

CADUCIDAD – Concepto / CADUCIDAD – Fundamento / IRRENUNCIABILIDAD DE LA CADUCIDAD / CAE

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador, en su interés en acudir al aparato jurisdiccional y su omisión lo priva del ejercicio del derecho de acción. En

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA ACTO

Sobre la forma de computar el plazo antedicho en asuntos como este, en los que se debate la legalidad de

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015).

Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00027-00(0131-12)

Actor: ANA MARÍA ARANGO ÁLVAREZ

Demandado: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ha venido el proceso de la referencia el 20 de febrero de 2015, proveniente de Secretaría[1], a efectos

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos[2]:

Fallo disciplinario proferido por el Procurador Primero Delegado para la Vigilancia Administrativa el 8 de

Fallo de 11 de marzo de 2011, expedido por los Procuradores Primero y Segundo Delegados de la Sala

Decreto N° 00623 de 17 de junio de 2011, suscrito por el Gobernador del Quindío, a través del cual ejec

A título de restablecimiento del derecho, pretende que se ordene a la Entidad demandada repararle inte

Materiales.

Lucro cesante, consistente en los salarios y prestaciones sociales que dejó de percibir como consecuen

Pérdida de oportunidad, que la demandante estima en \$660.000.000 debido a la imposibilidad para des

Inmateriales.

Daño moral, que se materializa en la tristeza y congoja que afirma sufrió como consecuencia de las san

Asimismo la señora Arango Álvarez solicita que se condene a la Entidad demandada a presentar disculp

Fundamentos fácticos:

La demandante relacionó la situación fáctica de la siguiente manera:

A raíz de la queja presentada por los miembros del Comité de Vigilancia Ciudadana del Municipio de Armenia, el 13 de julio de 2010, la demandante fue vinculada formalmente a la indagación preliminar con el fin de determinar si existía un hecho punible. El 8 de marzo de 2011, el Procurador Primero Delegado para la Vigilancia Administrativa profirió el fallo de primera instancia. A juicio de la demandante, las anteriores decisiones fueron adoptadas vulnerando los derechos fundamentales. En criterio de la señora Arango Álvarez, en el curso de la acción disciplinaria la Procuraduría General de la Nación violó las siguientes normas:

Normas violadas y concepto de violación.

Citó como violadas las disposiciones contenidas en los artículos 29 de la Constitución Política; 6, 9, 13, 15 y 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sustentó el concepto de la violación en los siguientes términos:

Las decisiones sancionatorias de Primera y Segunda Instancia se encuentran viciadas de nulidad, toda vez que no se fundamentaron en las normas que debían regir. Expuso los cargos de nulidad así:

Infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados.

Sostiene la demandante que la Ley 734 de 2002, establece los principios que deben orientar la acción disciplinaria. Para la parte actora, la Procuraduría General de la Nación desconoció los citados principios "(...) puesto que no se fundamentó la sanción en las normas que debían regir. Sostuvo que en los actos administrativos demandados la Entidad no fue clara al endilgarle la falta en la cual se fundamentó la sanción. En criterio de la demandante, no se demostró que alteró, modificó, extendió o elaboró las Actas que se citan en el fallo. La Procuraduría General de la Nación a través de los funcionarios competentes, la sancionó con fundamento en las normas que debían regir. Violación del derecho de defensa.

Sostiene la demandante que los cargos que se debatieron en el proceso disciplinario son sustancialmente diferentes a los que se le atribuyeron. Al efecto, manifestó que la falta que se le atribuyó es la gravísima prevista en el numeral 1° del artículo 109 del Código Penal. La anterior disposición, exige la remisión a la legislación penal en la cual están previstas las conductas que constituyen el delito. El cargo que se le endilgó fue el siguiente:

"(...) en su condición de Alcaldesa de la ciudad de Armenia (Quindío) y Presidenta de la Junta Directiva de la Entidad demandada, se le atribuyó el delito de Falsedad en la Motivación. Sin embargo, en el acápite de normas presuntamente infringidas por los implicados, la Procuraduría Primera Instancia desconoció los verbos rectores de los tipos penales de falsedad, por lo que se le atribuyó el delito de Falsedad en la Motivación. El ente investigador concilió las conductas previstas tanto en el cargo como en el acápite de las normas que debían regir. Falsa motivación.

Para la señora Arango Álvarez la falsa motivación se concreta porque la Entidad demandada impuso una sanción disciplinaria sin que el investigador desconociera la validez y la presunción de legalidad de los documentos públicos, otorgándoles

La demandante afirma que no se demostró que ella alteró o el documento. En algunas oportunidades, la
Por la homogeneidad de los cargos y de las sanciones, se observa que en ambas instancias se presumió
Si bien es cierto que el derecho disciplinario se fundamenta en la ética y por eso siempre va acompañado
Se evidencia que el funcionario investigador graduó la sanción partiendo del juicio de reproche que efect
De este modo, se violó el derecho de defensa contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, así c
Nulidad porque una funcionaria que carecía de competencia practicó la versión libre.

El 3 de septiembre de 2010, fue practicada la diligencia de versión libre en la que se escuchó a la señora
En ese orden de ideas, la aludida funcionaria no se encontraba facultada para realizar la diligencia de ve
Nulidad por la ostensible vaguedad o ambigüedad de los cargos y la imprecisión de las normas en las qu
Afirma la parte actora que el Auto de Citación a Audiencia, debe contener los mismos requisitos del plieg
Los descriptores normativos del tipo disciplinario deben estar claramente expuestos en la acusación, tale
Empero, cuando el tipo disciplinario imputado sea de aquellos cuyo contenido recoge varios verbos recto
En el presente asunto, la Entidad demandada omitió hacer la valoración de la modalidad de la conducta,
En consecuencia, la acusación fue vaga y ambigua, y le impidió a la demandante ejercer su derecho a la
En la formulación de los cargos tampoco se analizaron los argumentos expuestos por los sujetos procesa
Asimismo, indicó la accionante que la Entidad demandada vulneró el artículo 25 de la Constitución Polític
Falta de análisis y valoración de los argumentos de la investigada.

Dentro del proceso disciplinario, una de las prerrogativas más significativas del investigado es el derecho
De nada serviría que el funcionario público sea escuchado en versión libre si la administración no valora
Falta de análisis del material probatorio allegado al proceso.

Sostiene la demandante que el funcionario instructor no valoró ni analizó la totalidad de las pruebas rec
"El informe técnico grafológico, realizado por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Pr
La visita especial a las dependencias de las Empresas Públicas de Armenia, que se llevó a cabo el 3 de n
El CD que contiene una copia de la grabación de la sesión de la Junta Directiva de EPA del 17 de octubre
La visita especial llevada a cabo en las instalaciones de la Fiscalía Tercera Delegada ante los jueces pena
La ampliación de la queja del señor Alejandro Rodríguez Torres, de fecha 1 y 2 de julio de 2010 y los do
La declaración del señor Jhon Jairo Abello Muñoz de 30 de agosto de 2010.

La declaración del señor Jairo Ernesto Montes Salazar, de 30 de agosto de 2010.

La declaración del señor Alejandro Granja Martínez, de 31 de agosto de 2010.

Diligencia de visita especial llevada a cabo en las instalaciones públicas de armenia con fecha 1 de septie

La declaración del señor Sebastian Quintero, de 2 de septiembre de 2010.

La declaración de la señora Jenifer Viviana Arcila Martínez de 2 de septiembre de 2010.

El dictamen que hiciera la asesoría técnica de la Dirección de Investigaciones Oficiales de 6 de diciembre

La transcripción del texto del CD que hizo la unidad de investigaciones especiales con fecha 16 de noviembre

En este punto, la demandante se refirió a lo previsto en el artículo 129 de la Ley 734 de 2002, manifestando

Indicó que no le es permitido al investigador allegar pruebas al proceso para que luego no sean valoradas

Citó además, las Sentencias T-908 de 2006, T- 418 de 1997, C-491 de 1996, dictadas por la Corte Constitucional

Ambigüedad en la tipificación de la falta.

La demandante insistió en que le fueron vulnerados los derechos al debido proceso y a la defensa por falta

"(...) en su condición de alcaldesa de la ciudad de Armenia (Quindío) y presidenta de la junta directiva de

Afirmó que de lo anterior se infiere que la conducta de la demandante se concretó en "alterar" y "modificar"

Si bien es cierto se le endilgó la falta contenida en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, con

La accionante indicó que en el inciso 3 del numeral 5.3. del Auto de Citación a Audiencia, se transcribió lo

El verbo rector del tipo penal citado es definido por la Real Academia Española así:

"(...)

6. Asentar opiniones, votos, doctrinas, hechos, circunstancias, datos, etc, por escrito, a menudo con fuerza

(...)".

Agregó la demandante que en el punto 5.5. del mismo acto administrativo, titulado "determinación de la

De lo anterior infiere la actora que el investigador nunca tuvo seguridad acerca de cuál de los verbos re

Así, entonces, no resulta clara la conducta por la cual debió defenderse la disciplinada: si por alterar y m

Tampoco se aplicó el principio de la presunción de inocencia pues en la redacción del texto quedó consig

Reiteró que las normas en las que se fundamenta el cargo deben ser precisas, detalladas y aplicables al

Violación al derecho al debido proceso en la práctica de las pruebas.

Para la señora Arango Álvarez, en el trámite del proceso hubo irregularidades que constituyen a su vez c

Manifestó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, "**Es nula, de pleno dere**

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Procuraduría General de la Nación, a través de apoderado, contestó la demanda y se pronunció sobre

Sostuvo que los actos administrativos sancionatorios están ajustados a derecho pues la sanción impuest

El apoderado de la Entidad indicó, además, que los argumentos de la demandante no son suficientes pa

Precisó que efectuó una valoración seria y razonada de las pruebas, que no hubo falencias de tipo proces

Manifestó que no desconoció la validez ni la presunción de legalidad de los instrumentos públicos, ni le d
La Procuraduría General de la Nación insistió en que no desconoció los principios de orientan la actuación
Agregó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es una tercera instancia de los procesos c
Finalmente, manifestó que la demandante se limitó a transcribir artículos que constituyen enunciados pro
Propuso como excepciones las siguientes:

Caducidad de la acción: toda vez que la demanda se presentó por fuera de los términos legales.

Inominada o genérica: solicitó declarar la existencia de toda excepción cuyos supuestos de hecho resulte

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Vencido el término probatorio las partes presentaron sus alegatos de conclusión dentro del término que

Alegatos de la Procuraduría General de la Nación.

La Entidad demandada, actuando mediante apoderado judicial, reiteró que se opone a las pretensiones c

Así, el apoderado de la Entidad precisó que la investigación disciplinaria se adelantó con estricta sujeción

Afirmó que los argumentos de la parte actora no son suficientes para desvirtuar la presunción de legalid.

Alegatos de la parte demandante.

La señora Ana María Arango Álvarez, a través de apoderado, manifestó en síntesis lo siguiente[15]

En el escrito de la contestación de la demanda, el apoderado judicial de la Procuraduría General de la Na

Sostuvo la demandante que la Procuraduría General de la Nación le vulneró el derecho al debido proces

Afirmó que la acción no caducó porque la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue preser

La Procuraduría General de la Nación no puede invocar la caducidad de la acción, la cual no se presentó.

Solicitó finalmente, anular los actos administrativos demandados y restablecerle el derecho en los térmi

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación rindió concepto mediante escrito en el que solici

La decisión sancionatoria de Segunda Instancia fue expedida el 23 de mayo de 2011 y contra ella no pre

Para la vista fiscal el término de caducidad previsto en el numeral 23 del artículo 136 del C.C.A., debe c

No obstante, el plazo fue suspendido porque el 14 de octubre de 2011 la demandante presentó solicitud

Al respecto, el Procurador Delegado citó la disposición contenida en el artículo 3 del Decreto 1716 de 20

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver la controversia

CONSIDERACIONES

Problema jurídico.

Consiste en determinar si la demandante incurrió en la falta gravísima que se le endilgó, consistente en

Actos administrativos demandados.

Fallo disciplinario de 8 de marzo de 2011, proferido por el Procurador Primero Delegado para la Vigilancia

Decisión de 11 de marzo de 2011, expedida por los Procuradores Primero y Segundo Delegados de la Sala

Decreto 00623 de 17 de junio de 2011, suscrito por el Gobernador del Quindío, a través del cual ejecutó

De las excepciones propuestas por la Procuraduría General de la Nación.

La caducidad de la acción.

Con el objeto de resolver la excepción propuesta, la Sala efectuará unas precisiones conceptuales entorno

La caducidad y forma de computar el término.

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual el legislador

Se trata entonces de una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de

En suma, constituye el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, y es un instrumento

Así las cosas, no puede considerarse que la mencionada figura restrinja el acceso a la administración de

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional ha considerado[18] que la existencia de límites temporales

De este modo, no es sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la

De manera particular, en materia de lo contencioso administrativo, sobre el plazo de cuatro (4) meses fijado

"...la fijación de términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas, si bien implica un

En este caso, dichos principios están determinados por un criterio empírico consistente en determinar si

La anterior argumentación, compartida por esta Sala, ha sido reiterada en la jurisprudencia del Máximo Tribunal

Forma de computar el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, prevé en su numeral 2 que "la [acción] de restablecimiento

Sobre la forma de computar el plazo antedicho en asuntos como este, en los que se debate la legalidad de un

Empero, analizada la disposición contenida en el artículo 136 del C.C.A, a la luz de los principios de seguridad

En efecto, si una vez dictado el acto administrativo sancionatorio definitivo[25]; el interesado fue notificado

Lo anterior porque es la decisión sancionatoria de única o de segunda instancia, la que resuelve de fondo

De manera que conocida la decisión disciplinaria definitiva, el interesado debe acatar los términos procesales

Cosa distinta ocurriría si, por ejemplo, resulta imposible determinar la fecha en la que el interesado se notificó

Sin embargo, esta última hipótesis es excepcional, siendo la regla general -y en eso unifica el criterio es

Sobre el tema que nos ocupa, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación fijó un

El Decreto 01 de 1984 establece dentro de los recursos que proceden contra los actos que ponen fin a la

A su turno, y en relación con la firmeza de los actos administrativos, se debe considerar el contenido del

"Los actos administrativos quedarán en firme:

1º) Cuando contra ellos no proceda ningún recurso;

2º) Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido;

3º) Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos;

4º) Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.".

El artículo 63 ídem señalaba:

"El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1º y 2º del art

El artículo 135 ídem, modificado por el Decreto 2304 de 1989, artículo 22 disponía:

"La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso admi

El artículo 136 de la misma normatividad (modificado por el Decr. 2304 de 1989, art. 23 y la Ley 446 de

Visto lo anterior, reitera la Sala lo que consideró la Sala Plena en la sentencia de 11 de diciembre de 20

En otros términos: El acto administrativo cuya nulidad se demanda, es aquel que ha cobrado firmeza tal

Tal como lo indicó la Sala Plena Contenciosa, frente al acto administrativo que pone fin a la actuación, se

El acto administrativo admite recursos y éstos se interponen dentro de la oportunidad legal (arts. 50-52

El acto administrativo carece de recursos.

El acto administrativo sólo es pasible de ser recurrido mediante la reposición. El recurso de reposición es

En el evento en que el acto con el que se pone fin a la actuación administrativa sea pasible de los recurs

En las anteriores variables y frente al caso que nos ocupa en esta oportunidad, el cómputo del término c

Nótese que el artículo 136 del C.C.A., es diáfano en establecer el término de caducidad a partir de la not

Bajo una interpretación armónica de las normas que anteceden, la interposición de la acción dentro del t

El acto administrativo demandable es el acto que está en firme, pues estando pendiente de decidir un re

Específicamente en lo que tiene que ver con los actos administrativos de carácter sancionatorio, resulta

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de esa disposición mediante Sentencia C-1

Con otras palabras, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se computa a p

Ahora bien, precisada la forma en la que ha de computarse el plazo de caducidad, la Sala procede a dete

. La caducidad en el caso concreto.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, le corresponde a la Sala verificar si operó en el sub-lite la caduci

- Mediante el Fallo disciplinario de 8 de marzo de 2011, el Procurador Primero Delegado para la Vigilar
- El anterior acto administrativo fue notificado el mismo día en el que se dictó, esto es el 8 de marzo c
- Interpuesto el recurso de apelación en contra del acto anterior[34], el 23 de mayo de 2011 la Sala C
- Tal como lo prevé los artículos 101 y 107 de la Ley 734 de 2002, en el caso concreto se intentó la n

En efecto, en la hoja de ruta visible a folio 286 del c. 9 del expediente, aparece el informe del notific

Costa demás que mediante comunicación de 24 de mayo de 2011[37] enviada ese mismo día tanto .
"(...)

comedidamente le comunico que en el expediente arriba señalado, en decisión de 23 de mayo de 2011
FALLO DE SEGUNDA INSTANICA.

Para efectos de la notificación de la decisión, le solicito acudir a esta Dependencia ubicada en la Cra. 10
También le informo que tiene el derecho de designar defensor y el deber procesal de señalar la dirección
De igual manera, podrá ser notificada vía fax (...) de conformidad con lo establecido en el artículo 10
(...)".

- Ante la no comparecencia de la demandante ni de su apoderado, la Entidad fijó el edicto N° 431[39]
- o Mediante escrito radicado el lunes 13 de junio de 2011, el apoderado de la señora Ana María Arango
 - o Consta en el expediente que el día 17 de junio de 2011 tanto la señora Arango Álvarez como su apoderado
 - o A través del Decreto N° 00623 de 17 de junio de 2011, el Gobernador del Quindío le dio cumplimiento

Consultado el certificado de Antecedentes Disciplinarios correspondiente a la señora Ana María Arango

- Adicionalmente la parte actora en el escrito de la demanda, reconoce que el Decreto 00623 de 17 de junio de 2011
- o El 13 de octubre de 2011 la señora Ana María Arango Álvarez, mediante apoderado, solicitó a la Procuradora
 - o El 18 de enero de 2012, la Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación expidió constancia (o)
 - o La demanda fue presentada el 19 de enero de 2012[47].

Visto lo anterior, advierte la Sala que la señora Ana María Arango Álvarez formuló solicitud de conciliación

"**Artículo 3°**. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) **Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o**
- c) **Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; 1**
(...)" . (Las negrillas y subrayas son de la Sala).

En ese orden, el término aludido empezó a contarse el 14 de junio de 2013, esto es a partir del día siguiente

Recuérdese que el artículo 136 del C.C.A es de meridiana claridad al prever que la acción de nulidad y reimpugnación

Pues bien, e acreditó en el plenario que como quiera que no se pudo llevar a cabo la notificación personal

De este modo el término de caducidad se cuenta a partir del 14 de junio de esa anualidad, día en el que se cumplió

Si bien es cierto que la demandante solicitó la aclaración del fallo, se tiene que esa petición no constituye un nuevo

Así las cosas, resulta claro que la decisión sancionatoria impuesta a la señora Arango Álvarez quedó en firme

No obstante, el 13 de octubre del mismo año, con la presentación de la solicitud de conciliación, el cómputo del término

Comoquiera que al suspenderse el término antedicho, restaba 1 día para completarlo, reanudado su cómputo

En este punto, la Sala reitera lo que sostuvo en acápite anterior en el sentido de que si bien es cierto que la administración de justicia-, ni, para el asunto del que ahora se trata, puede significar la absoluta pérdida o sometimiento de las partes e intervinientes a los plazos que la ley concede en las distintas fases de la acción

Finalmente se precisa que no le asiste la razón a la demandante quien en sus alegatos de conclusión está

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) **Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o**
- c) **Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; ↓**
(...)" (Las negrillas y subrayas son de la Sala).

Comoquiera que en el presente asunto lo que ocurrió primero fue el vencimiento del término de tres me:
Ahora bien, dado que ante la ocurrencia de la caducidad, de no observarse al momento de la admisión d
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda
FALLA

Primero. DECLÁRASE PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN, propuesta por la Procura
Segundo. INHÍBASE la Sala para efectuar un pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia, p
Cópiese, notifíquese y, una vez ejecutoriada esta Sentencia, archívense las diligencias. Cúmplase.

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

GERARDO ARENAS MONSALVE SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

[1] De conformidad con el informe Secretarial visible a folios 443 del cuaderno principal del expediente.

[2] La demanda, presentada el 19 de enero de 2012, se encuentra visible a folios 259 a 279 cuaderno p

[3] La demandante no indicó la fecha de la providencia de Segunda Instancia.

[4] La demandante transcribió las disposiciones que establecen tales principios, las cuales son las sigue
"(...)

Artículo 5. La falta será antijurídica cuando afecte el deber sustancial sin justificación alguna.

Artículo 6. DEBIDO PROCESO. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente
(...)

Artículo 8. RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quine intervenga en la actuación disciplinaria

Artículo 9. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente
Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de
(...)

Artículo 13. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad obj
(...)

Artículo 16. FUNCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. La sanción disciplinaria tiene función preventiva :
(...)

Artículo 19. MOTIVACIÓN. Toda decisión de fondo deberá motivarse.

Artículo 20. INTERPRETACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA. En la interpretación y aplicación de la ley dis

Artículo 21. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen dis

(...)

Artículo 129. IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO EN LA BÚSQUEDA DE LA PUREBA. El funcionario busi

(...)

Artículo 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el pro

Artículo 143. CAUSALES DE NULIDAD, Son causales de nulidad las siguientes:

(...)

2. violación del derecho de defensa del investigado.

3. existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

(...)"

[\[5\]](#) Sobre el particular, afirmó la demandante:

"(...) Lo lógico hubiere sido, desde el punto de vista del derecho a la defensa y de la motivación del acto

[\[6\]](#) Indicó la demandante que el acto de comisión debe ser preciso e indicar el objeto y las diligencias que tienen que cumplirse, así como el tiempo de duración de la misma. En su criterio, es el medio por el cual el competente faculta a un funcionario de igual o inferior categoría, para realizar ciertos actos del proceso; es un mecanismo eficaz de administrar pronta y cumplida justicia. Ésta no puede referirse a la decisión del asunto, a la Sentencia, o a toda la etapa de indagación preliminar o de investigación disciplinaria, pues no implica la renuncia a la función principal, siendo el comisionado únicamente un representante del comitente.

[\[7\]](#) "La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener:

1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.

2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.

3. La identificación del autor o autores de la falta.

4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta.

5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.

6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código.

7. La forma de culpabilidad.

8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales".

[\[8\]](#) La demandante se refirió aquí al Auto de Citación a Audiencia de 8 de febrero de 2011, no se efectuó el análisis de los argumentos expuestos por la demandante, pues el funcionario investigador se limitó a transcribir la versión libre que además fue recibida por una funcionaria que carecía de competencia, con lo cual desconoció el derecho a la defensa.

[9] En igual sentido, se refirió a la decisión que adoptó la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, dentro del proceso disciplinario N° 075-1913/01 de 11 de agosto de 2003, en la que decretó la nulidad por la no valoración de las pruebas que obraban en el proceso, así:

"(...) si bien no se trata de efectuar en el pliego de cargos un análisis probatorio propio de la etapa de investigación, no por ello puede inferirse que el pliego de cargos carezca de fundamento y pueda elevarse válidamente con la mera enunciación de normas y faltas. Al investigado le asiste el derecho de conocer, no solamente el comportamiento y las faltas que se le imputan, sino los motivos que llevan a la instancia disciplinaria a evaluar la falta de una determinada manera y el valor probatorio que ésta asigna a la prueba allegada y que le permite conferirle la suficiente entidad como para sustentar la decisión en cuestión. Tales valoraciones no pueden quedar en la mente del funcionario sustanciador, sino que deben exteriorizarse con el objeto de que puedan ser conocidas y rebatidas por el sujeto pasivo de la acción con ocasión de los respectivos descargos, ya que el derecho de defensa se ejerce, no solamente, respecto de imputaciones normativas, sino de motivaciones, fundamentos y valoraciones jurídico – probatorias.

En conclusión, por cuanto el auto de cargos es una pieza procesal cuya existencia y validez toca directamente con el debido proceso y adolece de requisitos que son de obligatorio cumplimiento, sin lo (sic) cuales se afecta el derecho de defensa del investigado en la medida en que se le oculta la motivación de la decisión, es lo procedente decretar la nulidad de lo actuado a partir del pliego de cargos (...)"

[10] Para la demandante, una cosa es alterar y otra modificar. Al efecto citó las definiciones que de esos términos, efectúa la Real Academia Española:

"ALTERAR

(Del lat. Alteráre, de alter, otro).

1. Cambiar la esencia o forma de algo. U.t.c. prnl.

(...)"

"MODIFICAR.

1. Tr. Transformar o cambiar algo mudando alguno de sus accidentes.

(...)"

[11] En este punto, la demandante citó las siguientes disposiciones, que estima vulneradas:

El artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevé:"(...) toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con autoridad por la Ley (...)"

Y, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que señala: "toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial (...)"

[12] La accionante se refirió a lo que consideró el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional disciplinaria, en el proceso radicado N° 4543 A con ponencia del Dr. Leogivildo Bernal Andrade:

"(...) es incuestionable la importancia del pliego de cargos en el derecho disciplinario, equiparable a la resolución de acusación en el derecho penal, por tratarse de la actividad del estado para concretar los límites de la imputación, que será a la vez el ámbito de la sentencia. Por eso las

imputaciones que se hagan deben ser diáfanas, precisas, concretas, carentes de ambigüedad, para no socavar con una formulación imprecisas las bases mismas del juzgamiento, con evidente lesión al derecho de defensa(...)".

También se refirió a lo que sobre la materia ha sostenido la Corte Constitucional así: "(...) El auto de formulación de cargos es una providencia de trámite que sienta los cimientos sobre los cuales se edifica el proceso disciplinario destinado a establecer la responsabilidad disciplinaria del inculpado, de modo que el órgano titular del poder disciplinario, fija en aquella el objeto de su actuación y le señala al imputado, en forma concreta, cual es la falta disciplinaria que se le endilga al efecto de que pueda ejercer su derecho de defensa (...)".

En lo que tiene que ver con el principio de tipicidad, la demandante sostuvo que la Corte Constitucional ha establecido diferencias y similitudes con el mismo principio en materia penal, y ha precisado lo siguiente:

"(...) el principio de tipicidad no tiene en el derecho disciplinario la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso. La razón de ser de esta diferencia, se encuentra en la naturaleza misma de las normas penales y disciplinarias. En las primeras, la conducta reprimida usualmente es autónoma. En el derecho disciplinario, por el contrario, por regla general los tipos no son autónomos, sino que remiten a otras disposiciones en donde está consignada una orden o una prohibición (...).

Así pues, mientras por el principio de legalidad se ´demanda imperativamente la determinación normativa de las conductas que se consideran reprochables o ilícitas´ el principio de tipicidad concreta dicha regulación, "en el sentido de que exista una definición clara, precisa y suficiente acerca de la conducta o del comportamiento ilícito, así como de los efectos que se derivan de éstos, o sean (sic) las sanciones. De esta manera la tipicidad cumple con la función de garantizar, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca qué comportamientos son sancionados, y de otro, proteger la seguridad jurídica".

[13] folios 294 a 314 y 353 a 356 c. ppal.

[14] folios 376 a 391 c. ppal:

[15] folios 392 a 402 c. ppal.

[16] folios 404 a 408.

[17] "Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la

suspensión del término de caducidad o prescripción". (Negrillas de la Vista Fiscal).

[18] Sentencia C - 418 de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara.

[19] *Ibidem*. La Corporación citada reiteró las mismas consideraciones entre otras, en la sentencia T-017/09

[20]

Corte Constitucional Sentencia C-351 de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara.

[\[21\]](#)

Esta posición fue reiterada en su integridad en la sentencia C-565 de 2000 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

[22] Sentencia C-565-2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[23] Sentencia C-832 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil

[24] Así lo ha considerado en sentencias como i) de 20 de marzo de 2013, proferida por la Sala dentro del expediente N° 11001-0325-000-2010-00043-00 (0361-10) Demandante: Hernando Suescun Basto Demandado : Procuraduría General de la Nación. Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; ii) Sentencia de 5 de septiembre de 2012, proferida dentro del proceso N° 11001-03-25-000-2010-00177-00(1295-10). Demandante: Hernando De Jesús Rivera Mejía Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y, iii) Sentencia de 17 de abril de 2012, dictada dentro del expediente N° 11001-03-25-000-2010-00085-00 (0795-10) Actor: German Emilio Suarez Lopez Demandado: Procuraduría General De La Nación- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

[\[25\]](#) sea porque contra él ya no caben recursos, o porque siendo estos procedentes ya se interpusieron

[26] Expediente N° 11001-03-25-000-2005-00012-00, Consejero ponente: dr. Gerardo Arenas Monsalve.

[27] Norma a la luz del Decreto 01 de 1984. En la Ley 1437 de 2011 el artículo 87 dispone: "Los actos administrativos quedarán en firme: ...3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos."

[28] Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 11 de diciembre de 2012, Expediente N° 11001-03-25-000-2005-00012-00, Consejero ponente: dr. Gerardo Arenas Monsalve.

[29] Sobre el particular, en la comentada sentencia la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo citó a BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. 2009. Señal Editora. Pág. 182-183.

[\[30\]](#) Ahora bien: En el evento en que la decisión administrativa definitiva carezca de recursos, "la ejecutoria se producirá al día siguiente al de la notificación del acto administrativo". Y el término de caducidad se contabiliza a partir del día siguiente al de la notificación de ese acto definitivo.

En el tercer evento, esto es, frente a actos administrativos respecto de los cuales sólo sea precedente el recurso –facultativo- de reposición, como lo anota el profesor Betancur Jaramillo, se pueden presentar dos variables que la Sala considera relevante señalar: "1a.) Se interpone el

recurso dentro de los cinco días indicados en la ley (art. 51 inciso 2º. c.c.a) y se resuelve por la administración. Aquí la ejecutoria se logra desde el día siguiente al de la notificación del acto que resuelve el mencionado recurso; y 2ª.) El interesado no interpone la reposición. En este evento la **ejecutoria se producirá**, no desde la notificación del acto, sino al día siguiente al del vencimiento de los cinco días que tenía para interponerlo. Se respeta este término porque hasta el último día podía formularlo." BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Séptima edición. 2009. Señal Editora. Pág 183 y ss, citado por la SALA Plena en la sentencia de 11 de diciembre de 2012, previamente referenciada.

[31] El acto administrativo de contenido particular, como lo señala el profesor Betancur Jaramillo, se entiende ejecutoriado, por regla general, al día siguiente de su notificación. En materia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 119 de la Ley 734 de 2002 "Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos, quedarán en firme tres días después de la última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar ésta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas.

Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y de queja, así como aquéllas contra las cuales no procede recurso alguno, quedarán en firme el día que sean suscritas por el funcionario competente.". Inciso 2o. declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1076-02 de 5 de diciembre de 2002, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández., 'siempre y cuando se entienda que los efectos jurídicos se surten a partir de la notificación de las providencias'

[32] Sobre la firmeza del acto administrativo, la doctrina nacional ha señalado:

"El artículo 62 del CCA establece que el acto administrativo se encuentra en firme en los siguientes eventos: cuando contra él no proceda ningún recurso; cuando los recursos interpuestos se hayan decidido; cuando no se interpongan recursos; cuando se renuncie expresamente a la utilización de recursos por parte de la persona interesada; cuando haya lugar a la perención o cuando se acepten sus desistimientos. Como se observa, se trata de hipótesis que tan solo involucran a los actos de contenido particular. Configurada una cualquiera de las anteriores situaciones fácticas, la administración podrá realizar la totalidad de actuaciones, procedimientos u operaciones indispensables, para darle cabal cumplimiento a lo dispuesto en el respectivo acto administrativo.

Desde este punto de vista, la firmeza del acto administrativo constituye el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión administrativa y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la providencia administrativa. A ninguna otra conclusión se puede llegar, si entendemos en su contexto lo dispuesto en el artículo 62 del CCA en concordancia con el artículo 64 del mismo ordenamiento, que regula propiamente las actuaciones administrativas posteriores al momento en que el acto se hace obligatorio definitivamente, actuaciones que podríamos catalogar de ejecutoriedad o eficacia normal del acto administrativo.

Precisamente en esta última disposición se instituye en el ordenamiento colombiano la figura de la ejecutoriedad del acto, base indiscutible de los mecanismos típicos de la eficacia del acto tales como los procedimientos, actuaciones y operaciones administrativas.

Conforme a estos presupuestos normativos, el mundo de la eficacia aparece en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutorio o de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para el administrado..." SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez, 4ta Edición, Universidad Externado de

Colombia, Pág. 321-322.

[33] v.gr. el acto que resolvió la solicitud de aclaración del fallo de segunda instancia.

[34] folios 98 y siguientes del cuaderno N° 8.

[35] folios 187 a 245 c. ppal.

[36] folios 14 y 15 del cuaderno 9.

[37] Folio 288 c. 9

[38] Folio 287 c.9

[39] folio 298 c.9

[40] folios 313 y siguientes c.9

[41] folios 341 a 347 c.9

[42] Folios 253 y 254 c. ppal.

[43] Se advierte además que ese Decreto tiene orden de publicación, sin que en el expediente obre constancia de la fecha en la que el mismo fue publicado. En efecto, mediante Auto de mejor proveer de 2 de septiembre de 2013 (folio 410 c.ppal), se ordenó librar oficio al Gobernador del Quindío solicitándole que remitiera con destino a este proceso la constancia del día en el que el acto de ejecución fue publicado. Sin embargo, el Secretario de Representación Judicial y Defensa del Departamento, mediante oficio RJ- 673/2013 de 26 de noviembre de 2013, respondió – adjuntando escrito de la Secretaría Jurídica y de Contratación- que "(...) una vez revisada la base de datos de la página web de la administración Departamental del Quindío y el archivo central del Departamento, no se pudo evidenciar la publicación del mencionado acto". (folio 421 c. ppal).

Ante la respuesta anterior, se ordenó requerir nuevamente al Representante Legal del Departamento del Quindío para que remitiera al proceso la información solicitada (folios 423 y 424 c.ppla) y este último informó que la Dependencia que dirigía el día 26 de noviembre de 2013 dio la respuesta, en la que se informó que "una vez revisada la base de datos de la página web de la administración departamental del Quindío y el archivo central del Departamento, no se pudo evidenciar la publicación del mencionado acto".

Así las cosas y pese a que se ordenó requerir dos veces al Departamento, no fue allegada la constancia en la que el Decreto que se viene mencionando, fue publicado. Sin embargo, tal como lo aduce la misma Entidad, en ese acto quedó consignado que el mismo empezaría a regir a partir de la fecha de su expedición, esto es, el 17 de junio de 2011.

[44] Folio 274 c.ppal.

[45] Folios 4 a 17 c. ppal.

[46] folio 2 c. ppal.

[47] folio 279 vuelto.

[48] Corte Constitucional, Auto de 015 de febrero 26 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

[49] De conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 143 del C.C.A. la caducidad es causal de rechazo de la demanda. Art. 169 ley1437 de 2011



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

