

**SUSTRACCION DE MATERIA – Desaparición de supuestos de hecho o normas que sustentan una acción / SENTENCIA DE INHIBICION – Sustracción de materia / SOLICITUD DE NULIDAD DE ACTOS DE DESTITUCION – Sentencia de inhibición por sustracción de materia /**

De las pruebas señaladas, encuentra la Sala que respecto de los actos demandados operó la sustracción de materia, por cuanto éstos, fueron revocados por la entidad demandada. No obstante, esta determinación trae consigo el fenecimiento de la presente acción, por cuanto al desaparecer del ordenamiento dichas decisiones, como consecuencia de una determinación tomada por el Procurador General de la Nación por mandato expreso del artículo 122 de la Ley 734 de 2002; se alteró la relación sustancial que originó la litis. (...) Así las cosas, carece de objeto hacer algún pronunciamiento de fondo respecto a los actos acusados, motivo por el cual la Sala, por sustracción de materia, se declarará inhibida para fallar sobre la legalidad del *Fallo de primera instancia de 3 de diciembre de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón que sancionó al actor con destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por un término de 10 años y 3 meses y de la Decisión de segunda instancia de 28 de marzo de 2008 expedido por la Procuraduría Regional del Huila que confirmó la sanción impuesta.*

**RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Daño emergente y lucro cesante / DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE – Definición / PERJUICIO MORAL – No demostrado / PERJUICIO MATERIAL – No demostró el daño emergente y lucro cesante / RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – No hay lugar a**

En cuanto a los perjuicios morales, la Sala no accederá a estos, toda vez que no fueron probados dentro del proceso, por lo tanto no habrá lugar a su resarcimiento, pues no puede operar una presunción en este aspecto por el hecho de haber sido sancionado, dado que le correspondía al demandante acreditarlos en el plenario y éste no allegó prueba alguna que así los demostrara. Frente a lo anterior y en relación con los perjuicios económicos que pide el demandante, se tiene que sobre el particular éste sólo indicó que los mismos fueron ocasionados desde que empezó a operar la inhabilidad hasta el momento en que el Procurador General de la Nación resolvió favorablemente la solicitud de revocatoria directa, señalando que el señor Dagoberto Cárdenas Chávez percibía en su oficio como servidor público la suma mensual de \$2.000.000, argumento que no resulta suficiente como medio probatorio para demostrar un perjuicio material que pueda ser resarcido por el juez, dado que no existe prueba del lucro cesante ni del daño emergente, razón por la cual se denegará tal pretensión.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00088-00(0798-10)**

**Actor: DAGOBERTO CÁRDENAS CHÁVEZ**

**Demandado: LA NACION - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

Decide la Sala en única instancia, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por el señor Dagoberto Cárdenas Chávez contra la Nación - Procuraduría General de la Nación.

#### **LA DEMANDA**

**DAGOBERTO CÁRDENAS CHÁVEZ** en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

- *“Auto de 28 de octubre de 2005 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón, que decretó el desarchive del proceso No. 050-08491.*
- *Auto de 31 de mayo de 2006 proferido por la Procuraduría Regional del Tolima, que decidió la apelación del auto anterior.*
- *Auto de 6 de febrero de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón, que adecuó el procedimiento y citó a audiencia pública.*
- *Fallo de primera instancia de 3 de diciembre de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón que sancionó al actor con destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por un término de 10 años y 3 meses.*
- *Decisión de segunda instancia de 28 de marzo de 2008 expedido por la Procuraduría Regional del Huila que confirmó la sanción impuesta”.*

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, el demandante pretende:

- Excluir su nombre del registro nacional de sancionados de la Procuraduría General de la Nación.
- Pagarle la suma de 2000 salarios mínimos mensuales vigentes o su equivalente en moneda nacional, por los perjuicios morales ocasionados con la expedición de los actos acusados, a causa del agravio injustificado de su buen nombre y honra.
- Pagar las costas y gastos de la acción que se promueve.
- Pagarle los perjuicios económicos ocasionados desde el 28 de abril de

---

<sup>1</sup> La demanda, presentada el 28 de agosto de 2008, obra a folios 1 a 29 cuaderno principal del expediente. Esta Corporación admitió la demanda mediante Auto del 15 de diciembre de 2011 (folios 191 a 195 del cuaderno principal).-

2008 donde empezó a operar la inhabilidad hasta el 5 de marzo de 2009, momento en que el Procurador General de la Nación resolvió favorablemente la solicitud de revocatoria directa oficiosa impetrada, teniendo en cuenta que el actor siempre se ha desempeñado como servidor público y que normalmente percibía la suma mensual de \$2.000.000, así:

Mes de abril de 2008 (2 días)	\$133.333.oo
Mes de mayo de 2008 (31 días)	\$2.000.000.oo
Mes de junio de 2008 (30 días)	\$2.000.000.oo
Mes de julio de 2008 (31 días)	\$2.000.000.oo
Mes de agosto de 2008 (30 días)	\$2.000.000.oo
Mes de septiembre de 2008 (30 días)	\$2.000.000.oo
Mes de octubre de 2008 (31 días)	\$2.000.000.oo
Mes de noviembre de 2008 (30 días)	\$2.000.000.oo
Mes de diciembre de 2008 (31 días)	\$2.000.000.oo

Para sustentar sus pretensiones, el demandante expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

La Procuraduría Provincial de Garzón (Huila), por Auto de 11 de febrero de 2004, ordenó adelantar la correspondiente etapa de investigación preliminar, por la presunta inhabilidad del Alcalde electo del Municipio de Acevedo – Huila, a quien responsabilizan de vulnerar el régimen de inhabilidades previsto en la Ley 617 de 2000, por inscribirse como aspirante a la Alcaldía de este Municipio y salir electo, cuando su hermano el señor Juan de Jesús Cárdenas Chávez fungía como Gobernador del Departamento del Huila, conforme al escrito firmado por el ciudadano Adadier Perdomo Urquina.

Mediante auto de 19 de abril de 2005, el Procurador Provincial (E) de Garzón (Huila) decidió *“dar por terminado el procedimiento disciplinario ordenando el archivo definitivo del proceso adelantado en contra del demandante, advirtiendo en el texto de la parte resolutive que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 202 del C.D.U., se debía comunicar al quejoso la decisión adoptada acompañando copia de la misma e informándole la posibilidad de interponer recurso de apelación ante la Procuraduría Regional del Huila”*.

La investigación adelantada por la procuraduría se promovió por la queja presentada por el señor *Adadier Perdomo Urquina* de 22 de diciembre de 2003 y

por el escrito del Ex Senador Edgar Artunduaga Sánchez 30 de diciembre de 2003, lo cual permite inferir que el funcionario *A-quo* (encargado), "CUMPLIÓ CON EL REQUISITO LEGAL DE COMUNICAR AL QUE PRIMERO FORMULÓ LA DENUNCIA CONFORME LO MANIFESTÓ EN EL ARTÍCULO 3° DE LA PARTE RESOLUTIVA DE SU DECISIÓN DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y DE SU CONSECUENTE ARCHIVO DEFINITIVO".

Cumplida con la exigencia prevista en el artículo tercero de la decisión interlocutoria de abril 19 de 2005, el Secretario *Ad-hoc*, mediante auto de 5 de mayo de 2005, dejó constancia del silencio guardado por el quejoso con relación al recurso de apelación de que disponía para impugnar la decisión de terminación del procedimiento y de su correspondiente archivo definitivo, lo cual en términos legales generaba la ejecutoria de la providencia que favorecía al señor Dagoberto Cárdenas Chávez.

A los 5 meses y 14 días, muy a pesar de la ejecutoria de la decisión de terminación de procedimiento y archivo definitivo, el 28 de octubre de 2005, el Procurador Provincial de Garzón (Huila) - en propiedad-, decidió mutuo proprio dictar un auto desarchivando el proceso y ordenó la continuación del trámite de rigor.

Una vez desarchivado el expediente, el día 2 de noviembre de 2005 el Señor Secretario *Ad-hoc* de la Procuraduría Provincial de Garzón (Huila) le comunicó el sentido de la decisión a los Señores Edgar Artunduaga Sánchez y Edgar Cleves Parra, para que interpusieran el recurso de apelación ante la Procuraduría Regional del Huila contra la providencia que ordenó la terminación del procedimiento y su correspondiente archivo definitivo en favor del señor Dagoberto Cárdenas Chávez el día 19 de abril de 2005, (más de 6 meses atrás), participando de esa prerrogativa unilateral únicamente el Señor Artunduaga Sánchez, quien elevó memorial de apelación a la Procuraduría Regional del Huila el día 8 de noviembre de 2005.

El 31 de mayo de 2006, la Procuradora Regional del Tolima al resolver el recurso de apelación formulado por el Ex Senador Edgar Artunduaga Sánchez revocó el auto de archivo fechado 19 de abril de 2005, disponiendo la apertura de la investigación, el cual fue objeto de Tutela siendo desatada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué (Tolima), el 18 de octubre de 2006 tutelando de

manera transitoria el derecho al debido proceso dejando sin efectos las decisiones de octubre 28 de 2005 (desarchivo del proceso) y de 31 de mayo de 2006 de la Procuraduría Regional del Tolima (revocando el auto de archivo de abril 19 de 2005), decisión que fue cumplida por el Procurador Provincial de Garzón (Huila) el 31 de octubre de 2006 y que posteriormente con ocasión a la impugnación interpuesta por la Procuradora Regional del Tolima, dejara sin efecto el Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué el 18 de diciembre de 2006 por ser improcedente la acción de tutela y no porque se le diera al señor Procurador Provincial de Garzón (Huila) la razón a su decisión de desarchivo del proceso.

Dispuesta y en firme la revocatoria del archivo definitivo por parte del *Ad-quem*, el señor Procurador Provincial de Garzón (Huila), el día 6 de febrero de 2007 procedió a adecuar el procedimiento disciplinario, citando a audiencia al señor Dagoberto Cárdenas Chávez - Alcalde de Acevedo (Huila) e imputándole una conducta dolosa calificando la falta como gravísima.

El día 12 de marzo de 2007, el apoderado judicial Señor Dagoberto Cárdenas Chávez presentó ante el Procurador Provincial de Garzón, memorial de solicitud de nulidades de los autos por medio de los cuales se desarchivó el proceso y se ordenó la continuación del trámite de rigor.

La Procuraduría Provincial de Garzón mediante Resolución No. 0022 del 3 de diciembre de 2007, declaró responsable disciplinariamente al Señor Dagoberto Cárdenas Chávez en su calidad de Alcalde Municipal de Acevedo (H), sancionándolo con destitución e inhabilidad por el término de diez (10) años y tres (3) meses.

Interpuesto el recurso de apelación contra la decisión anteriormente señalada, la Procuraduría Regional del Huila mediante proveído del 28 de marzo de 2008, decidió confirmarla.

### **LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

A juicio de la accionante, los actos administrativos demandados desconocen las siguientes disposiciones:

- De la Constitución Política, los artículos 29 y 238.
- De la Ley 734 de 2002, los artículos 6, 11 y 143

- Del Código Contencioso Administrativo, el artículo 152.

Sustentó el concepto de la violación señalando:

El Procurador Provincial de Garzón y la Procuradora Regional del Tolima, al emitir los actos demandados que culminaron con la destitución e inhabilidad del señor Dagoberto Cárdenas Chávez por el término de 10 años y 3 meses, desconocieron el derecho fundamental al debido proceso, y particularmente el principio rector de la ejecutoriedad o cosa juzgada, con fundamento en las siguientes disposiciones:

Los actos administrativos enjuiciados, proferidos dentro del proceso disciplinario N° 050-08491 04, violan las normas anteriormente referidas, lo cual genera la causal de nulidad señalada en el artículo 143 numeral 3° (La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso), del Código Disciplinario Único.

**Cargo Único.-**

*“POR VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO Y A LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA EJECUTORIEDAD, FAVORABILIDAD E IRREGULARIDADES SUSTANCIALES”.*

De la lectura de los hechos o antecedentes precitados se desprende claramente que el Procurador Provincial de Garzón (Huila) el día 28 de octubre de 2005, (5 meses y medio después), no podía "DESARCHIVAR" la actuación disciplinaria iniciada en contra del Señor DAGOBERTO CÁRDENAS CHÁVEZ, toda vez que el día 19 de abril de 2005, a través de una decisión de fondo debidamente ejecutoriada en el mes de mayo de 2005, había decidido dar por terminado el procedimiento disciplinario y archivo definitivo, por tanto, no resulta posible desarchivar la actuación, si se tiene en cuenta que la misma estaba amparada por el principio rector de la ejecutoriedad de que trata el artículo 11 de la Ley 734 de 2002, ni mucho menos suspender el término de ejecutoria a mutuo propio, con fundamento en hechos que debieron ser objeto de "consentimiento" por parte del implicado.

El Procurador de primera instancia en su providencia de octubre 28 de 2005, expresó que el hecho de no haberse "COMUNICADO" el archivo definitivo al reconocido quejoso Edgar Artunduaga Sánchez, quien, no ostenta esa condición, no era una razón válida para revivir el proceso, por lo que se presenta una

irregularidad sustancial que afecta el debido proceso conforme a lo previsto en el artículo 143 de la Ley 734 de 2002.

No puede oponerse una norma rectora de la Ley disciplinaria al principio de ejecutoriedad, que deriva del debido proceso constitucional, y está relacionada con el principio rector de favorabilidad. La formalidad reclamada por el funcionario de primera instancia del proceso disciplinario, además de que no puede afectar lo sustancial, no tiene por qué ir en menoscabo de los derechos fundamentales, los principios rectores de la dignidad humana, seguridad jurídica y del bloque de constitucionalidad.

Revisadas las actuaciones disciplinarias se encontró que la queja presentada por el señor Adadier Perdomo Urquina tiene como fecha el 22 de diciembre de 2003, y la que presentó el Senador Edgar Artunduaga Sánchez data de 30 de diciembre de ese mismo año, lo cual indica que el funcionario cumplió con el requisito legal de comunicar a quien primero formuló la denuncia, conforme lo señala el artículo 3 de la parte resolutive de su decisión de terminación del procedimiento y su consecuente archivo definitivo.

Indiscutiblemente, se vulneró el derecho al debido proceso, se conculcaron los artículos 6° y 11° de la Ley 734 de febrero 5 de 2002, situación que permite aplicar el artículo 143 numeral 3° del Código Disciplinario Único, declarando la nulidad por "*LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES SUSTANCIALES QUE AFECTEN EL DEBIDO PROCESO*", lo cual lesiona gravemente este derecho fundamental y concretamente el principio rector de ejecutoriedad o cosa juzgada.

Esta Corporación mediante Auto de 26 de mayo de 2011, inadmitió la demanda al considerar que se debían aclarar las pretensiones y los actos demandados, dado que la parte demandante había aportado copia simple de la decisión de revocatoria adoptada por la Procuraduría General de la Nación.

La parte actora mediante escrito de 11 de agosto de 2011, al sustentar el requerimiento señalado, manifestó: (I) La demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada el 28 de agosto de 2008; (II) el 1° de septiembre de 2008 solicitó la revocatoria directa ante la entidad demandada; (III) el 5 de marzo de 2009 el Procurador General de la Nación resolvió revocar el contenido de las decisiones de primera y segunda instancia, siendo la presente acción idónea para solicitar la reclamación de los perjuicios morales ocasionados con la expedición de los actos revocados.

## LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad legal, la Procuraduría General de la Nación, contestó la demanda, mediante escrito<sup>2</sup> en el que se opuso a las pretensiones formuladas por el accionante.

**En cuanto a las pretensiones y condenas de la demanda**, señaló que se opone a todas y cada una de ellas, en razón a que los actos acusados de nulidad fueron expedidos con observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen el procedimiento disciplinario, pues se garantizó el debido proceso y los derechos de audiencia, defensa y contradicción.

Frente a la caducidad señaló que el fallo de segunda instancia fue notificado por edicto fijado el 24 de abril de 2008 y desfijado el 28 de abril del mismo año lo que significa que la notificación se surtió en esta última fecha, quedando ejecutoriada la decisión.

En el escrito de la demanda, el actor realizó apreciaciones subjetivas, que ni siquiera son hechos, sino que constituyen medios de convicción suficientes para respaldar las pretensiones del libelo.

En la determinación tomada por la entidad demandada se efectuó una debida adecuación de la falta disciplinaria derivada del comportamiento del ahora querellante, a quien se le aplicaron los lineamientos de los artículos 150 y siguientes de la Ley 734 de 2002.

En cuanto a la calidad que ostenta el señor EDGAR ARTUNDUAGA SÁNCHEZ en la actuación disciplinaria sujeta a debate, no cabe la menor duda que es la de **típico quejoso**, en tanto que para obrar como informante se requiere que la queja haya sido producto de un informe oficial o del ejercicio propio de sus funciones, y como bien se aprecia la presentada por el referido señor no cumple con tales requerimientos.

La actuación de la Procuraduría Provincial de Garzón se realizó con base en la

---

<sup>2</sup> El escrito de la contestación a la demanda obra a folios 204 a 223 del cuaderno principal del expediente. El escrito de contestación de la demanda.

citada queja que se radicó bajo el No, 050-08491-2004, (tal y como se puede verificar en el auto del 11 de febrero de 2004 que ordena el inicio de la respectiva indagación preliminar), y posteriormente al expediente se agregó la presentada por el señor ADADIER PERDOMO URQUINA, (lo que se corrobora con el Oficio 1206 del 17 de septiembre de 2004, suscrito por la Procuradora Provincial de Garzón); dicha entidad tenía el deber legal de comunicar el auto de archivo del 19 de abril de 2005 al quejoso ARTUNDUAGA SÁNCHEZ dado que fue ésta la que dio inicio a la actuación cuestionada en la demanda, al tenor de lo ordenado por el artículo 202 de la Ley 734 de 2002.

Para el caso no se utilizó la figura jurídica de la revocatoria directa, pues ésta era improcedente en la medida en que no existía el acto administrativo, requisito indispensable para poder ser revocado (Artículo 69 C.C.A ), además, el artículo 122 de la citada Ley prevé la revocatoria directa para los fallos sancionatorios.

Consideró que no existió violación al debido proceso ni ilegalidad en los actos administrativos expedidos por la entidad, pues como se evidencia, la investigación disciplinaria se adelantó con absoluta sujeción al debido proceso, se tramitó según las leyes preexistentes al acto que se imputó al disciplinado, por la autoridad competente, con observancia de las formas propias de esa clase de actuaciones, con determinación de la conducta investigada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, con la imposición proporcionada de las correlativas sanciones, con base en la experiencia y dentro de los criterios de libre convicción.

De la lectura del libelo de la demanda, se encuentra que en el mismo no se acusa ninguna de las anteriores causales como nugatorias de los actos administrativos sancionatorios, pues el actor pretende reabrir el debate procesal y probatorio en cuanto a la adecuación de sus conductas, pero no censuró ni demostró las causales ya que pretende usar la presente como otra instancia dentro del debate propio del proceso disciplinario, presentando argumentos que ya han sido objeto de pronunciamiento por parte de la entidad.

No se demostró la existencia de situaciones que puedan llevar a la nulidad de los actos, pues no se evidencian elementos constitutivos de vías de hecho por errores *in indicando* o *in procedendo*, a partir de los cuales se pueda vislumbrar fallas groseras en el debido proceso, o en la apreciación probatoria, por lo cual no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

El control de legalidad del proceso disciplinario, no puede constituir una tercera instancia, porque su función es: (I) única y exclusivamente la verificación de la legalidad del trámite bajo las preceptivas de los derechos al debido proceso y defensa; y (II) la revisión de la aplicación de la normativa. Ello implica que la intervención de la jurisdicción está meramente dirigida hacia una valoración formal del proceso disciplinario y no puede el juez fungir como interprete de la ley disciplinaria, ni valorar las pruebas que se presentaron al interior del proceso, ya que su intervención comprende una revisión de legalidad, en la que se debe analizar si la actuación disciplinaria se encuentra ajustada a la ley y a las reglas de hermenéutica jurídica.

Propuso la excepción de **“La innominada o genérica”**. Solicitó declarar la existencia de toda excepción cuyos supuestos de hecho resulten acreditados en el proceso.

Estimó que el presente proceso carece de objeto actual, debido a que los fallos controvertidos fueron revocados mediante decisión de 6 de marzo de 2009, la cual se le notificó al demandante.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Vencido el término probatorio, tanto el señor Dagoberto Cárdenas Chávez como la Entidad demandada presentaron alegatos de conclusión dentro de la oportunidad que se les concedió para el efecto<sup>3</sup>.

##### **1. Alegatos del señor Dagoberto Cárdenas Chávez.-**

Sostuvo que con la expedición de los actos administrativos demandados, la Procuraduría Provincial de Garzón (Huila) y la Procuraduría Regional del Tolima le desconocieron los preceptos constitucionales y legales relacionados con el debido proceso.

El 1º de septiembre de 2008, demandó ante la Procuraduría General de la Nación

---

<sup>3</sup> Alegatos presentados por la demandante, visibles a folios 232 a 242 del cuaderno principal, los de la Entidad demandada, obran a folios 245 a 248 del mismo cuaderno.

la revocatoria directa oficiosa de los actos enjuiciados, solicitud que fue resuelta por dicha entidad el 6 de marzo de 2009.

Finalmente consideró que la referida Procuraduría le causó graves perjuicios de índole moral y material mientras los actos administrativos ilegales estuvieron vigentes, por lo que es evidente que el actor tiene derecho a que se le reconozca una reparación por los daños morales que se le causaron como consecuencia de la lesión a sus derechos al buen nombre y honra.

## **2. Alegatos de la Procuraduría General de la Nación.**

Consideró que las súplicas incoadas por el accionante deben ser denegadas en su integridad, toda vez que como se puede apreciar del acervo probatorio, el *petitum* de la presente demanda carece de objeto actual que pueda ser acogido por esta Corporación debido a que los fallos objeto de la demanda fueron revocados mediante decisión de 6 de marzo de 2009, la cual fue notificada al demandante, por tanto, los actos administrativos demandados, son inexistentes.

Señaló que no hay cabida a una sentencia que condene a la entidad con fundamento en el contenido de los referidos actos administrativos, debido a que éstos carecen de efecto, pues por sustracción de materia la sentencia que profiera este Despacho solo puede resultar adversa a las pretensiones del extremo demandado.

En caso de proceder a estudiar la legalidad de los actos que en su momento y antes de la presentación de la demanda fueron revocados por el señor Procurador, debido a su manifiesta ilegalidad, se solicitará que se deniegue la pretensión "*El pago de los perjuicios tasados, equivalente a cien (200) salarios mínimos mensuales*" (sic) toda vez que los mismo no se generan de inmediato por la sanción que *a posteriori* fue revocada.

En aras de hacer referencia a los posibles daños patrimoniales que sufrió el actor, él bien puede solicitar a la administración municipal el pago de los emolumentos dejados de percibir mientras persistió la sanción, con base precisamente en el fallo del señor Procurador General de la Nación, que hizo cesar los efectos del acto sanción.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación, rindió concepto mediante escrito<sup>4</sup> en el que solicitó acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Frente a la revocatoria de los actos demandados, señaló que lo resuelto por el Ministerio Público conlleva a un juicio de legalidad de lo decidido por sus subalternos, pero aclara que tal resolución se dictó en ejercicio de la función administrativa, por tanto en sede judicial procede el examen de legalidad de la actuación disciplinaria.

No existe prueba pertinente a establecer o acreditar los daños causados al accionante con el acto administrativo demandado. Por lo tanto la simple aseveración del interesado no es prueba, no hay lugar a decretar su reparación, pues el perjuicio no se demostró en la forma como lo exige la Ley.

Por estas consideraciones se conceptúa por la procedencia de la súplica anulatoria, más por la pretensión restauradora de índole económica se depreca su denegación, por la inexistencia total de la prueba que acredite el daño acontecido con las decisiones del ente demandado, lo cual no impide que se acceda, aunque sea nominalmente a la desanotación del registro sancionatorio, a pesar de que éste desapareció en virtud de la orden de revocatoria.

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

## CONSIDERACIONES

Previo a determinar el problema jurídico por resolver, la Sala advierte que en el escrito de contestación de la demanda la Procuraduría General de la Nación, estima que el presente proceso carece de objeto, por cuanto dicha entidad revocó la actuación administrativa que se cuestiona en esta oportunidad. Por ello esta Subsección procede a establecer si en el *sub lite* hay lugar a estudiar la legalidad de los actos administrativos demandados.

---

<sup>4</sup> Folios 250 a 255 del cuaderno principal del expediente.

Por su parte, el demandante al momento de subsanar la demanda, advirtió que el 1º de septiembre de 2008, solicitó ante la Procuraduría General de la Nación la revocatoria directa oficiosa de los actos enjuiciados, petición que fue resuelta favorablemente por la Procuraduría General de la Nación el 6 de marzo de 2009. Sin embargo, consideró que la entidad demandada le causó graves perjuicios de índole moral y material mientras los actos administrativos ilegales estuvieron vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como los actos cuestionados tuvieron vigencia temporal, esto es, hasta la fecha en que fueron revocados directamente por la entidad demandada, es pertinente estudiar la viabilidad del restablecimiento del derecho pretendido el cual se encuentra íntimamente relacionado con dicho periodo.

#### **De lo Probado en el proceso.-**

En el presente asunto, de las pruebas que obran en el plenario se observa que:

- Las actuaciones administrativas se produjeron a raíz de las quejas presentadas por el señor Adadier Perdomo Urquina<sup>5</sup> (el 16 de enero de 2004) y el Senador de la República Edgar Artunduaga Sánchez<sup>6</sup> (el 19 de enero de 2004), de donde la Procuraduría Provincial de Garzón Huila adelantó investigación disciplinaria en contra del señor Dagoberto Cárdenas Chávez.

-Mediante Auto de 19 de abril de 2005, el Procurador Provincial de Garzón (Huila) ordenó el archivo de la investigación pero solo se notificó al quejoso Adadier Perdomo Urquina.<sup>7</sup>

- El día 28 de octubre de 2005, (transcurridos 5 meses y 14 días de la ejecutoria de la decisión de archivo del proceso disciplinario), el Procurador Provincial de Garzón (Huila), decidió el desarchivo de la actuación, ordenando notificar al señor Senador de la República Edgar Artunduaga Sánchez<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Folios 110 y 16 a 19 cdo 3.

<sup>6</sup> Folio 2 cdo 3.

<sup>7</sup> Folios. 241 a 252 cdo 4.

- Notificada la anterior decisión el citado señor Artunduaga Sánchez, interpuso recurso, el cual fue resuelto por la Procuraduría Regional del Tolima el 31 de mayo de 2006, en el que revocó el auto de archivo de fecha 19 de abril de 2005, disponiendo la apertura de la investigación.<sup>9</sup>

- A raíz de lo anterior, la entidad demandada adecuó el trámite y adelantó nuevamente el proceso disciplinario que culminó con la decisión de sancionar al demandante con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de 10 años y 3 meses, decisión que fue confirmada en segunda instancia mediante auto de 28 de marzo de 2008.<sup>10</sup>

- Con la solicitud de revocatoria presentada por el accionante, la Procuraduría General de la Nación, mediante auto de 6 de marzo de 2009 revocó el contenido de los actos administrativos demandados,<sup>11</sup> ordenando: *“(I) Revocar el contenido de las Resoluciones Nos. 22 de 3 de diciembre de 2007 por medio de la cual se sancionó con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años y 3 meses al actor y 013 de 28 de marzo de 2008 por medio de la cual se confirmó en segunda instancia la sanción impuesta por el A quo; (II) Absolver al disciplinado DAGOBERTO CÁRDENAS CHÁVEZ del cargo formulado archivando definitivamente el expediente radicado con el No. 050-08491-04; (III) Notificar la presente decisión a los jurídicamente interesados, con la advertencia que contra la misma no procede recurso alguno por vía gubernativa; (IV) Compulsar copias de la presente decisión para que se adelante la actuación disciplinaria correspondiente en contra del Procurador Provincial de Garzón y de la Procuraduría Regional del Tolima; y (V) Por secretaría de la Procuraduría Auxiliar hacer las anotaciones de rigor, librando las comunicaciones de Ley, reportando la novedad aquí registrada al sistema SIRI de la entidad (...)”*

De lo hasta aquí señalado, llama la atención que entre la expedición del fallo sancionatorio de segunda instancia que fue notificado al demandante por edicto desfijado el 28 de abril de 2008 y el acto de revocatoria directa del 6 de marzo de 2009, transcurrieron 10 meses y 8 días, lapso durante el cual los actos sancionatorios tuvieron efectos jurídicos.

---

<sup>8</sup> Folios. 261 a 263 cdo 4.

<sup>9</sup> Folios. 309 a 311 vto cdo 4.

<sup>10</sup> Folios 48 a 69 cdo principal.

Por lo anterior, el problema jurídico se contrae a determinar si a pesar de que los actos cuestionados fueron revocados, operó la figura de la sustracción de materia, por carencia de objeto, y como consecuencia de ello, si durante el tiempo en que estuvieron vigentes es dable ordenar el reconocimiento de los perjuicios materiales, económicos y morales pretendidos por el actor, a título de restablecimiento del derecho.

En estas condiciones, la Sala entrará a estudiar la carencia de objeto alegada por la entidad demandada, para así determinar si en el presente asunto se configuró.

**De la sustracción de materia:**

Como regla general se entiende por sustracción de materia la desaparición de supuestos, hechos o normas que sustentan una acción, lo cual ocasiona que el juez no pueda pronunciarse porque se ha extinguido la causa que originó acudir a la jurisdicción. Como sucedería si una persona interpone una acción de tutela contra una entidad por no haber dado respuesta a un derecho de petición, y durante el curso de la acción ésta lo responde, al juez no le es posible pronunciarse ya que la causa que originó la acción desapareció, es decir, ha operado la sustracción de materia.

Al respecto esta Corporación a través de la Sentencia de 17 de noviembre de 2006, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, CP: Héctor Romero Díaz, dijo:

*“(...) frente a los actos particulares demandados, la Sala ha sostenido que es posible que se presente la sustracción de materia por no existir pretensiones que atender, motivo que conduciría a dictar fallo inhibitorio, dado que carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo. Lo anterior, habida cuenta de que la sustracción de materia, admitida como causal para inhibirse, en este caso aparece por cuanto la relación sustancial o material que originó la litis ha variado de sentido al punto de ubicarse en el restablecimiento deprecado en el libelo.”*

En síntesis, si las causas que originaron el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desaparecen, el juez debe declararse inhibido para resolver el asunto ya que no hay objeto que se sujete a una sentencia.

---

<sup>11</sup> Folios 544 a564 cdo 4.

### **Del caso concreto.**

En el presente asunto la parte actora solicitó la nulidad de:

*(I) Auto de 28 de octubre de 2005 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón; (II) Auto de 31 de mayo de 2006 proferido por la Procuraduría Regional del Tolima; (III) Auto de 6 de febrero de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón; (IV) Fallo de primera instancia de 3 de diciembre de 2007; y (V) decisión de segunda instancia de 28 de marzo de 2008 expedido por la Procuraduría Regional del Huila que confirmó la sanción impuesta.*

Las decisiones de primera y segunda instancia fueron revocadas por la Procuraduría General de la Nación mediante auto del 6 de marzo de 2009, en el que se resolvió:

*“(I) Revocar el contenido de las Resoluciones Nos. 22 de 3 de diciembre de 2007 por medio de la cual se sancionó con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años y 3 meses al actor y 013 de 28 de marzo de 2008 por medio de la cual se confirmó en segunda instancia la sanción impuesta por el A quo; (II) Absolver al disciplinado DAGOBERTO CÁRDENAS CHÁVEZ del cargo formulado archivando definitivamente el expediente radicado con el No. 050-08491-04; (III) Notificar la presente decisión a los jurídicamente interesados, con la advertencia que contra la misma no procede recurso alguno por vía gubernativa; (IV) Compulsar copias de la presente decisión para que se adelante la actuación disciplinaria correspondiente en contra del Procurador Provincial de Garzón y de la Procuraduría Regional del Tolima; y (V) Por secretaría de la Procuraduría Auxiliar hacer las anotaciones de rigor, librando las comunicaciones de Ley, reportando la novedad aquí registrada al sistema SIRI de la entidad (...)”*

De las pruebas señaladas, encuentra la Sala que respecto de los actos demandados operó la sustracción de materia, por cuanto éstos, fueron revocados por la entidad demandada. No obstante, esta determinación trae consigo el fenecimiento de la presente acción, por cuanto al desaparecer del ordenamiento dichas decisiones, como consecuencia de una determinación tomada por el Procurador General de la Nación por mandato expreso del artículo 122 de la Ley 734 de 2002<sup>12</sup>; se alteró la

---

<sup>12</sup> “REVOCATORIA DIRECTA.

ARTÍCULO 122. PROCEDENCIA. <Artículo modificado por el artículo 47 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió. El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo”.

relación sustancial que originó la litis.

Sobre este último aspecto, se debe advertir, tal y como lo señaló oportunamente el Ministerio Público tanto en la contestación de la demandada como en el concepto, que al no existir pretensiones que atender es inane cualquier consideración adicional.

Así las cosas, carece de objeto hacer algún pronunciamiento de fondo respecto a los actos acusados, motivo por el cual la Sala, por sustracción de materia, se declarará inhibida para fallar sobre la legalidad del *Fallo de primera instancia de 3 de diciembre de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón que sancionó al actor con destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por un término de 10 años y 3 meses y de la Decisión de segunda instancia de 28 de marzo de 2008 expedido por la Procuraduría Regional del Huila que confirmó la sanción impuesta.*

Igualmente, la Sala se abstendrá de efectuar un pronunciamiento sobre la legalidad de: *I) Auto de 28 de octubre de 2005 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón; (II) Auto de 31 de mayo de 2006 proferido por la Procuraduría Regional del Tolima; (III) Auto de 6 de febrero de 2007 proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón;* toda vez que al revocar los actos que culminaron el proceso radicado con el No. 050-08491-04, impide el estudio de dichas piezas procesales, pues las mismas se expidieron en el trámite de éste.

Empero, si bien es cierto las citadas decisiones fueron revocadas y actualmente no existen en el ordenamiento jurídico, el actor pretende que se ordene el restablecimiento del derecho, del periodo comprendido entre la ejecutoria de la decisión de segunda instancia y la decisión de revocatoria directa efectuada por la entidad demandada, para lo cual la Sala procede a estudiar si en el presente asunto, operó dicho restablecimiento.

#### **Del Restablecimiento del derecho.-**

El señor Dagoberto Cárdenas Chávez en la demanda solicitó a título de restablecimiento: ***(I) El pago de sus DERECHOS, COSTAS Y GASTOS***

*OCASIONADOS EN VIRTUD DE LA ACCIÓN QUE SE PROMUEVE; (II) Excluir su nombre del registro nacional de sancionados de la Procuraduría General de la Nación; (III) Pagarle la suma de 2000 salarios mínimos mensuales vigentes o su equivalente en moneda nacional, por los perjuicios morales ocasionados con la expedición de los actos acusados, a causa del agravio injustificado de su buen nombre y honra; (IV) Pagarle los perjuicios económicos ocasionados desde el 28 de abril de 2008 momento en que empezó a operar la inhabilidad hasta el 5 de marzo de 2009, momento en que el Procurador General de la Nación resolvió favorablemente la solicitud de revocatoria directa oficiosa; y (V) Pagar las costas y gastos de la acción que se promueve”.*

Para entrar a estudiar los perjuicios solicitados, cabe aclarar que el señor Dagoberto Cárdenas Chávez tomó posesión del cargo de Alcalde del Municipio de Acevedo (Huila) el 30 de diciembre de 2003, para el período 2004- 2007,<sup>13</sup> el cual ocupó hasta el 31 de diciembre de 2007.

Previo a establecer los perjuicios materiales y morales solicitados por el demandante, la Sala precisa que se debe entender como daño material aquel consiste en el menoscabo del patrimonio en sí mismo el cual se divide en daño emergente y lucro cesante. El primero es la pérdida o disminución de valores económicos ya existentes; esto es, un empobrecimiento del patrimonio. El segundo implica la frustración de ventajas económicas esperadas, es decir, la pérdida de un enriquecimiento patrimonial previsto. Y, el daño moral es el que tiene por objeto indemnizar el quebranto que supone la privación o disminución de aquellos bienes que tienen un valor imposible de tasar como ser el dolor, el sufrimiento, la integridad física, el honor, etc.

En cuanto a los perjuicios morales, la Sala no accederá a estos, toda vez que no fueron probados dentro del proceso, por lo tanto no habrá lugar a su resarcimiento, pues no puede operar una presunción en este aspecto por el hecho de haber sido sancionado, dado que le correspondía al demandante acreditarlos en el plenario y éste no allegó prueba alguna que así los demostrara.

Frente a lo anterior y en relación con los perjuicios económicos que pide el demandante, se tiene que sobre el particular éste sólo indicó que los mismos

fueron ocasionados desde que empezó a operar la inhabilidad hasta el momento en que el Procurador General de la Nación resolvió favorablemente la solicitud de revocatoria directa, señalando que el señor Dagoberto Cárdenas Chávez percibía en su oficio como servidor público la suma mensual de \$2.000.000, argumento que no resulta suficiente como medio probatorio para demostrar un perjuicio material que pueda ser resarcido por el juez, dado que no existe prueba del lucro cesante ni del daño emergente, razón por la cual se denegará tal pretensión.

Respecto a la petición de exclusión del nombre del demandante del registro nacional de sancionados de la Procuraduría General de la Nación, esta petición fue consumada con la expedición del acto de revocatoria directa, pues en éste se ordenaba dicha pretensión, la cual ya fue cumplida por la entidad (fl. 569 cdo 4).

Finalmente, no hay lugar a acceder a la petición del demandante relativa a la condena en costas, toda vez que la entidad accionada no observó una conducta temeraria ni negligente en el transcurso del proceso, como tampoco desleal con la parte accionante, que pudiera ameritar la imposición de las mismas, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo<sup>14</sup>.

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**

**DECLÁRASE** inhibida la Sala, por sustracción de materia, para efectuar algún pronunciamiento sobre la legalidad del Fallo de primera instancia de 3 de diciembre de 2007, proferido por la Procuraduría Provincial de Garzón que sancionó al actor con destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer

---

<sup>13</sup> Folios 162 y 163 del cdo No. 3

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 1999, Expediente No 10.775, Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque. Ver también la sentencia de 3 de noviembre de 2005, proferida por esta Subsección, con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante, Radicación número: 66001-23-31-000-2001-00088-01(2797-03), Actora: Mariluz Cardona Botero.

funciones públicas por el término de 10 años y 3 meses y de la Decisión de segunda instancia de 28 de marzo de 2008 expedida por la Procuraduría Regional del Huila que confirmó la sanción impuesta.

**DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Cópiese, notifíquese, y una vez en firme el anterior proveído, archívense las diligencias. Cúmplase.**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.-

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ      GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**