200 de 1995, los artículos 41 y 135.

Ley 734 de 2002, el artículo 92.

Decreto 2241 de 1968, los artículos 32, 33 y 34.

Al explicar el concepto de violación se expresan entre otras razones, las que a continuación resume la Sala:

Se refiere en primer lugar, a que el Director de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación se excedió en el ejercicio de sus competencias al adelantar investigación sobre la Registraduría Delegada para el departamento de Cundinamarca, dado que la comisión mediante la cual el Procurador General de la Nación le autorizó investigar sobre las posibles irregularidades existentes en el desarrollo del proceso electoral de marzo de 2002, no incluía al departamento de Cundinamarca.

Se argumentó que, las decisiones disciplinarias acusadas se abstuvieron de excluir el material probatorio recaudado con violación al debido proceso, contrariando lo dispuesto por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, concretamente lo señalado en la sentencia SU-159 de 6 de marzo de 2002, en cuanto que *“el mandato constitucional de exclusión de las pruebas obtenidas con violación del debido proceso exige que el funcionario judicial de manera expresa determine que la prueba viciada no puede continuar formando parte del expediente.”*.

Precisó que, la Procuraduría General de la Nación omitió una valoración integral de la totalidad del material probatorio allegado al expediente, en especial de las pruebas testimoniales y documentales que desvirtuaban los cargos formulados en contra del señor Jesús María Ramírez Salazar.

Finalmente, se puso de presente que la Procuraduría General de la Nación omitió concederle al demandante la oportunidad de presentar sus

alegatos de conclusión dentro del proceso disciplinario que se siguió en su contra, tal como lo ordenaba el artículo 92 de la Ley 734 de 2002, vulnerando de esta forma las garantías constitucionales a la defensa y el debido proceso

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

I. La Procuraduría General de la Nación, mediante escrito visible a folio 194 del cuaderno No. 2 del expediente, dio respuesta a la presente demanda. Sin embargo, el Tribunal Administrativo del Quindío no tuvo en cuenta el referido escrito, toda vez que el mismo no fue acompañado del decreto de nombramiento y acta de posesión del Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, quien confirió poder al abogado Jairo López Loaiza para tal efecto.

II. La Fiscalía General de la Nación contestó la demanda con los argumentos que a continuación se exponen (fls. 224 a 231, cuaderno No. 2):

Sostuvo, en primer lugar, que el señor Jesús María Ramírez Salazar había sido sancionado por el Procurador General de la Nación, mediante providencia de 6 de mayo de 2003, con destitución del cargo que desempeñaba como Registrador Delegado para el departamento de Cundinamarca e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 5 años.

No obstante lo anterior, se precisó que el 20 de enero de 2003 el demandante había sido nombrado en provisionalidad como Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Quindío.

Bajo estos supuestos, argumentó la Fiscalía General de la Nación que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 79 del Decreto 261 de 2000, Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, y 37 de la Ley 734 de 2002 el señor Jesús María Ramírez Salazar se encontraba incurso en una inhabilidad sobreviniente la cual, daba lugar a la insubsistencia de su nombramiento, mediante providencia motivada, como en efecto ocurrió por Resolución No. 01333 de 22 de julio de 2003, suscrita por el Fiscal General de la Nación.

Así las cosas, se concluyó que la actuación administrativa de la Fiscalía General de la Nación estuvo acorde a las disposiciones que regulan la administración de su personal, sin que en ella se hubiera observado violación al debido proceso o defensa del demandante.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo del Quindío mediante sentencia de 16 de julio de 2009 declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción contencioso administrativa, con los siguientes argumentos (fls. 342 a 364, cuaderno No. 1):

Precisó el Tribunal que, la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho debió ejercitarse dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición formulado en contra del acto de que había declarado insubsistente su nombramiento como Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Quindío, plazo que en todo caso vencía el 21 de diciembre de 2003.

No obstante lo anterior, se advierte que el 21 de diciembre de 2003 el Tribunal Administrativo del Quindío se encontraba en vacancia judicial, razón por la cual el demandante debía formular la presente demanda el primer día hábil luego de darse por finalizado el referido receso, esto era el 12 de enero de 2004. Empero el señor Jesús María Ramírez Salazar radicó su demanda el 13 de enero de 2004, esto es por fuera del término de caducidad previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Finalmente, precisó el Tribunal que, si bien al momento de admitir la presente demanda pudo advertirse que el demandante acudía ante esta jurisdicción por fuera del término de caducidad ello no obsta para que, al momento de dictarse sentencia de oficio, se declare probada la excepción de caducidad.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante formuló recurso de apelación en contra de la anterior providencia, con las razones que continuación se resumen (fls. 387 a 389, cuaderno No. 1):

Consideró que no le asiste la razón al Tribunal cuando sostiene que hay lugar a declarar la caducidad de la acción, toda vez que el término de caducidad en el caso concreto se extendía hasta el 13 de enero de 2004, y no hasta el 12 como lo sostiene el Tribunal, en tanto este último día fue feriado.

Sostuvo que lo anterior obedece a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, en el cual se dispone que en los plazos de días que disponga la ley, se entienden suprimidos los feriados y de vacancia, e incluso precisó la citada ley que si el último día del plazo fuere feriado o de vacancia el mismo se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

Así las cosas, manifestó la parte demandante que la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho al ser formulada el 13 de enero

de 2004, respetó el término de cuatro meses previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Recordó la parte demandante que, tratándose de procesos disciplinarios el término de caducidad para acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es uno sólo, el cual se empieza a contar desde la notificación del acto de ejecución de la sanción impuesta por la autoridad disciplinaria, tal como ocurrió en el caso concreto en la medida en que el acto mediante el cual el Fiscal General de la Nación ejecutó la sanción impuesta al demandante quedó en firme y debidamente notificado el 21 de agosto de 2003.

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, la parte demandada solicitó revocar la sentencia impugnada y acceder a las suplicas de la demanda.

CONSIDERACIONES

Como no se evidencia causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

El problema jurídico

Deberá determinar la Sala, para el caso concreto, el momento a partir del cual comenzó a contarse el término de caducidad con que contaba el actor para controvertir la legalidad de la sanción disciplinaria impuesta en su contra, teniendo en cuenta que, con posterioridad a la expedición de los actos que dieron por finalizada la actuación administrativa sancionatoria, la Fiscalía General de la Nación, en virtud de inhabilidad sobreviniente, declaró insubsistente su nombramiento como Fiscal Delegado ante Tribunal.

Así mismo, en caso de que la presente acción hubiera sido formulada dentro del término de caducidad, la Sala entrará a estudiar el fondo del presente asunto con el fin de determinar si en la actuación disciplinaria que se siguió en contra del demandante le fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala para efectos de abordar los problemas jurídicos formulados con anterioridad hará las siguientes precisiones:

I.- De la competencia de esta Corporación para conocer de los procesos en los que se controvierte la legalidad de una sanción disciplinaria que implica el retiro definitivo del servicio.

II.- De la naturaleza de las Resoluciones No. 0-1333 de 22 de julio de 2003 y 0-1516 de 20 de agosto de 2003, proferidas por el Fiscal General de la Nación.

III.- De la caducidad de la acción.

ANÁLISIS DE LA SALA

I. De la competencia de esta Corporación para conocer de los procesos en los que se controvierte la legalidad de una sanción disciplinaria que implica el retiro definitivo del servicio.

Sobre este particular, esta Sección en un primer momento mediante auto de 12 de octubre de 2006. Rad. 799-2006. M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado precisó que: *“en aplicación de las previsiones consagradas en el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la ley 446 de 1998, se concluye que la competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, corresponden en única instancia al Consejo de Estado.”*

Con posterioridad, la anterior tesis fue reiterada mediante auto de 27 de marzo de 2009. Rad. 1985-2006, con ponencia del Despacho que sustancia la presente causa, argumentando en aquella oportunidad que: *“en aplicación de la previsión consagrada en el num. 13 del art. 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, que la competencia para conocer de las controversias como la presente [retiro del servicio sin cuantía], en las que se impugnan sanciones disciplinarias que originan el retiro del servicio, corresponde privativamente y en única instancia al Consejo de Estado.”*

Cabe precisar que sólo hasta el 4 de agosto de 2010 tal regla fue modificada en el entendido de que: *“si la sanción [disciplinaria], implica separación definitiva del cargo, la competencia radica en el Consejo de Estado, en única instancia, como se ha precisado en los precedentes citados, sin reparar, ni por un momento, en el monto económico del reclamo que inspira la demanda.”*.

Descendiendo al caso concreto, advierte la Sala que en el presente caso la parte demandante controvierte la legalidad de una sanción disciplinaria que implicó la separación definitiva del servicio, con estimación de la cuantía, la cual fue decidida por el Tribunal Administrativo del Quindío en primera instancia el 16 de julio de 2009, decisión contra la cual la parte actora formuló recurso de apelación dentro de la oportunidad procesal prevista en la ley, admitido por éste Despacho el 25 de febrero de 2010. (fl. 400, cuaderno No.1).

Así las cosas, estima Sala que teniendo en cuenta que al momento en que fue admitido el recurso de apelación, en el caso concreto, esto es, el 25 de febrero de 2010, la tesis vigente en materia de competencia para asuntos disciplinarios era la prevista en el auto de 27 de marzo de 2009, según la cual sólo se tramitaban en única instancia ante esta corporación *“las sanciones disciplinarias que originan el retiro del servicio sin cuantía”*, resulta procedente conocer en segunda instancia del mismo dado que se repite lo que se cuestiona, en esta oportunidad, es la legalidad de una sanción disciplinaria que implicó la separación definitiva del servicio, con estimación de la cuantía.

Lo anterior, en aras de garantizar la economía procesal que debe guiar toda actuación judicial en desarrollo de los principios y derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Así las cosas, la Sala entrará a conocer el fondo del presente asunto bajo las siguientes consideraciones.

I.- De la naturaleza de las Resoluciones No. 0-1333 de 22 de julio de 2003 y 0-1516 de 20 de agosto de 2003, proferidas por el Fiscal General de la Nación.

Sea lo primero advertir, que el señor Jesús María Ramírez Salazar solicita a través de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho la nulidad de los fallos disciplinarios de 6 y 21 de mayo de 2003, proferidos por la Procuraduría General de la Nación y de las Resoluciones No. 0-1333 de 22 de julio de 2003 y 0-1516 de 20 de agosto de 2003, por las cuales el Fiscal General de la Nación, en primer lugar, declara insubsistente su nombramiento como Fiscal Delegado ante el Tribunal del Distrito Judicial de Armenia y, en segundo lugar, resuelve un recurso de reposición confirmando dicha decisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, advierte la Sala que resulta necesario verificar para el caso concreto el contenido de dichos actos, con el fin de determinar su naturaleza y efectos frente a la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho a través de la cual el demandante cuestiona la legalidad de la sanción disciplinaria que la Procuraduría General de la Nación impuso en su contra, consistente en destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de cinco años.

Al respecto, conviene precisar que la jurisprudencia de esta Corporación, en los casos en que se controvierte la legalidad de sanciones de naturaleza disciplinaria, ha admitido de manera consistente la existencia de una íntima conexidad entre los actos administrativos que concluyen la actuación administrativa sancionatoria, esto es, los fallos sancionatorios propiamente dichos y los actos que con posterioridad pudiera expedir la administración para hacer efectiva la respectiva sanción, la que bien puede implicar el retiro del servicio.

Dicha conexidad está dada en el hecho de que el acto de ejecución encuentra su causa en los actos sancionatorios, expedidos por la autoridad disciplinaria, sin que ello signifique que formen un todo o una unidad toda vez que, el primero de ellos esto es, el de ejecución no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna del disciplinado. Al respecto, debe decirse que, la única connotación que la Sala¹ le ha conferido a los actos de ejecución en estos casos se reputa frente al cómputo del término de caducidad con el que cuenta el interesado para acudir ante esta jurisdicción con el fin de controvertir la legalidad de la actuación administrativa sancionatoria, en la medida en que el referido término se empieza a contar desde la firmeza del acto de ejecución, en lo que se entiende constituye una interpretación amplia del artículo 136² del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior, ha sostenido la Sala constituye una garantía para el disciplinado, en primer lugar, porque cuenta con la posibilidad de acudir ante el juez administrativo en el momento en que queden en firme los actos de ejecución, lo que frente a una eventual declaratoria de nulidad, en sede judicial, conllevaría a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto conexo y, en segundo lugar, porque se impide el fraccionamiento del conteo del término de caducidad en la medida en que se toma un solo término para demandar la nulidad de la totalidad de actos que integran la actuación disciplinaria, en aquellos casos en que el mismo nominador ejecuta la sanción impuesta.

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia y, descendiendo al caso concreto advierte la Sala que mediante Resolución No. 0-1333 de 22 de julio de 2003, el Fiscal General de la Nación declaró insubsistente el nombramiento del demandante como Fiscal Delegado ante el Tribunal del Distrito Judicial de Armenia con las siguientes consideraciones:

“Que a través de la Resolución No. 0-0084 de 20 de enero de 2003, el Fiscal General de la Nación nombró en el cargo de Fiscal Delegado ante el Tribunal de Distrito, de la Dirección Seccional de Fiscalías de Armenia al doctor JESÚS MARÍA RAMÍREZ SALAZAR, identificado con la cédula de ciudadanía número 17.147.409 expedida en Bogotá.

Que mediante fallo de única instancia fechado 6 de mayo de 2003, la Procuraduría General de la Nación, sancionó disciplinariamente con destitución del cargo de Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, Circunscripción Electoral de Cundinamarca, e impuso inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por un término de cinco (5) años al doctor JESÚS MARÍA RAMÍREZ SALAZAR, por aprovechar su cargo y posiciones para influir en procesos electorales de carácter político partidista. (...)

Que mediante oficio OP 03979 de fecha 17 de junio de 2003, la jefe de personal de la Fiscalía General de la Nación, remite a la Secretaría General el oficio 002334 del 11 de junio de 2003 de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual comunican que se ha impuesto sanción de destitución al doctor JESÚS MARÍA SALAZAR, quien se desempeñaba como Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil de Cundinamarca y además se le impuso inhabilidad en el ejercicio de funciones públicas por el término de cinco (5) años, y quien actualmente se encuentra vinculado laboralmente a la Fiscalía General de la Nación en el cargo de Fiscal Delegado ante el Tribunal de Distrito en la Dirección Seccional de Fiscalías de Armenia, Quindío. (...)

Que frente a los hechos anotados, se hace necesario acudir a las normas aplicables a la Fiscalía General de la Nación en materia de régimen de inhabilidades e incompatibilidades de sus funcionarios y empleados, siendo pertinente destacar las siguientes:

Que el numeral 5 del artículo 79 del decreto 261 de 2000, prevé:

"(...) no podrá ser nombrado ni desempeñar cargo en la Fiscalía General de la Nación:

(...)5. Quien haya sido destituido de cualquier cargo público.

(...) PARÁGRAFO. 1- los nombramientos que se hagan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo y aquellos respecto de los cuales surgieren inhabilidades en forma sobreviniente, serán declarados insubsistentes mediante providencia motivada, aunque el funcionario o empleado se encuentre escalafonado en la carrera judicial." (...)

Que los considerandos anteriores se advierte que el doctor JESÚS MARÍA RAMÍREZ SALAZAR, como funcionario de la Fiscalía General de la Nación, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad sobreviniente descrita. (...)."

En este mismo sentido, mediante Resolución No. 0-1516 de 20 de agosto de 2003 el Fiscal General de la Nación confirmó en todas sus partes la Resolución No. 0-1333 de 2003, al resolver el recurso de reposición formulado en su contra por el demandante, argumentando que (fls. 67 a 70, cuaderno No.1):

"(...) De otra parte, no puede concederse ningún término para poner fin a la inhabilidad que pesa sobre el doctor Ramírez Salazar, ya que la misma provienen de una decisión debidamente ejecutoriada adoptada por el Ministerio Público dentro del trámite administrativo disciplinario y que es cumplimiento inmediato, según el artículo 37 de la Ley 734 de 2002. (...)

Ahora bien, la resolución recurrida pretende acatar la obligación en cabeza de los diferentes órganos del Estado, de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos, buscando siempre asegurar la realización de sus fines, propendiendo por atender y satisfacer los intereses generales de la comunidad, razón por la cual, se exige que la función pública a nuestro cargo se desarrolle con arreglo, entre otros principios, al de la moralidad, permitiendo de esta forma asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante el país. (...)."

Si se desconociera esta orden y se permitiera que un servidor sobre el cual recae una inhabilidad para ejercer su cargo continuara en el servicio, estaríamos incurriendo en un grave desconocimiento de los principios en los que se basa la función pública consagrados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, más aún tratándose de una entidad como la Fiscalía General de la Nación, que por su especial función requiere el máximo de transparencia y moralidad por parte de quienes integran el organismo (...)

Del contenido de los actos transcritos advierte la Sala, que a diferencia de otros casos, en el presente los mismos no constituyen lo que la jurisprudencia ha denominado simplemente actos de ejecución. En primer lugar, porque el proceso disciplinario que se siguió en contra del demandante se originó con ocasión de la presunta infracción a su deber funcional como Registrador Delegado para el departamento de Cundinamarca, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo que permite, en principio afirmar, que la sanción disciplinaria de destitución se predica respecto de este empleo dado que como se determinó, en sede de la actuación administrativa sancionatoria, en su condición de delegado del Registrador Nacional del Estado Civil incurrió en las faltas disciplinarias previstas en el artículo 25, numerales 6 y 7, del Código Único Disciplinario, vigente para ese momento Ley 200 de 1995, esto es: *"la utilización del empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista; y poner los bienes del Estado de cualquier índole que sean, humanos, financieros o el mismo tiempo de la jornada de trabajo al servicio de la actividad, causas, campañas de los partidos y movimientos políticos."*

Y, en segundo lugar, porque al momento de culminar la actuación administrativa sancionatoria el señor Jesús María Ramírez Salazar se encontraba desempeñando empleo y funciones distintas a las que dieron lugar a la referida investigación disciplinaria, esto como, Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia lo que en estricto sentido, imposibilitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil hacer efectiva la sanción de destitución respecto del cargo de Registrador Delegado para el Departamento de Cundinamarca.

Bajo estos supuestos, la vinculación laboral del señor Jesús María Ramírez Salazar constituye un hecho ajeno a la actuación administrativa sancionatoria. Sin embargo, la sanción de destitución impuesta por la Procuraduría General de la Nación entraña una inhabilidad sobreviniente, artículo 37 de la Ley 734 de 2002, que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 261 de 2000 le impedía al actor el ejercicio de las funciones de Fiscal Delegado ante Tribunal, como se explica a continuación.

La Fiscalía General de la Nación expidió las Resoluciones Nos. 01333 de 22 de julio y 01516 de 20 de agosto de 2003, respectivamente, en cumplimiento del deber legal, que le asistía, previsto en el numeral 5, del artículo 79 del Decreto 261 de 2000, según el cual no podían ser

nombrados ni desempeñar cargos en la Fiscalía General de la Nación quienes hubieran sido destituidos de cualquier cargo público.

Para mayor ilustración se transcribe la referida norma:

“ARTICULO 79. No podrá ser nombrado ni desempeñar cargo en la Fiscalía General de la Nación: (...)

5. Quien haya sido destituido de cualquier cargo público. (...).”.

En efecto, sobre este mismo particular, sostuvo la Fiscalía General de la Nación al alegar de conclusión dentro del presente proceso que (fl. 455, cuaderno No. 1):

“(…) El Doctor Jesús María Ramírez Salazar, mediante acto administrativo del 6 de mayo de 2003, proferido por el señor Procurador General de la Nación, fue destituido del cargo de Delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la circunscripción electoral de Cundinamarca, imponiéndole a su vez, la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de cinco (5) años.

Mediante providencia del 21 de mayo de 2003, la Procuraduría General de la Nación, confirmó el acto administrativo proferido el 6 de mayo de 2003, por el señor Procurador General de la Nación, mediante el cual fue destituido el aquí demandante doctor Jesús María Ramírez Salazar, e inhabilitado para el ejercicio de funciones (sic) públicas por el término de cinco (5) años.

Como consecuencia de los hechos traídos a colación en los anteriores literales, la Fiscalía General de la Nación se vio en la necesidad y obligación de acudir a las normas aplicables en materia de régimen de inhabilidades e incompatibilidades de sus funcionarios y empleados (...)

De lo anterior se tiene que el Doctor Jesús María Ramírez Salazar, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad sobreviniente, la cual a la fecha se mantiene, esto teniendo en cuenta que ya se encuentra agotada la vía gubernativa y que la providencia proferida el 6 de mayo de 2003, mediante la cual el señor Procurador General de la Nación, lo destituyó del cargo de delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la circunscripción electoral de Cundinamarca, imponiéndole a su vez, la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de cinco (5) años, se encuentra en firme.”.

Bajo estos supuestos, se advierte con claridad que si bien es cierto las referidas resoluciones encuentran su causa mediata en el hecho de que el señor Jesús María Ramírez Salazar había sido sancionado disciplinariamente con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, por parte de la Procuraduría General de la Nación no lo es menos, que para el caso concreto, las mismas no constituyen meros actos de ejecución toda vez que, como quedó visto, ellas no materializan la decisión adoptada por la Procuraduría General de la Nación, a través de los fallos sancionatorios de 6 y 21 de mayo de 2003, en cuanto se refiere a la destitución del cargo que venía desempeñando el señor Jesús María Ramírez Salazar como Registrador Delegado para el departamento de Cundinamarca, en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lo anterior, como ya se dijo, dada la imposibilidad de ejecutar dicha medida frente al hecho de que el demandante se encontraba desempeñando un empleo distinto en la Fiscalía General de la Nación lo que, se repite, daba lugar a una inhabilidad sobreviniente tal como lo prevé el artículo 37 de la Ley 734 de 2002.

Sobre este particular, la Sala en sentencia de 27 de septiembre de 2007. Rad. 7392-2005. M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado precisó algunos aspectos a tener en cuenta al contar el término de caducidad frente a los casos en que se controvierte una sanción de destitución de carácter disciplinario, concretamente cuando el funcionario objeto de la misma ya no se encuentra desempeñando las funciones y el empleo con ocasión de cuyo ejercicio fue disciplinado, en los siguientes términos:

“Pues bien, tratándose de los actos de ejecución expedidos por el nominador, en cumplimiento de los de “solicitud de destitución” que dicte la Procuraduría General de la Nación, por su indiscutible conexidad con éstos, se impone que al ser demandados aquellos deba hacerse conjuntamente con los que dicta la Procuraduría General de la Nación con dicha petición-sanción, no sólo por ser los que los originan, pues no se concibe su existencia sin su causa eficiente, sino por la naturaleza de su conexidad.

En virtud de la incuestionable conexidad existente entre tales actos, en aras de propiciar una efectiva protección de los administrados, la Sala ha admitido que el término de caducidad sea uno solo para impugnar tanto el acto de ejecución de la sanción, como aquellos que imponen al funcionario la respectiva penalización por comisión de faltas disciplinarias, término que debe comenzar a contarse a partir de la notificación del acto de ejecución.

En el caso concreto, mediante la Resolución No. 02117 de 1994 se dispuso anotar en la hoja de vida, la sanción impuesta por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

La Policía Nacional ejecutó la solicitud de la Procuraduría anotando en la respectiva hoja de vida la sanción de destitución, toda vez que el teniente ya se encontraba retirado de la institución.

Pretende el demandante con el argumento de la conexidad entre los actos administrativos acusados revivir términos de caducidad frente a decisiones que ya se encuentran en firme.

En este caso en particular, la orden de destitución no se hizo efectiva en cuanto que el demandante ya se encontraba retirado del servicio motivo por el cual la caducidad opera a partir de la fecha de notificación del acto que agotó la vía gubernativa, esto es, la Resolución No. 017 del

22 de noviembre de 1993 –22 de diciembre de 1993 fecha en la cual ya estaba retirado del servicio-.

La jurisprudencia ha señalado que en los eventos en los que se cumple la solicitud de destitución el término de caducidad se cuenta a partir de la notificación de este último acto. No obstante, de acuerdo con el decreto 3404 de 1983 para el caso de los funcionarios retirados definitivamente de la entidad se ordenan las respectivas anotaciones, y en el caso concreto, el sancionado no se encontraba vinculado con la institución, por haber sido retirado por separación absoluta según decreto 2394 del 211091. En este evento, el acto de cumplimiento se contrae a los términos previstos en el artículo 30 del decreto 3404 de 1983 y no a la ejecución material del retiro definitivo del cargo por cuanto ya el empleado no hace parte de la respectiva entidad.”.

Así las cosas, debe decirse que, las Resoluciones Nos. 01333 de 22 de julio y 01516 de 20 de agosto de 2003, respectivamente, son actos administrativos mediante los cuales el Fiscal General de la Nación extinguió la relación legal y reglamentaria que existía, hasta ese momento, entre el señor Jesús María Ramírez Salazar y la Fiscalía General de la Nación, al declarar insubsistente su nombramiento como Fiscal Delegado ante el Tribunal del Distrito Judicial de Armenia en virtud al hecho impeditivo de naturaleza especial, previsto en el numeral 5 del artículo 79 del Decreto 261 de 2000, actos que en todo caso fueron expedidos con posterioridad a la firmeza de la actuación administrativa sancionatoria, artículo 119 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984.

De acuerdo a las consideraciones que anteceden y teniendo en cuenta que la pretensión del señor Jesús María Ramírez Salazar, en el caso concreto, se contrae a cuestionar la legalidad de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de 5 años que le impuso la Procuraduría General de la Nación mediante los fallos disciplinarios de 6 y 21 de mayo 2003, estima la Sala que el término de caducidad para efectos de controvertir la legalidad de la referida sanción comienza a contarse a partir de la firmeza de los actos que dieron por finalizada la actuación administrativa sancionatoria y no desde la notificación de las Resoluciones Nos. 01333 de 22 de julio de 2003 y 01516 de 20 de agosto de 2003, las cuales, como quedó ampliamente expuesto, no tienen el carácter de actos de ejecución de la sanción anotada, en la media en que fueron expedidas por el Fiscal General de la Nación con fundamento en lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 79 del Decreto 261 de 2000 ante la existencia de una inhabilidad sobreviniente.

Habiendo precisado la naturaleza de las Resoluciones Nos. 01333 de 22 de julio y 01516 de 20 de agosto de 2003, la Sala entrará a verificar si el actor, al cuestiona la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación, acudió ante esta jurisdicción dentro del término de caducidad previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, esto respecto de los fallos sancionatorios de 6 y 21 de mayo 2003, con las siguientes consideraciones.

I.- De la caducidad de la acción

Sostiene el Tribunal, en la sentencia de 16 de julio de 2009, que el señor Jesús María Ramírez Salazar acudió ante esta jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se le impuso una sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos, y por los que se ordenó su retiro del servicio como Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, por fuera del término de caducidad previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que la presente demanda fue radicada ante el Tribunal Administrativo del Quindío el 13 de enero de 2004.

Sobre este punto, el señor Jesús María Ramírez Salazar en el escrito de apelación indicó que no le asistía la razón al Tribunal en cuanto declaró probada la excepción de caducidad, frente a los actos demandados, toda vez que el término de cuatro meses previsto en el artículo 136 de Código Contencioso Administrativo se vencía el 13 de enero de 2004, en razón a que si bien el mismo en principio se agotaba el 21 de diciembre de 2003 fecha en la que la rama judicial se encontraba en vacancia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4 de 1913, dicho término se corría al primer día hábil con posterioridad, esto es, al 13 de enero de 2004, fecha en la que fue formulada la presente demanda ante el Tribunal Administrativo del Quindío.

Teniendo en cuenta lo anterior, estima la Sala pertinente precisar que el Procurador General de la Nación mediante fallo disciplinario de 6 de mayo de 2003 sancionó al señor Jesús María Ramírez Salazar con destitución del cargo e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de 5 años al “aprovechar su cargo y posición para influir en procesos electorales de carácter político partidista” (fls. 24 a 46, cuaderno No.1).

Contra la anterior decisión, el demandante formuló recurso de reposición el cual fue resuelto por el Procurador General de la Nación mediante providencia de 21 de mayo de 2003, confirmando en todas sus partes el fallo de 6 de mayo del mismo año argumentando que: “Desde luego el Dr. Ramírez si influyó en el proceso electoral de marzo de 2002, por cuanto aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe; sino el papel que juega, dentro de la organización electoral, respecto de los movimientos y partidos que se encontraban involucrados en el debate electoral y precisamente ofreció puestos al Dr. SEDANO no como aspirante a una corporación, sino como dirigente del partido Nacional Conservador, así mismo apoyó y ofreció cargos a otros movimientos, su inclinación por el grupo Colombia y en el magneto se aprecia con claridad su afirmación de conformar renglón con quien iba a tener el poder y es su amigo.”. (fls. 47 a 61, cuaderno No.1).

La anterior actuación, advierte la Sala, quedó en firme el 28 de mayo de 2003, de acuerdo con la certificación suscrita por la Secretaria de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación visible a folio 62 del cuaderno No. 2 del expediente. Así las cosas, debe decirse que, si la intención del señor Jesús María Ramírez Salazar era controvertir la legalidad de la sanción disciplinaria que le había sido impuesta debió interponer la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes al 28 de mayo de 2003, fecha en que se reitera quedó en firme la actuación administrativa sancionatoria.

En relación con este aspecto, sostuvo la Procuraduría Segunda Delegada ante esta Corporación, en concepto de 22 de noviembre de 2010 que

(fls. 461 a 465, cuaderno No. 1):

“(…) En este caso los fallos sancionatorios que profirió la PGN son los actos administrativos a través de los cuales decidió sancionar disciplinariamente al demandante y, si bien los que profirió la Fiscalía contienen la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del demandante, estos son la consecuencia de la sanción de destitución que ordenó el ente de control.

Por lo tanto, no es cierto que el término de caducidad en este caso se deba contabilizar desde la fecha en que se profirió el último acto que dictó la Fiscalía General de la Nación, porque es evidente que la decisión de fondo que resolvió sobre la investigación disciplinaria es la que profirió la Procuraduría General de la Nación y es independiente (…).”.

Bajo estos supuestos, al verificar dentro del expediente si el señor Jesús María Ramírez Salazar formuló la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, se observa que la misma fue interpuesta el 13 de enero de 2004, según se advierte en el sello de la Oficina de Administración Judicial de la Seccional Quindío, visible a folio 22 del cuaderno No. 2, esto es, por fuera de los cuatro meses previstos en el artículo 136 ibídem, los cuales para el caso concreto fenecían el 28 de septiembre de 2003.

La anterior circunstancia, permite afirmar que el señor Jesús María Ramírez Salazar cuestionó la legalidad de la sanción disciplinaria impuesta en su contra por la Procuraduría General de la Nación una vez se encontraba agotado el término previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, lo que, en consecuencia, da lugar a declarar por probada la excepción de caducidad de la acción e imposibilita a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo sobre la presente controversia.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia la Sala confirmará la sentencia de 16 de julio de 2009 mediante la cual, el Tribunal Administrativo del Quindío declaró probada la excepción de caducidad de la acción formulada por el señor Jesús María Ramírez Salazar contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación.

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

CONFÍRMASE la sentencia de 16 de julio de 2009 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Quindío declaró probada la excepción de caducidad de la acción formulada por el señor Jesús María Ramírez Salazar contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sobre este particular, puede verse la sentencia de 14 de noviembre de 1995, Expediente No. 7200, Consejera Ponente: Dra. Clara Forero de Castro, en la que se sostuvo: “Sobre el particular se observa que ciertamente las argumentaciones del a quo reflejan el criterio de la Sala, en el sentido de que los actos mediante los cuales el órgano que en ejercicio del poder disciplinario atribuido por la constitución o las leyes, impone a los funcionarios públicos la sanción de destitución, no conforma con el respectivo acto de ejecución proferido por la autoridad nominadora, un acto complejo. Sin embargo la Sala, rectificando alguna providencia anterior ha dicho también que aunque son actos independientes, es incuestionable la conexidad existente entre ellos, lo que implica que, para garantizar una efectiva protección del derecho de defensa, el término de caducidad deba ser uno solo para impugnar tanto el acto de ejecución como aquellos que imponen al funcionario la respectiva penalización por faltas disciplinarias, término que comienza a contarse a partir de la notificación o comunicación del acto de ejecución. Así como el conocimiento de los actos proferidos, cuando se acusan en su totalidad, no se fracciona, tampoco debe fraccionarse o contarse separadamente el término de caducidad de la acción procedente contra ellos, que en este caso tiene como juez el Tribunal.”.

² “ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. (...) 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:02:20