

### **REVOCATORIA DIRECTA – Finalidad. Causales**

En nuestro ordenamiento contencioso la revocatoria directa está concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales. Dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo como causales de revocación de los actos, las siguientes: - Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley. - Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él. - Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona. Esta facultad está radicada en la misma autoridad administrativa que lo profirió o en su superior jerárquico y opera de oficio o a solicitud de parte.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69

### **REVOCATORIA DIRECTA – Procedencia. Oportunidad**

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas: En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos. Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 70 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 71

### **REVOCATORIA DE ACTO PARTICULAR – Procedimiento**

De la lectura de la norma transcrita (artículo 73 del C.C.A.) se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el consentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

### **REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA DISCIPLINARIA – Características**

Normativamente se encuentra descrita en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002 y como características fundamentales se desprenden las siguientes: - Procede contra fallos sancionatorios. - Opera de oficio o a petición del sancionado. - La competencia para revocar un fallo es del funcionario que lo profirió, o de su superior jerárquico, o del Procurador General de la Nación. -

Como causales de revocación se consagran la infracción manifiesta de las normas constitucionales, legales o reglamentarias y la vulneración o amenaza manifiesta de los derechos fundamentales. - Es requisito esencial, si la revocatoria es solicitada por el sancionado, que contra el fallo cuya revocatoria se solicita, no se hubieren interpuesto recursos ordinarios. - La petición de revocatoria y su decisión no reviven términos para el ejercicio de acciones contencioso administrativas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 122 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 123 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 124 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 125 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 126 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 127

**REVOCATORIA DIRECTA OFICIOSA – Sanción disciplinaria. Procede sin consentimiento del administrado y así se hayan interpuesto recursos ordinarios**

El demandante dirige la demanda contra la providencia que decidió revocar los fallos sancionatorios proferidos en contra del señor Héctor Bustos Abril, aduciendo que no se cumplió con el presupuesto de procedibilidad consistente en que contra el fallo no se hubieran interpuesto los recursos ordinarios y el consentimiento del administrado. Sobre estos presupuestos acorde con el marco normativo que se dejó expuesto, precisa la Sala que no son exigibles cuando es la administración la que en forma oficiosa decide avocar el conocimiento de una decisión sancionatoria que considera no se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales de tal manera que resulta lesiva para los derechos fundamentales del disciplinado.

**INHABILIDAD DE ALCALDE POR CELEBRACION DE CONTRATOS CON ENTIDAD PUBLICA – En el año anterior a la inscripción, elección o designación. Carácter restringido. No contempla la ejecución de contratos de tracto sucesivo**

Acorde con la anterior descripción, es claro que la causal de inhabilidad se configura no sólo por la celebración de contratos con la entidad, sino que además se exige la ocurrencia del presupuesto temporal, es decir, que dicho contrato se haya celebrado durante el año anterior a la elección, y como en el caso concreto tal y como quedó demostrado, el contrato de arrendamiento lo celebró el señor Hernán Bustos Abril mucho antes de su inscripción como candidato, su conducta no se enmarca dentro de la causal generadora de la inhabilidad por la cual se le sancionó y que acertadamente revocó la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en el acto administrativo cuya legalidad hoy se revisa. Olvidaron los jueces del proceso disciplinario que las causales de inhabilidad dado que comportan una sanción, son restrictivas y así deben interpretarse. Sobre el punto el Consejo de Estado ha sido claro en señalar que la causal inhabilitante de la celebración de contratos, se debe enmarcar dentro del período comprendido entre la celebración del contrato y la inscripción de la candidatura y que es preciso separar dos actividades distintas cuales son, la celebración del contrato y su ejecución. Que para efectos de la inhabilidad ha de tenerse en cuenta sólo su celebración porque así lo dispuso la ley, sin consideración a los contratos de ejecución sucesiva como lo es, para el caso en concreto, el contrato de arrendamiento que, se insiste, se celebró en junio de 1998 y la inscripción de la candidatura se llevó a cabo el 6 de agosto de 2003, es decir, más de cinco años después de celebrado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 617 DE 2000 – ARTICULO 35

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011).-

**Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00114-00(4983-05)**

**Actor: HENRY RAMIREZ DAZA**

**Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

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

**A N T E C E D E N T E S**

**La demanda.** El señor Henry Ramírez Daza, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demanda la nulidad del acto administrativo del 16 de marzo de 2005, expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, por medio del cual se dispuso “*Revocar directamente y de manera oficiosa los fallos proferidos por la Procuraduría Regional del Tolima el 6 de octubre de 2004 y por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa el 26 de octubre de 2004 mediante los cuales se sancionó al señor HERNAN BUSTOS ABRIL ... con destitución del cargo e inhabilidad general de doce (12) años para ejercer cargos públicos..*”.

Como sustentos fácticos relata que el 12 de marzo de 2004 presentó queja disciplinaria contra el señor Hernán Bustos Abril en su condición de Alcalde Municipal de Ambalema (Tolima), por considerar que se encontraba inhabilitado para ejercer el cargo por tener vigente con el municipio un contrato de arrendamiento de bien inmueble celebrado el 5 de junio de 1998, y haber

vulnerado la Ley 716 de 2001 que prohíbe que los deudores morosos se posesionen en cargos públicos hasta tanto no demuestren la cancelación de las obligaciones contraídas con el Estado o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

Señala que el 30 de junio de 2004 se abrió investigación disciplinaria en contra del mencionado señor Hernán Bustos Abril y que el proceso disciplinario culminó en primera instancia mediante providencia dictada por la Procuraduría Regional del Tolima el 6 de octubre de 2004, en la que se resolvió sancionar al señor Hernán Bustos Abril, en su condición de alcalde municipal de Ambalema, con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 12 años y declarar terminado el proceso disciplinario en relación con las presuntas faltas por mora en el pago de obligaciones contraídas con la administración municipal.

Que contra la anterior providencia el señor Hernán Bustos Abril interpuso recurso de apelación que fue conocido por el Procurador Primero Delegado quien decidió confirmar la sanción.

Informa que ejecutoriado el fallo sancionatorio se presentaron por parte del sancionado y de terceros, solicitudes de revocatoria de dicha decisión, cuyo conocimiento avocó la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, decidiendo de oficio y mediante resolución del 16 de marzo de 2005 revocar los actos administrativos sancionatorios.

**Normas violadas y concepto de violación.** En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 6, 29, 83, 121, 122 y 209.

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 69 a 73.

Al explicar el **concepto de violación** expone el demandante como causales de anulación de los fallos acusados, la violación del ordenamiento jurídico, en razón a que un acto de carácter particular y concreto sólo puede ser revocado con el consentimiento expreso del particular, y aduce que en una circunstancia de manifiesta ilegalidad la aplicación del principio de buena fe deberá operar en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen a la actuación de la administración

rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.

A renglón seguido ilustra el actor sobre la revocatoria de los actos administrativos para concluir que los fallos sancionatorios, en principio, gozan de la presunción de legalidad y por ser actos administrativos creadores de situaciones jurídicas individuales sólo podían ser revocados de oficio si cuentan con el consentimiento expreso y escrito del respectivo sancionado, por lo cual el señor Hernán Bustos Abril alcalde de Ambalema ha debido manifestar su consentimiento en relación con la revocatoria y como dicho consentimiento no se otorgó, no se cumplió con el requisito de procedibilidad para que la Procuraduría General de la Nación pudiera revocar los actos sancionatorios.

Agrega a lo anterior, que existe impedimento legal para solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos, cuando se ha hecho uso de los recursos en la vía gubernativa tal y como ocurrió en el presente evento, en el que el sancionado interpuso apelación contra el fallo condenatorio.

#### **CONTESTACION A LA DEMANDA**

La Procuraduría General de la Nación, a través de apoderado propone la excepción de inepta demanda porque, en su criterio, el actor no cumplió con el requisito del numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo porque en el concepto de violación se limita a señalar las normas que estima vulneradas y a transcribir apartes de sentencias de la Corte Constitucional sobre la revocatoria directa de los actos administrativos, sin argumento alguno.

Señala que atendiendo el carácter de justicia rogada que caracteriza a la jurisdicción contenciosa, es imperioso que el demandante exponga los argumentos por los cuales considera que se están vulnerando las normas en que centra su pretensión de anulación de un acto administrativo.

En punto al contenido de los actos acusados dice que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, consideró que los fallos sancionatorios incurrieron en una indebida interpretación y aplicación del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que se tradujo en vulneración de las garantías constitucionales del señor Hernán Bustos Abril, por lo cual procedió a revocarlos.

Afirma que en los fallos de primera y segunda instancia, se pasó por alto que el momento de celebración del contrato es diferente al de la ejecución o prórroga, por tanto y como el señor Bustos Abril fue elegido alcalde el 26 de octubre de 2003 y el contrato de arrendamiento se celebró cinco años antes de su elección, no incurrió en la causal de inhabilidad que motivó la sanción.

Indica que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación al avocar el conocimiento de la revocatoria directa siguió cada una de las etapas garantizando el derecho de defensa de los interesados, por lo cual solicita negar las pretensiones de la demanda instaurada por Henry Ramírez Daza (Fol. 155 a 164).

**El señor Hernán Bustos Abril.** En su condición de afectado con la providencia cuya nulidad se solicita, fue vinculado al proceso mediante auto del 7 de diciembre de 2006 (Fol. 107), que le fue notificado el 1º de octubre de 2007 según constancia visible al folio 128 del expediente.

Oportunamente el señor Bustos Abril contesta la demanda y se opone a la declaratoria de nulidad de los actos que revocaron la sanción que le había sido impuesta por la Procuraduría General de la Nación.

Afirma que el hecho de haber sido un deudor moroso de la administración no constituye ninguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad establecidas en la Ley 617 de 2000, puesto que esta sólo establece una prohibición para efectos de “posesión de cargos públicos” prohibición que termina en el momento en el que se pague o se realice un acuerdo de pago de la deuda con la administración (Fol. 135).

Indica que el demandante no expresó el concepto de violación de las normas que considera vulneradas sino que por el contrario se limitó a transcribir el procedimiento aplicable para la revocatoria de los actos administrativos y la jurisprudencia relacionada con la misma.

Manifiesta que para revocar de manera directa un fallo sancionatorio, el Código Disciplinario Único no exige el requisito del consentimiento expreso y escrito del

afectado con la sanción, por lo tanto, a su juicio se debe mantener la legalidad del acto enjuiciado (Fol. 134 a 138).

#### **ALEGATOS DE CONCLUSION Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría General de la Nación a folios 172 a 175, reitera los argumentos expresados en la contestación de la demanda e insiste en que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, no vulneró los derechos al debido proceso y a la defensa del señor Hernán Bustos Abril frente a la posibilidad de que se revocaran los fallos disciplinarios proferidos en primera y segunda instancia.

Así mismo, señaló que la Sala Disciplinaria consideró, en la providencia ahora atacada, que los fallos dictados por el *a quo* y el *ad quem* incurrieron en una indebida interpretación y aplicación del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en perjuicio de las garantías constitucionales del señor Hernán Bustos Abril constituyéndose en unos actos abiertamente contrarios a la Constitución y a la Ley.

Por su parte la Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, al rendir concepto de fondo (Fol. 177 a 183), considera que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad porque la decisión de revocatoria de los fallos sancionatorios estuvo debidamente sustentada y obedeció a la necesidad de corregir, de oficio, las irregularidades cometidas al interior del proceso disciplinario.

Afirma que si bien es el Estado el interesado en indagar e investigar el proceder irregular de los servidores públicos, así mismo debe procurar garantizar que las actuaciones disciplinarias se adelanten conforme al ordenamiento jurídico, razón por la cual la Procuraduría General de la Nación no estaba obligada, para revocar el fallo sancionatorio, a solicitar el consentimiento del denunciante como lo entiende el actor.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**Problema jurídico.** La controversia se circunscribe a determinar si procede, de oficio, la revocatoria directa de fallos sancionatorios contra los cuales el disciplinado interpuso recursos en la vía gubernativa. En caso de ser procedente, debería establecerse si para el presente evento se configuró la causal que faculta a la administración para revocar oficiosamente y sin el consentimiento del afectado, un fallo sancionatorio y si en consecuencia el acto demandado mantiene su legalidad.

**Marco normativo y jurisprudencial.** De la revocatoria directa. En nuestro ordenamiento contencioso la revocatoria directa está concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales.

Dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo como causales de revocación de los actos, las siguientes:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
- Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él.
- Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

Esta facultad está radicada en la misma autoridad administrativa que lo profirió o en su superior jerárquico y opera de oficio o a solicitud de parte.

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas:

En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos.



Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”.

Es por lo anterior, que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo estableció las reglas para efectos de revocar directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto en los siguientes términos:

“Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto se necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incida en el sentido de la decisión”.

De la lectura de la norma transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el

consentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

Revocatoria directa en materia disciplinaria. En materia disciplinaria, la revocatoria directa constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso disciplinario, y su existencia se justifica por la importancia de los valores que busca proteger relacionados con la legalidad, la libertad de los administrados y la justicia.

Normativamente se encuentra descrita en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002<sup>1</sup> y como características fundamentales se desprenden las siguientes:

- Procede contra fallos sancionatorios.

---

<sup>1</sup> El texto de estas disposiciones de acuerdo con la Ley 734 de 2002 es el siguiente:

“CAPITULO CUARTO. REVOCATORIA DIRECTA.

ARTÍCULO 122. PROCEDENCIA. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió.

ARTÍCULO 123. COMPETENCIA. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

PARÁGRAFO. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

ARTÍCULO 125. REVOCATORIA A SOLICITUD DEL SANCIONADO. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador.

ARTÍCULO 126. REQUISITOS PARA SOLICITAR LA REVOCATORIA DE LOS FALLOS. La solicitud de revocatoria se formulará dentro de los cinco años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, mediante escrito que debe contener:

1. El nombre completo del investigado o de su defensor, con la indicación del documento de identidad y la dirección, que para efectos de la actuación se tendrá como única, salvo que oportunamente señalen una diferente.

2. La identificación del fallo cuya revocatoria se solicita.

3. La sustentación expresa de los motivos de inconformidad relacionados con la causal de revocatoria en que se fundamenta la solicitud.

La solicitud que no reúna los anteriores requisitos será inadmitida mediante decisión que se notificará personalmente al solicitante o a su defensor, quienes tendrán un término de cinco días para corregirla o complementarla. Transcurrido éste sin que el peticionario efectúe la corrección, será rechazada.

ARTÍCULO 127. EFECTO DE LA SOLICITUD Y DEL ACTO QUE LA RESUELVE. Ni la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

Tampoco darán lugar a interponer recurso alguno, ni a la aplicación del silencio administrativo”.

- Opera de oficio o a petición del sancionado.
- La competencia para revocar un fallo es del funcionario que lo profirió, o de su superior jerárquico, o del Procurador General de la Nación.
- Como causales de revocación se consagran la infracción manifiesta de las normas constitucionales, legales o reglamentarias y la vulneración o amenaza manifiesta de los derechos fundamentales.
- Es requisito esencial, si la revocatoria es solicitada por el sancionado, que contra el fallo cuya revocatoria se solicita, no se hubieren interpuesto recursos ordinarios.
- La petición de revocatoria y su decisión no reviven términos para el ejercicio de acciones contencioso administrativas.

Como causal para revocar un fallo sancionatorio, la ley ha señalado el que la decisión sea manifiestamente contraria a las normas constitucionales, legales o reglamentarias en las que debería fundarse. Así lo establece el artículo 124 de la Ley 734 de 2002:

“(...) CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LOS FALLOS SANCIONATORIOS. Los fallos sancionatorios son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deben fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

Esta consagración normativa busca garantizar el debido proceso del disciplinado y previene el abuso de la potestad sancionatoria del Estado, sobre la base de que los derechos al *non bis in ídem* y la cosa juzgada no son absolutos y pueden ser limitados cuando las circunstancias especiales del caso lo requieran.

La Corte Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de las anteriores normas, al resolver la demanda de constitucionalidad instaurada contra los artículos 123 y 125 parciales de la Ley 734 de 2002, declarando la exequibilidad de las expresiones “sancionatorios” y “del sancionado” contenidas en las citadas normas<sup>2</sup>.

**De lo que resultó probado.** En primer término la Sala destaca que al interior del proceso se lograron demostrar los siguientes supuestos relevantes para desatar

<sup>2</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-014 del 20 de enero de 2004. Expediente D-4560.

los problemas jurídicos planteados y en especial el cargo de violación de la ley que se le atribuye al acto administrativo demandado.

Del proceso disciplinario y la sanción. El señor Hernán Bustos Abril fue investigado disciplinariamente por queja presentada el 12 de marzo de 2004 por Henry Martínez Daza.

Como fundamento de la queja se adujo la existencia de la causal de inhabilidad descrita en el artículo 37 numeral 3º de la Ley 617 de 2000 para desempeñar el cargo de Alcalde del municipio de Ambalema, originada en la existencia de un contrato de arrendamiento suscrito entre el señor Bustos Abril y el citado municipio, el 5 de junio de 1998 y que se prorrogó hasta su candidatura y elección como alcalde (Fol. 3 a 9 cd. No.2).

Mediante providencia del 30 de junio de 2004 la Procuraduría Regional del Tolima abrió investigación disciplinaria contra el señor Hernán Bustos Abril en su calidad de alcalde municipal de Ambalema Tolima (Fls. 114 a 116 cd No. 2).

Al interior del proceso disciplinario se logró demostrar que en efecto el señor Hernán Bustos Abril suscribió un contrato de arrendamiento el 5 de junio de 1998 con el señor Joaquín Rondón Martínez en su calidad de alcalde del municipio de Ambalema, sobre el local 212 de la plaza de mercado municipal (Fol. 14 cd. No. 2 y Fol. 269 cd. No. 3).

Quedo demostrado también, en la investigación disciplinaria, que el señor Hernán Bustos Abril fue sancionado con multa por el Consejo Nacional Electoral, por no haber presentado el informe de ingresos y gastos de su campaña al Concejo de Ambalema-Tolima dentro del plazo legal (Fls. 173 a 174 cd No. 2).

Concluida la investigación disciplinaria y superadas las etapas propias del proceso disciplinario, el 6 de octubre de 2004 la Procuraduría Regional del Tolima profirió fallo en contra del señor Hernán Bustos Abril en su condición de alcalde municipal de Ambalema (Tolima) imponiéndole como sanción la destitución del cargo e inhabilidad por el término de 12 años (Fls. 1 a 11).

Notificado el disciplinado, interpone el 7 de octubre de 2004 recurso de apelación contra el fallo sancionatorio.

La Procuraduría Primera Delega para la Vigilancia Administrativa desata el recurso de apelación, el 26 de octubre de 2004, confirmando la decisión sancionatoria (Fol. 12 a 44).

Como fundamentos de la sanción se aduce en los fallos de primera y segunda instancia, los que la Sala resume a continuación:

1. En fallo del 6 de octubre de 2004 (Fol. 232 a 242), la Procuraduría Regional del Tolima, luego del estudio de la prueba recaudada en el trámite disciplinario y del análisis del contenido normativo que describe la conducta disciplinable<sup>3</sup>, concluye que la prohibición busca evitar la confusión entre intereses públicos y privados y por ello señala un plazo prudente que garantice la no incidencia del funcionario en el ejercicio de la función pública.

Consecuente con lo anterior considera que el estudio de la norma no debe efectuarse según su tenor literal, sino entender su finalidad y propósito. Textualmente señala:

“(...) advertimos que el disciplinado realiza una terminación del contrato, pero como bien se anota, se llega a un acuerdo de pago que extiende la liquidación del mismo, que se prolonga aún dentro de su manato como burgomaestre, resultando además que la persona con quien suscribe la terminación del contrato y el acuerdo de pago, también es vinculada al ser nombrado como Secretario General y de Gobierno de la misma administración (...). En cuanto a la culpabilidad (...) nos encontramos frente a la infracción del deber funcional que presupone una serie de reglas de obligatorio cumplimiento fundadas en el imperativo conocimiento previo, entre las que está que quien aspira a ingresar al servicio público debe necesariamente saber y conocer las funciones, atribuciones, obligaciones, prohibiciones, derechos y en general todo lo concerniente o relacionado con la responsabilidad del cargo, (...)”

Bajo estos argumentos se puede entonces predicar que de ese actual consciente en busca de un fin propuesto resulta la violación flagrante de la ley, de donde emana la responsabilidad del investigado del cargo formulado quedando vigente la calificación de falta como gravísima y en la modalidad de dolosa y siendo la conducta realizada de tal envergadura, que al encontrarse dentro de las faltas gravísimas señaladas en el artículo 48 numeral 17 de la Ley 734 de 2002, la sanción a imponer es la destitución del cargo

(...)”.

---

<sup>3</sup> Artículo 37 numeral 3º de la Ley 617 de 2000

2. Al desatar el recurso de apelación contra la decisión anterior, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, el 26 de octubre de 2004 decide confirmar la sanción al considerar que en el fallo de primera instancia se hace un estudio separado de las conductas que se le atribuyen al disciplinado y que le permitió concluir a la Procuraduría Regional, que la causal de inhabilidad sancionable era la celebración indebida de contratos. Así mismo, señaló que dicha conducta fue realizada con dolo, que implica no sólo la intención sino también el conocimiento de estar infringiendo el deber funcional “contra toda una serie de reglas de obligatorio acatamiento, que fueron de su conocimiento previo antes de entrar al servicio público al que aspiraba ingresar, y frente al cual debía jurar cumplir lealmente con todas las funciones, atribuciones, obligaciones, prohibiciones y derechos, así como las limitantes o prohibiciones concernientes a la responsabilidad del cargo (...)” (Fol. 301).

De la solicitud de revocatoria. El 24 de noviembre de 2004 el señor Hernán Bustos Abril radica en la Procuraduría General de la Nación solicitud de “revocatoria directa oficiosa” del fallo sancionatorio emitido en su contra por error en la calificación jurídica y por prueba sobreviviente (Fol. 116-119 cd. 4).

Como sustento de la petición de revocatoria señala el disciplinado la vulneración de sus derechos fundamentales y la ausencia de dolo o culpa en su conducta ya que la administración debió dar por terminado el contrato de arrendamiento por mora en el pago tal y como lo dispuso el concejo municipal en el Acuerdo No. 019 de Agosto 31 de 2001 “Por medio del cual se autoriza al señor alcalde de Ambalema Tolima, para la negociación de las deudas de la galería municipal y se conceden incentivos de pagos”, en el que se consagró la prórroga automática de los contratos de arrendamiento que estuvieran al día en sus obligaciones.

La solicitud de revocatoria fue remitida por la Procuraduría General de la Nación el 30 de noviembre de 2004 a la Sala Disciplinaria de la misma entidad, con fundamento en lo previsto en el artículo 22 del Decreto 262 de 2000 (Fol. 132-134).

El 16 de marzo de 2005 la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, decide sobre la revocatoria directa pero advierte que es improcedente la

petición elevada por el sancionado en razón a que hizo uso de los recursos en sede gubernativa.

En este orden, la entidad en ejercicio de la facultad oficiosa conferida en los artículos 122 y 123 de la Ley 734 de 2002, procede al estudio de legalidad de las decisiones sancionatorias con fundamento en lo previsto en el artículo 124 ibídem.

Precisa la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que desatar el recurso extraordinario implica un estudio del acto frente al principio de legalidad que corresponda observar al funcionario y que se observe violentado, y que para el caso particular y concreto está referido a la interpretación que de la normatividad efectuaron los falladores de primera y segunda instancia del proceso disciplinario.

Consideró la Sala Disciplinaria que era necesario establecer el alcance de la inhabilidad que originó la sanción y que se encuentra prevista en el artículo 37 numeral 3º de la Ley 617 de 2000 en los siguientes términos: “(...) Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido (...) en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio (...)”.

A juicio de la entidad, la interpretación gramatical, desechada por los falladores de primera instancia, es valiosa en la medida que no conlleve el simple cambio de términos y se propenda por producir un texto más entendible, de más fácil comprensión, y que igualmente valiosa es la interpretación finalista, sin embargo esta última debe guardar armonía con el sistema jurídico en su conjunto. Apartes de la providencia en comento son del siguiente tenor:

“(...) Las motivaciones expuestas por las instancias mencionadas partes del supuesto que la existencia del vínculo contractual, independientemente del momento en que se considere celebrado el contrato, se erige en inhabilidad para el ejercicio del cargo de alcalde (...) extendiendo así la expresión “celebración de contratos” a la ejecución del mismo por las prórrogas de las que anualmente venía siendo objeto desde el año de 1998, e igualmente al hecho de que se estaba ejecutando en el mismo municipio.

Cotejado el contenido de la acción disciplinaria adelantada contra el señor Hernán Bustos Abril, así como el fundamento de las decisiones sancionatorias, frente a la normatividad que le fuera citada como infringida, encuentra esta Sala Disciplinaria que se debe proceder a

precisar el alcance de la inhabilidad (...) para determinar con ella la procedencia o improcedencia de la revocatoria de los fallos mencionados (...), lo cual implica determinar si el cómputo de la prohibición debe realizarse desde la fecha de la “celebración del contrato”, o “el período de su ejecución”, o “la fecha de la liquidación”, momento en que para el caso de autos se firma el acuerdo de pago.  
(...)

Significa lo anterior que el interprete debe remitirse, (...), a la regulación que sobre contratos existe en el sistema jurídico colombiano para determinar la noción de contrato estatal y en qué momento se entiende celebrado, la que para el caso específico es la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, situación que no se verificó por los operadores disciplinarios y que debe ser analizada en el presente evento a fin de determinar, como se indicó, el momento en que se entiende celebrado el contrato, y más específicamente cuál es la definición que se acomoda a la descripción legal de la conducta sancionable disciplinariamente, si es la “celebración de contratos”, o como lo determinó la Procuraduría Regional del Tolima y la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa “la ejecución de contratos”, o “la liquidación de los contratos (...)

(...) en el asunto objeto de examen el contrato se celebró, esto es, se perfeccionó el día 5 de junio de 1998, fecha en que se logró el acuerdo sobre el objeto, o aquello a lo que las partes se obligaron, (...) y es en ese momento y no otro, en donde se perfecciona el contrato, máxime cuando se cumplió por los intervinientes con las formalidades propias del mismo, como fue elevarlo a escrito, quedando con ello exteriorizado el acuerdo de voluntades (...) el plazo del contrato no se erige en un elemento de la esencia del mismo, máxime cuando esta debidamente demostrado que se dejó plasmado en el texto del mismo, especialmente en el numeral sexto, la posibilidad de prórroga indefinida del mismo a partir del 31 de diciembre de 1998 (...)

Se concluye entonces, que la norma en su conjunto es clara, por lo cual no debe desatenderse su tenor literal en el que se regula como inhabilidad el momento de la “celebración de contratos” y no su ejecución y menos aún la “liquidación del contrato”, por lo que puede afirmarse válidamente que la interpretación realizada por las Procuradurías Regional del Tolima y Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa no se ajusta al principio de legalidad que debe regir las actuaciones de conformidad con lo preceptuado en el artículo 29 Constitucional. (...) se hizo extensiva la “celebración de contratos” a la ejecución misma del contrato, así como a la existencia de una relación contractual vigente hacía cinco años (...) primero debe verificarse si el contrato se celebró durante el año anterior, y luego sí determinarse si esa celebración implica la ejecución dentro del mencionado municipio (...)” (Fol. 161 a 194 cd. 4).

Del contrato de arrendamiento celebrado entre el señor Héctor Bustos Abril y el municipio de Ambalema. Al presente proceso se aportó copia del contrato de arrendamiento suscrito entre el municipio de Ambalema y el señor Hernán Bustos



Abril, el 5 de junio de 1998, sobre el inmueble ubicado en la plaza de mercado No. 212 del segundo piso. Como término de duración se pacto un período de 12 meses a partir del 1º de enero de 1998 con un canon mensual de nueve mil pesos. Se pactó también en la cláusula sexta, que el inmueble se entregaría vencido el término del contrato, si dentro de los seis meses anteriores la vencimiento no se ha solicitado su prórroga (Fol. 144-145 del presente cuanderno).

Implica lo anterior que el contrato de arrendamiento que generó la causal de inhabilidad, se perfeccionó el 5 de junio de 1998, cuando entre las partes existió acuerdo sobre el objeto y el precio y se suscribió el documento contentivo de dicho acuerdo de voluntades<sup>4</sup>.

**Análisis del cargo.** El demandante dirige la demanda contra la providencia que decidió revocar los fallos sancionatorios proferidos en contra del señor Héctor Bustos Abril, aduciendo que no se cumplió con el presupuesto de procedibilidad consistente en que contra el fallo no se hubieran interpuesto los recursos ordinarios y el consentimiento del administrado.

Sobre estos presupuestos acorde con el marco normativo que se dejó expuesto, precisa la Sala que no son exigibles cuando es la administración la que en forma oficiosa decide avocar el conocimiento de una decisión sancionatoria que considera no se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales de tal manera que resulta lesiva para los derechos fundamentales del disciplinado.

Para el presente evento, ha de precisarse que la revocatoria de los fallos que destituyeron al alcalde de Ambalema, se produjo en ejercicio de la facultad oficiosa legalmente otorgada a la administración y por haber incurrido el juez del disciplinario en vulneración del debido proceso en perjuicio de los derechos fundamentales del investigado que resultó sancionado por una indebida interpretación de los hechos de los cuales se derivó la causal generadora de la inhabilidad.

---

<sup>4</sup> Según el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se eleve a escrito.

En efecto, el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 prevé que no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital, quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

Acorde con la anterior descripción, es claro que la causal de inhabilidad se configura no sólo por la celebración de contratos con la entidad, sino que además se exige la ocurrencia del presupuesto temporal, es decir, que dicho contrato se haya celebrado durante el año anterior a la elección, y como en el caso concreto tal y como quedó demostrado, el contrato de arrendamiento lo celebró el señor Hernán Bustos Abril mucho antes de su inscripción como candidato, su conducta no se enmarca dentro de la causal generadora de la inhabilidad por la cual se le sancionó y que acertadamente revocó la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en el acto administrativo cuya legalidad hoy se revisa.

Olvidaron los jueces del proceso disciplinario que las causales de inhabilidad dado que comportan una sanción, son restrictivas y así deben interpretarse. Sobre el punto el Consejo de Estado ha sido claro en señalar que la causal inhabilitante de la celebración de contratos, se debe enmarcar dentro del período comprendido entre la celebración del contrato<sup>5</sup> y la inscripción de la candidatura y que es preciso separar dos actividades distintas cuales son, la celebración del contrato y su ejecución. Que para efectos de la inhabilidad ha de tenerse en cuenta sólo su celebración porque así lo dispuso la ley, sin consideración a los contratos de ejecución sucesiva como lo es, para el caso en concreto, el contrato de arrendamiento que, se insiste, se celebró en junio de 1998 y la inscripción de la candidatura se llevó a cabo el 6 de agosto de 2003 (así se lee en el documento anexo al folio 15 del expediente), es decir, más de cinco años después de celebrado.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo “Sección Quinta”. C.P. Mario Alario Méndez. Sentencia del 5 de octubre de 2001. Radicación No. 25000-23-24-000-2000-0827-01(2651). Actor: Martha Cecilia Salazar. Demandado: Alcalde del municipio de Agua de Dios.

Sobre el elemento temporal de haberse celebrado el contrato en el año anterior a la inscripción de la candidatura, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento señaló:

(...) De esta forma a juicio de la Sala, los documentos públicos de los cuales no ha sido desvirtuada su autenticidad demuestran claramente la existencia del contrato de prestación de servicios que existió entre el demandado y el municipio de Jurado, celebrado en el mes de junio de 2.003, dentro del año anterior a la fecha en que se produjo su elección como Alcalde de la citada localidad.

En este orden resultan plenamente acreditados los presupuestos de hecho previstos en el numeral 3 del artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000, por lo cual aparece probada la causal de inhabilidad alegada, toda vez que se encuentra establecido que existió un vínculo contractual entre el municipio de Jurado y el demandado señor Jhuver Antonio González Rivera, el cual tuvo ocurrencia en circunscripción de ese municipio en el mes de junio de 2003, es decir, dentro del año anterior a su elección como Alcalde, efectuada en los comicios de 21 de marzo de 2.004 (...)”<sup>6</sup>.

Así las cosas el acto demandado se ajusta a la normatividad y fue expedido en ejercicio de facultades legales propias del órgano disciplinario, sin que fuera necesario el consentimiento del administrado y sin que pueda afirmarse que no se cumplió con el presupuesto de procedibilidad a que se alude por el demandante, y que hace referencia a la no interposición de los recursos en vía gubernativa, porque este presupuesto aplica únicamente cuando es el afectado con la sanción el que solicita la revocatoria directa del acto que lo sancionó.

Consecuente con lo expuesto y como los recursos ordinarios en sede gubernativa fueron interpuestos por el administrado, pero fue la administración, de oficio, la que en aras de mantener la legalidad y dar prevalencia al derecho fundamental del debido proceso, decidió analizar el contenido de los fallos sancionatorios, no se vulneró el régimen descrito en la Ley 734 de 2002 para la revocatoria directa.

En este orden de ideas, no se configura la causal de anulación que al acto demandado se le atribuye y por tanto las pretensiones deberán negarse.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo “Sección Quinta”. C.P. Dr. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia del 18 de mayo de 2006. Expediente No. 27001-23-31-000-2004-00384-02(3801). Actor. Adanes Palacios Rivas y otro. Demandado. Alcalde del municipio de Jurado.

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 pretensiones anulatorias de la decisión del 16 de marzo de 2005 proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, a través de la cual se revocaron los fallos del 6 de octubre de 2004 y 26 de octubre de 2004 emitidos por la Procuraduría Regional del Tolima y la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, respectivamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

