



Función Pública

Sentencia 101 de 2011 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

CONSEJERA PONENTE: DRA. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

BOGOTÁ D.C., TRES (3) DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE (2011)

REF: EXPEDIENTE NO. 110010325000200900101 00

NO. INTERNO: 1453-2009

AUTORIDADES NACIONALES

ACTOR: RICARDO LEÓN CASTILLO BURBANO

Cumplido el trámite previsto en los artículos 207 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

I-. ANTECEDENTES

LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el señor Ricardo León Castillo Burbano demandó a la Procuraduría General de la Nación y a la Gobernación de Nariño, en orden a obtener los siguientes pronunciamientos:

i)-. Nulidad del fallo de primera instancia, Resolución N° 004 de 20 de enero de 2004, mediante la cual la Procuraduría Regional de Nariño lo sancionó con destitución del cargo, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño (IDATT), e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término de cinco (5) años; ii) nulidad del fallo de 26 de octubre de 2004, mediante el cual la Viceprocuraduría General de la Nación resolvió el recurso de apelación y confirmó la sanción impuesta en primera instancia; y iii)

nulidad de la Resolución N° 0798 de 28 diciembre de 2004, mediante la cual el Gobernador de Nariño hizo efectiva la sanción impuesta.

Como consecuencia de las anteriores determinaciones y a título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la Procuraduría General de la Nación, Oficina de Registro y Control, cancelar el antecedente disciplinario en su contra.

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se resumen así:

El 29 de marzo de 2001, el Jefe de la División Técnica Operativa del Instituto Departamental de Tránsito dirigió un informe a la Jefe de Quejas y Reclamos de esa Entidad con base en el cual se inició una investigación disciplinaria en contra del actor.

El 30 de abril de 2001 la denuncia llegó a conocimiento de la Procuraduría Regional de Nariño, la cual se relacionaba con posibles irregularidades atribuidas al actor, consistentes en apropiarse de dineros provenientes de un operativo de tránsito en el Municipio de Pupiales, los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el cual dejó un producido en cuantía de un millón quinientos ochenta y dos mil doscientos pesos (\$1'582.000.00), dinero que según el quejoso fue entregado al doctor Ricardo León Castillo Burbano y que no ingresó al patrimonio de la Entidad; se relacionaba además con el supuesto cobro de dinero a usuarios para la expedición de placas a sus automotores, el cual tampoco ingresó a la Tesorería de la Entidad.

Mediante auto de 30 de abril de 2001 la Procuraduría Regional de Nariño ordenó abrir investigación en contra del actor y dispuso la práctica de pruebas; el 23 de septiembre de 2002 le formuló Pliego de Cargos por las siguientes conductas:

i)-. Posible indebido provecho patrimonial en cuantía de seiscientos noventa y siete mil doscientos pesos (\$697.200.00), como producto de un operativo realizado por el IDATT, en el Municipio de Pupiales, los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el cual arrojó la suma de un millón quinientos ochenta y dos mil doscientos pesos (\$1'582.200.00); ii) posible indebido provecho patrimonial en cuantía de dos millones trescientos sesenta mil pesos (\$2'360.000.00), como resultado de la anómala orden impartida en su condición de Director del IDATT, para que se recibiera la suma de veinte mil pesos (\$20.000.00) a los usuarios que solicitaron cambio de placas de sus automotores, durante los años 1999 y 2000, habida consideración que aquellos ya habían cancelado antes por dicho trámite; iii) posible indebido provecho patrimonial, al haber permitido y tolerado la solicitud de dádivas por parte de los usuarios a través de distintos Inspectores de Tránsito, so pretexto de celebrar las fiestas patronales de la Institución, en el mes de agosto de 2000 y iv) ejercer posiblemente presiones indebidas a funcionarios de la Entidad, para obtener recursos económicos, bajo amenazas de ser removidos del cargo si no cumplían tales exigencias. Los dos últimos cargos no fueron señalados en el informe que dio origen a la investigación.

El 22 de octubre de 2002 el actor presentó descargos. En relación con el primer cargo señaló que se debía evaluar la prueba testimonial, de la cual se infiere que el dinero producto del operativo en Pupiales los días 10 y 11 de diciembre de 1999, no fue entregado el 23 de diciembre del mismo año como señala el quejoso, con lo cual se corrobora la tacha de falsedad que alegó su apoderado respecto del acta de entrega de dineros; señaló además que el producto del operativo fue entregado a la Tesorería Municipal el 24 de enero de 2000, por cuanto existía un convenio interadministrativo entre el IDATT y la localidad de Pupiales y así se exigía para esos casos; respecto del segundo cargo aseguró que las sumas de dinero fueron entregadas voluntariamente por los usuarios, e ingresaron al patrimonio de la Entidad por concepto de revisiones practicadas en el Centro de Diagnóstico Automotriz Nariño; en cuanto al tercer cargo afirmó que es una práctica reiterada de iniciativa de Inspectores y Agentes de la Entidad y el producido se invirtió en una jornada de recreación programada para funcionarios del IDATT en el Municipio de Sandona y en el arreglo de vehículos de la Entidad y que el cuarto cargo carecía de sustento probatorio.

Mediante fallo N° 22 de 13 de mayo de 2003, la Procuraduría Regional de Nariño lo sancionó con destitución del cargo e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de cinco (5) años, decisión contra la cual se interpuso el recurso de apelación.

En la segunda instancia, mediante auto de 21 de julio de 2003, la Procuraduría General de la Nación decretó la nulidad de lo actuado, por no haberse concedido un recurso de queja interpuesto contra el auto que negó una prueba; una vez subsanado el error, mediante Resolución N° 004 de 2 de febrero de 2004 se adoptó la misma decisión de la Resolución N° 22 de 13 de mayo de 2003, que a su vez fue recurrida en apelación y confirmada por la Viceprocuraduría General de la Nación mediante fallo de 26 de octubre de 2004.

El 28 de octubre de 2004 la Viceprocuraduría citó al demandante para notificarle personalmente la última de las providencias referidas; el actor solicitó que para tal efecto se comisionara a una dependencia de la Procuraduría con sede en la ciudad de Pasto, solicitud que le fue negada en razón de que la providencia ya había sido notificada por edicto.

El Gobernador del Departamento de Nariño expidió la Resolución N° 0798 de 28 de diciembre de 2004, por la cual dispuso hacer efectiva la sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos al actor.

En los fallos acusados no se valoró correctamente la prueba testimonial que muestra la transparencia y honestad de su actuar.

NORMAS VIOLADAS

El demandante considera que los actos impugnados infringieron los artículos 1, 2, 6, 29, 124 de la Constitución Política; 4, 5, 6, 9, 18, 19, 20, 21, 23, 30, 73, 97, 128, 129, 141, 142, 162, 164 de la Ley 734 de 2002 y 36, 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, cuyo concepto de violación se resume así:

En los actos demandados la Entidad accionada desatendió las normas en que debían fundarse, pues se soportaron en una conducta que se justificó ante el derecho y por tanto los fallos acusados carecen de prueba.

El fallo contiene insuficiencia de análisis probatorio; va en contravía de la prueba aportada; vulnera el cimiento fundamental que establece que las pruebas deben apreciarse en conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

En relación con el primer cargo consideró que el argumento esgrimido por la Procuraduría en principio resultaría razonable, en la medida en que se funda en el valor que se le ha dado a la prueba documental, al atribuir al acta de entrega de unos dineros la magnitud de ser una prueba irrefutable, pero va en contravía de la actividad intelectual de análisis, que debería mantener el funcionario del ente disciplinador.

En relación con el segundo cargo consideró que el análisis de la prueba para establecer la supuesta infracción, es contrario al postulado del artículo 141 de la Ley 734 de 2002, si se tiene en cuenta que son las declaraciones recibidas así como un documento entregado por el testigo Carlos Alberto Fajardo Mora los que ofrecen certeza de que el actor autorizó a la señora Vilma Angulo para que recibiera dinero de los usuarios, con el objeto de elaborar y agilizar la entrega de unas placas por las que ya habían pagado de forma oficial; reitera que las pruebas aportadas deben tomarse de forma integral.

En cuanto hace al tercer cargo, sostiene que la Entidad demandada hace una errónea interpretación de la conducta endilgada al actor y sobre el particular cabe el principio de la ilicitud sustancial, innovación de la Ley 734 de 2002, en cuanto su artículo 5° establece que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación.

En relación con cada cargo se refiere a las pruebas que obran en el proceso disciplinario y que a su juicio demuestran la inexistencia de las faltas disciplinarias que se endilgaron al actor.

La acción disciplinaria estaba prescrita porque, de conformidad con la queja que dio origen a la investigación, los hechos ocurrieron el 23 de diciembre de 1999 y así entonces la conducta prescribió el 23 de diciembre de 2005, salvo que para esa fecha el fallo de segunda instancia se hubiese notificado, lo cual no había ocurrido cuando presentó la demanda.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Procuraduría General de la Nación dio contestación a la demanda (fls. 283-295 cdo. ppl.), con los argumentos que se resumen así:

Los cargos endilgados al actor son consecuencia de una adición de apertura de investigación, en la cual se determinó la ocurrencia de una conducta conexa, consistente en el posible acoso que el disciplinado ejerció en el Inspector de Tránsito de Imúes, conducta que debía investigarse en el mismo proceso en aras de la economía procesal y para garantizar la defensa del implicado en el mismo proceso disciplinario.

El escrito enviado por el demandante el 10 de noviembre de 2004 fue radicado en la Procuraduría General de la Nación el día 16 siguiente, es decir que estaba por fuera del término para solicitar la notificación a otra dependencia de la Procuraduría, pues el edicto se encontraba en curso.

Consta en el Oficio de 13 de enero de 2005 proferido por la Oficina Jurídica de la Gobernación de Nariño, una comunicación al actor referida a que mediante Resolución N° 798 de 28 de diciembre de 2004 se hizo efectiva la sanción impuesta por la Procuraduría; dicho oficio fue recibido el 24 de enero de 2005, circunstancia que es irrelevante para pretender habilitar la caducidad.

Para el actor la falsa motivación se manifiesta equivocadamente en el inconformismo frente al análisis de la prueba allegada al proceso, lo cual no es materia de debate en la vía contencioso administrativa, cuando existe participación activa en el contradictorio por parte del implicado, haciendo uso de la defensa técnica en todo el plenario; además en ningún momento se vio conculcado el debido proceso.

Propone la excepción de caducidad de la acción, por haber dejado transcurrir el término de cuatro (4) meses previsto en el artículo 136-2 del Código Contencioso Administrativo, en razón de que la providencia de 26 de octubre de 2004, dictada por la Viceprocuraduría General de la Nación quedó ejecutoriada el 22 de noviembre del mismo año y la demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Pasto el 26 de mayo de 2005.

En aras de la discusión respecto de la conformación de un acto complejo, la acción también estaría caducada, pues la Resolución N° 0798 se profirió el 28 de diciembre de 2004 y la demanda fue presentada el 26 de mayo de 2005, ya que el acto de ejecución es de cumplimiento y no requiere comunicación.

Se opone a las pretensiones de la demanda y solicita se desestimen y se imponga condena en costas al accionante.

ALEGATOS DE LAS PARTES

Los de la demandada obran a folios 306 a 311 del cuaderno principal y constituyen reiteración de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. La parte demandante guardó silencio.

CONCEPTO FISCAL

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó negar las pretensiones de la demanda (fls. 313-318 cdo. ppl.), por las siguientes razones:

En relación con la prescripción de las conductas investigadas disciplinariamente, señaló que la accionada dio cumplimiento al procedimiento consagrado en los artículos 101, 103 y 107 de la Ley 734 de 2002, pues intentó la notificación personal del fallo sancionatorio de segunda instancia, pero como el sancionado no se presentó, la Secretaría de la Viceprocuraduría lo hizo por edicto, razón por la cual no puede entenderse que dicha diligencia se haya realizado en forma irregular, sino de conformidad con lo establecido en la ley precitada.

Respecto de la prescripción es necesario señalar que la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 29 de septiembre de 2009, consideró que el plazo legal de los cinco (5) años se interrumpe con la notificación del fallo de primera o de única instancia, dejando por fuera la vía

gubernativa o la resolución de los recursos de reposición y apelación; argumento que fue acogido por el Procurador General de la Nación a través de la Directiva N° 010 de 12 de mayo de 2010.

Por consiguiente, en este caso no se configuró la prescripción, por cuanto el fallo de primera instancia se profirió y notificó dentro del término de cinco (5) años.

El demandante aduce que la Procuraduría no tuvo en cuenta las pruebas que aportó a la investigación. Sobre el punto, el Agente del Ministerio Público indicó que el debate probatorio disciplinario no se puede plantear ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto ello la tornaría en fallador tercera instancia.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

EL PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de establecer si los fallos disciplinarios, cuya nulidad se demanda en el sub-lite, son violatorios de las normas constitucionales y legales citadas en la demanda, porque fueron falsamente motivados y no valoraron correctamente la prueba allegada con la que se demostraba que el actor no incurrió en las faltas disciplinarias por las que se le sancionó.

LOS ACTOS DEMANDADOS

a) - Resolución N° 004 de 20 de enero de 2004, mediante la cual la Procuraduría Regional de Nariño resolvió no aceptar los descargos presentados por el apoderado del señor Ricardo León Castillo Burbano y declararlo responsable disciplinariamente, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño para la época de los hechos (diciembre de 1999 y 2000) y en consecuencia sancionarlo con Destitución en el ejercicio del cargo e inhabilitación para el desempeño de funciones públicas por el término de cinco (5) años, por las faltas gravísimas cometidas a título de dolo consignadas en auto 043 de 23 de septiembre de 2000 (fls. 29-65 cdo. ppl.).

b) -Fallo de 26 de octubre de 2004, mediante el cual la Viceprocuraduría General de la Nación confirmó la Resolución N° 004 de 20 de enero de 2004 (fls. 66-88 cdo. ppl.),

c) Resolución N° 0798 de 28 diciembre de 2004, por la cual el Gobernador del Departamento de Nariño resolvió hacer efectiva la sanción impuesta al señor Ricardo León Castillo (fls. 89-90 cdo. ppl.).

LO PROBADO EN EL PROCESO

Mediante Decreto N° 1003 de 2 de septiembre de 1998, el Gobernador del Departamento de Nariño nombró al doctor Ricardo Castillo como Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño (fl. 375 cdo. 2), habiendo tomado posesión el día 3 de los mismos mes y año, según da cuenta el Acta N° 157 de esa data (fl. 373 cdo. 2).

Con el fin adelantar la correspondiente investigación y de ser necesario poner en conocimiento de la Fiscalía, mediante Oficio de 29 de marzo de 2001, la Jefe de la División Técnica Operativa del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño IDATT, informó a la Jefe de Quejas y Reclamos de la misma Entidad que durante los días 10 y 11 de diciembre de 1999, se llevó a cabo un operativo en la ciudad de Pupiales (N), que produjo unos ingresos netos de \$1'582.200, entregados al entonces Director Ricardo León Castillo y que al parecer ese dinero nunca fue consignado en las arcas del IDATT; informó además que durante la administración de León Castillo se cobró a varios usuarios la suma de \$20.000 para, supuestamente, la elaboración de placas nuevas y que dicha suma era recibida por funcionarios cercanos al Director, pero nunca se consignaba oficialmente; no obstante se conoció que la elaboración de algunas placas fue cancelada con cheques girados con cargo al IDATT

(fls. 1-2 cdo. 1).

En consideración a los hechos referidos, por auto de 30 de abril de 2001 la Procuraduría Regional de Nariño ordenó abrir investigación disciplinaria contra el señor Ricardo León Castillo, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño (fls. 82-84 cdo.1).

Mediante auto de 7 de febrero de 2002 se adicionó la decisión de apertura de investigación, por cuanto de las pruebas allegadas se apreciaba la existencia de otras anomalías atribuidas al señor León Castillo (fls. 158-160 cdo. 1).

El 23 de septiembre de 2002, la Procuraduría Regional de Nariño formuló Pliego de Cargos a Ricardo León Castillo Burbano, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño IDATT, por las siguientes conductas (fls. 382- 398 cdo.2):

a).- Habría derivado provecho patrimonial por la suma de seiscientos noventa y siete mil doscientos pesos (\$697.200.00), como producto de un operativo realizado por el IDATT en el Municipio de Pupiales los días 10 y 11 de diciembre de 1999; el total del dinero de ese operativo, o sea la suma de un millón quinientos ochenta y dos mil doscientos pesos (\$1'582.200.00), le habría sido entregada a León Castillo el día 23 de diciembre del mismo año, el cual debió ser consignado inmediatamente en la Tesorería de la Entidad.

b) - Habría derivado indebido provecho patrimonial en ejercicio de su cargo, en dos millones trescientos sesenta mil pesos (\$2'360.000.00), como resultado de la anómala orden impartida en su condición de Director del IDATT, para que se recibiera la suma de veinte mil pesos (\$20.000.00), como pago probablemente indebido de los usuarios que solicitaron el cambio de placas durante los años 1999 y 2000.

c).- Habría permitido y tolerado la solicitud y el recibo de dádivas por parte de los usuarios del servicio, a través de diferentes Inspectores del Departamento y Agentes de Tránsito enviados exclusivamente para cumplir esa misión, so pretexto de celebrar las fiestas patronales de la Institución en el mes de agosto de 2000. Para el recaudo del dinero se utilizaron estampas de la Virgen del Tránsito con el nombre del IDATT, percibiendo por este motivo la suma de cuatro millones novecientos mil pesos (\$4'900.000.00), dinero que fue entregado al doctor Ricardo León Castillo Burbano y que nunca ingresó al Instituto. Con dicho recaudo se habría obtenido indebido provecho patrimonial para si y para terceros.

d).- Ejercer posibles presiones indebidas en funcionarios de la Entidad para obtener recursos económicos, bajo amenazas de ser removidos de sus cargos sino cumplían con esa exigencia, tal como sucedió con el señor Alonso Arteaga Mena, quien laboraba como Inspector de Tránsito Departamental del Municipio de Imués, recursos que habrían sido entregados directamente al doctor Ricardo Castillo Burbano durante los años 1999 y 2000. Según el testigo, ese dinero fue obtenido como producto de los operativos realizados en El Pedregal, sede de la Inspección de Imués, entregándole por cada operativo entre \$1'000.000.00 y \$1'500.000.00, o directamente de los recursos de la Inspección.

El apoderado del demandante rindió descargos y solicitó la práctica de pruebas (fls. 402-410 cdo. 2).

Mediante fallo N° 022 de 13 de mayo de 2003, la Procuraduría Regional de Nariño resolvió no aceptar los descargos presentados por el apoderado del demandante y en consecuencia sancionarlo por las faltas gravísimas cometidas a título de dolo y consignadas en el Auto 043 de 23 de septiembre de 2002, con destitución en el ejercicio del cargo e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término de cinco (5) años (fls. 522-573 cdo. 3).

Contra el fallo referido, el apoderado del sancionado interpuso recurso de apelación (fls. 574-589 cdo. 3).

Por auto de 21 de julio de 2003, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto de 7 de noviembre de 2002, mediante el cual la Procuraduría Regional de Nariño negó la posibilidad de presentar un recurso de queja (fls. 592-593 cdo. 3).

Nuevamente, por Resolución N° 004 de 20 de enero de 2004, la Procuraduría Regional de Nariño dispuso no aceptar los descargos presentados por el apoderado del demandante; declararlo responsable disciplinariamente, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño, por los hechos relacionados en el Pliego de Cargos y en consecuencia sancionarlo con destitución en el cargo e inhabilidad para el desempeño de funciones públicas por el término de cinco (5) años, en razón de las faltas gravísimas cometidas a título de dolo, consignadas en el Auto 043 de 23 de septiembre de 2002 (fls. 617- 654 cdo. 3).

La anterior decisión fue recurrida en apelación (fls. 659-684 cdo. 3) y confirmada mediante providencia de 26 de octubre de 2004 emanada de la Viceprocuraduría General de la Nación (fls. 697-719 cdo. 3).

ANÁLISIS DE LA SALA

1.- Caducidad de la Acción

Al contestar la demanda la Entidad accionada propuso la excepción de caducidad de la acción, por haber transcurrido un lapso superior a los cuatro (4) meses previstos en el artículo 136, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo, en razón de que la providencia de segunda instancia dictada el 26 de octubre de 2004 por la Viceprocuraduría General de la Nación quedó ejecutoriada el 22 de noviembre del mismo año y la demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Pasto el 26 de mayo de 2005.

Y agrega que, en aras de la discusión respecto de la conformación de un acto complejo, la acción también estaría caducada, pues la Resolución N° 0798 que hizo efectiva la sanción impuesta al demandante, se profirió el 28 de diciembre de 2004 y la demanda fue presentada el 26 de mayo de 2005, ya que el acto de ejecución es de cumplimiento y no requiere comunicación.

Antes de revisar el procedimiento que en el sub-lite se aplicó para notificar al demandante los actos que le impusieron las sanciones disciplinarias que hoy impugna, es preciso señalar que esta Sala ha admitido un solo término de caducidad para demandar tanto los actos que imponen sanciones disciplinarias como el que dispone su ejecución y en tales casos, el término respectivo debe computarse a partir de la notificación del acto de ejecución.

Sobre el punto esta Sala señaló:

“...

“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.

“...^{m1}

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo pertinente expresa:

“ARTÍCULO 136. Caducidad de las acciones.

“1...

“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.

“3...”.

La decisión de segunda instancia a que alude la accionada corresponde al fallo disciplinario de 26 de octubre de 2004, dictado por la Viceprocuraduría General de la Nación para confirmar la Resolución N° 004 de 20 de enero 2004, mediante la cual la Procuraduría Regional de Nariño sancionó al señor Ricardo León Castillo Burbano con destitución del cargo de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño, e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por cinco (5) años.

El fallo mencionado ordenó se le notificara personalmente a los sujetos procesales y que en caso de que no se pudiera realizar en esa forma, la diligencia se surtiría por edicto en los términos del artículo 107 del Código Disciplinario Único.

El 12 de noviembre de 2004 la Secretaria de la Viceprocuraduría General de la Nación dejó varias constancias, entre otras, que mediante telegrama N° 704 de 28 de octubre del mismo año, se requirió al señor Ricardo León Castillo Burbano y que en razón de haber transcurrido más de ocho (8) días sin que hubiese comparecido se procedería a la notificación por edicto, de conformidad con el artículo 107 de la Ley 734 de 2004 (fl. 721 cdo. 3), la cual se llevó a cabo por tres (3) días hábiles entre el 16 y el 18 de noviembre de 2004 (fl. 722 cdo. 3).

Por su parte, el demandante dirigió una petición al Viceprocurador General de la Nación, manifestándole su imposibilidad de asistir a la citación por razones económicas y por encontrarse domiciliado en el Municipio de Pasto y a su vez solicitarle que la diligencia se realizara por conducto de funcionario comisionado como el Procurador Regional de Nariño o el Provincial de Pasto y no en el Despacho del Viceprocurador (fl. 723 cdo.3).

La Secretaria de la Viceprocuraduría respondió la anterior petición, informándole al actor que su petición debía ser negada por cuanto el 16 de noviembre de 2004 cuando se recibió ya se había fijado el edicto para dar cumplimiento al artículo 107 de la Ley 734 de 2002 (fl. 725 cdo. 3).

El 22 de noviembre de 2004, la Secretaria de la Viceprocuraduría General de la Nación expidió constancia en el sentido de que, conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 119 del Código Disciplinario Único (L. 734 de 2002) y en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencias C-641 y C-1076 de 2002, el fallo de 26 de octubre de 2004 había quedado en firme y en consecuencia con efectos jurídicos a partir del 18 de noviembre de 2004 (fl. 726 cdo. 3).

Posteriormente, mediante Resolución N° 0798 de 28 diciembre de 2004, el Gobernador del Departamento de Nariño hizo efectiva la sanción impuesta (fl. 89 cdo. ppl.); dicho acto administrativo fue comunicado al señor Ricardo León Castillo mediante oficio de 13 de enero de 2005 suscrito por una Profesional Universitaria de la Oficina Jurídica Departamental (fl. 98 cdo. ppl.) y según da cuenta el oficio de 24 de febrero del mismo año, suscrito por la Secretaria privada del Gobernador de Nariño, el demandante recibió copia del referido acto administrativo el 26 de enero de 2005 (fl. 101 cdo. ppl.), lo cual significa, en sentir de la Sala, que fue en esa data cuando el actor conoció la existencia de la Resolución N° 0798 de 28 de diciembre de 2004.

En esas condiciones y tomando en cuenta que la demanda fue presentada el 26 de mayo de 2005 (fl. 1 cdo. ppl.), esto es dentro del término establecido en el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, no operó en este caso el fenómeno de la caducidad de la acción como adujo la Entidad demandada.

2.- La prescripción

El actor sostiene que en su caso operó el fenómeno de la prescripción, por cuanto, según la queja que dio origen a la investigación disciplinaria, los hechos materia de la misma ocurrieron el 23 de diciembre de 1999 y en esa medida y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 743 de 2002, la conducta prescribía el 23 de diciembre de 2004, salvo que para entonces el fallo de segunda instancia de 26 de octubre de 2004 se hubiese notificado, lo cual no había ocurrido hasta el momento en que se presentó la demanda, en razón de que en este caso no era posible la notificación por edicto sino en forma personal mediante comisionado en la Regional de Pasto como solicitó el actor.

Tal como señaló el Agente del Ministerio Público, la Sala Plena Contencioso Administrativa determinó que el plazo de cinco (5) años se interrumpe con la notificación del fallo de primera o de única instancia, sin tomar en cuenta los recursos en la vía gubernativa o la resolución de los recursos de reposición y apelación.

Sobre el punto la sentencia precitada señaló:

“ ...

“Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario. Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.

“Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada “vía gubernativa” queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

“La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

“Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se “impone” la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

“En este orden de ideas, en el sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria².

“...”.

En este orden de ideas, resulta evidente que en este caso no operó la prescripción alegada por el actor, si se parte de la base de que los hechos materia de la investigación disciplinaria ocurrieron el 23 de diciembre de 1999 y que el fallo de primera instancia (R. 004/04), dictado por el Procurador Regional de Nariño el 20 de enero de 2004, fue notificado personalmente al apoderado del sancionado Ricardo León Castillo Burbano el 2 de febrero siguiente (fl. 657 cdo. 3), esto es dentro de los cinco (5) años previstos por la ley.

3.- La valoración probatoria

El actor aduce que la Procuraduría General de la Nación no valoró correctamente las pruebas allegadas al proceso disciplinario adelantado en su contra, con las que se demostraba que no había incurrido en las faltas por las que se le sancionó y a lo largo del libelo introductorio insiste en que los fallos disciplinarios impugnados adolecen de insuficiencia en el análisis probatorio; que van en contravía de la prueba legal y oportunamente allegada; que no se respetó el principio consistente en que las pruebas deben apreciarse en su conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, etc.

En ese orden de ideas resulta evidente que el propósito del accionante es que se reexaminen las pruebas de toda índole, v. gr. documental (actas de entrega de dinero y de visita) y testimonial (rendidos ante la accionada y ante la fiscalía General de la Nación) allegadas al proceso disciplinario y se les otorgue un valor diferente al que le atribuyó el operador disciplinario, para lo cual contrapone su punto de vista al de la autoridad sancionadora a efecto de descalificar el mérito del raciocinio de éste último, lo cual, aun cuando fuese posible, evidentemente, no elimina la condición de falta disciplinaria de las conductas por las que se le impusieron las sanciones objeto de demanda.

Ab- initio se observa que el cargo tal como está concebido no está llamado a prosperar, porque respecto de las causas que en esta jurisdicción se adelantan contra las providencias que ponen fin a los procesos disciplinarios, esta Sala ha precisado que no es viable someter a consideración del Juez el mismo debate probatorio que se surtió ante las respectivas autoridades disciplinarias, pues frente a él tanto los quejosos como los disciplinados tuvieron oportunidad de participar en la práctica de pruebas y ejercer sus derechos de contradicción y defensa frente a las mismas en las instancias disciplinarias correspondientes y en esa medida admitir una nueva o la misma controversia sobre la valoración probatoria equivaldría a instituir una instancia adicional para el proceso disciplinario que la ley no consagra.

Sobre el punto esta Sala precisó:

“... ”

“Bajo esta perspectiva, el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la administración, que la Constitución ha confiado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, implica una especial cualificación y depuración del debate, pues dicho control no puede convertirse en un nuevo examen de la prueba, como si de una tercera instancia se tratara, pues al así proceder cualquier ensayo de valoración probatoria acabaría la presunción de legalidad.

“Si bien el juzgamiento de los actos de la administración mediante la acción contenciosa no puede sustituir de cualquier manera el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación. Ello tampoco significa la intangibilidad de los actos producidos por ésta en el trámite del proceso disciplinario.

“Corresponde entonces a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a título enunciativo verificar que la prueba recaudada en el trámite disciplinario, se ajuste a las garantías constitucionales y legales, es decir que la acción de nulidad resulta ser un momento propicio para la exclusión de la prueba producida con violación al debido proceso; o sea, para eliminar aquella en cuya práctica se han trasgredido los principios básicos rectores de esa actividad fundamental para el ejercicio del derecho de defensa. No obstante, en el presente caso la prueba que sirvió de fundamento para la decisión no merece reparo alguno pues el demandante tuvo ocasión, como parte pasiva en el juicio disciplinario, de proponer la prueba, provocar su decreto, participar en su práctica y contradicción. Además, se cumplieron los principios de publicidad y posibilidad de controvertir las decisiones sobre decreto y admisión de la prueba, y se observó la regla que impone el deber de apreciación racional de conformidad con la sana crítica. Todo lo anterior descarta que la acción de nulidad pueda volver sobre el aspecto formal de la prueba, a menos que, se repite, la violación de las garantías básicas sea intolerable, que no es el caso que hoy se estudia”.³

Corolario de lo expuesto y de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se concluye que el señor Ricardo León Castillo Burbano, en su condición de Director del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño (IDATT), incumplió los deberes que como tal le exigía el ejercicio de su cargo y en consecuencia los fallos disciplinarios que le impusieron las sanciones cuya nulidad demanda en el sub-lite, deben mantenerse, razón por la cual se denegarán las pretensiones de la demanda.

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:

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda presentada por el señor Ricardo León Castillo Burbano contra la Procuraduría General de la Nación.

En los términos y para los efectos del poder visible al folio 277, reconócese al abogado Guillermo Andrés Gómez Díaz como apoderado de la Procuraduría General de la Nación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

LA ANTERIOR DECISIÓN FUE DISCUTIDA Y APROBADA EN SESIÓN DE LA FECHA.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 27 de septiembre de 2007. Radicación número: 25000-23-25-000-1999-03741-01(7392-05). Actor: William Gildardo Pacheco Granados.

² SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia de 29 de septiembre de 2009. Con. Pon. Susana Buitrago Valencia. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00442-01(S). Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado

³ SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”. Sentencia de 20 de agosto de 2009. Con. Pon. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00078-00(1318-06). Actor: Oscar Villanueva Rojas

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:00:56