

PROCESO DISCIPLINARIO – Alcalde del municipio de Chiriguana / CONDUCTA – Interés indebido en la celebración de contratos / COSA JUZGADA - Lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica / ESCOLTA PERSONAL - Recibir pago por la administración a través de un contrato de prestación de servicios / PROCESO DISCIPLINARIO PROVINCIAL DE VALLEDUPAR – Archivo de otras conductas no investigadas / COSA JUZGADA – No se configura

[N]o se puede entender bajo ninguna circunstancia que la decisión de archivo recayó sobre todas las cuestiones planteadas en la denuncia, pues al margen de que no existe motivación respecto a la conducta por la que se terminó sancionando al actor, las pruebas recaudadas no resuelven **todas** las cuestiones plasmadas en la denuncia, tal como acontece con la conducta de celebración indebida de contratos. Por todo lo anterior no es de recibo que la decisión que se cuestiona en la demanda de cara al archivo efectuado por la Provincial de Valledupar vulneró el principio de cosa juzgada, en tanto que, al no abarcar la totalidad de las cuestiones planteadas en la queja o denuncia, no se puede configurar la identidad de objeto, pues el objeto de la investigación versó sobre una pretensión diferente a la decisión que se archivó. Así mismo, no existe identidad de causa *petendi* pues la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada no tiene los mismos fundamentos como sustento, pues en la decisión de archivo se relacionó tanto el material probatorio como los argumentos relacionados con un presunto incremento patrimonial injustificado, mas no frente a una indebida celebración de contratos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C, primero (1°) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00406-00(1523-11)

Actor: WILSON ENRIQUE PADILLA GARCÍA

Demandado: NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Por conducto de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del CCA, el señor Wilson Enrique Padilla García presenta demanda contra la Nación, Procuraduría General de la Nación.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

La parte actora solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) fallo del 4 de junio de 2007, proferido por la Procuraduría Regional del Atlántico, por el cual se le impuso sanción de destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 20 años; ii) fallo del 12 de diciembre de 2007, emitido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal por el cual se modificó la decisión anterior, en cuanto el término de inhabilidad se redujo a 11 años, por haber sido desvirtuados dos de los cargos endilgados; y, iii) el acto por medio del cual se corrigió un párrafo de la parte considerativa de la decisión de segunda instancia.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, que se ordene a la Procuraduría General de la Nación levantar la inhabilidad impuesta y la anotación en el registro de antecedentes disciplinarios.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentan sus pretensiones, se resumen de la siguiente manera:

El señor Wilson Enrique Padilla se desempeñó como alcalde del municipio de Chiriguaná, por el periodo comprendido entre el 1.º de marzo de 2002 y el 28 de febrero de 2005.

El 5 de diciembre de 2003 se remitió con destino al procurador general de la Nación denuncia en su contra, suscrita por Carlos Mario García Díaz, en la cual solicitó que se le investigara por presuntas irregularidades en algunas contrataciones hechas en el municipio de Chiriguaná.

El procurador general de la Nación mediante auto del 26 de marzo de 2004, decidió abrir investigación disciplinaria por considerarlo posible responsable de actos de corrupción en la administración de los bienes y recursos de la entidad territorial.

En el desarrollo del proceso se advirtió que por los mismos hechos materia de investigación, se había adelantado proceso disciplinario ante la Procuraduría Provincial de Valledupar, bajo el radicado **121-1061-03**, el cual se había archivado.

Con ocasión de lo anterior el despacho del procurador profirió el auto de 24 de noviembre de 2004 dentro del proceso que adelantaba y que estaba bajo el radicado **001-106892**, considerando que la decisión de archivo vertida en el proceso **121-1061-03** no hacía tránsito a cosa juzgada por no haber versado el archivo sobre todas las acusaciones formuladas.

Como consecuencia de tal consideración procedió mediante dicha providencia a archivar el proceso **001-106892**, solo respecto de la conducta relacionada con enriquecimiento ilícito y ordenó seguir bajo un nuevo radicado la investigación por las demás posibles conductas en que pudo incurrir, de cara a los hechos descritos en la queja presentada.

El proceso siguió bajo el radicado **156-117555-05**; se ordenaron unas diligencias y se advirtió que bajo el radicado **121-1251-04** se adelantaba otra investigación al demandante por la misma queja, la cual cursaba en la Procuraduría Regional del Cesar en instancia de apelación, para desatar el recurso que se interpuso, tendiente a revocar la decisión sancionatoria interpuesta por la Provincial de Valledupar.

Mediante auto del 3 de marzo de 2006, la Procuraduría Regional del Cesar declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del pliego de cargos, quedando el proceso en estado de investigación disciplinaria. En este proveído también se ordenó el envío de las diligencias a la Regional Atlántico, donde se adelantaba el proceso **156-117555-05**, en virtud de la conformación de la Comisión Especial que hiciera para dicha investigación el procurador general de la Nación.

El 4 de junio de 2007, se sancionó al actor con destitución del cargo e inhabilidad por el término de 20 años; esta decisión fue apelada y confirmada el 12 de diciembre de 2007 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, modificando la sanción de inhabilidad por un término de 11 años, al no encontrar probados dos cargos que se le endilgaron.

El 13 de diciembre de 2007 se corrigió el mentado fallo, sin que alterara la decisión

impuesta.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Al exponer sus argumentos de defensa manifestó, en el acápite de la demanda titulado «Derecho», que el proceso que culminó con la decisión sancionatoria de segunda instancia que lo destituyó e inhabilitó, «se encuentra viciado de nulidad por vicio de fondo», al adelantar una investigación respecto de unos hechos sobre los cuales ya se había tomado la decisión de archivar la investigación en su contra.

Por lo anterior, considera que se quebrantaron los artículos 122 y 164 de la Ley 734 de 2002, y que se desconoció lo consignado en la sentencia C-774 de 2001 de la Corte Constitucional.

1.2. Contestación de la demanda

El apoderado de la Nación, Procuraduría General de la Nación se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y expuso, luego de hacer un recuento de las faltas endilgadas y las sanciones correspondientes, cómo se desarrolló el proceso disciplinario, para concluir que se atendieron las garantías propias del debido proceso y el derecho de defensa, respecto de los cuales no puede el demandante alegar desconocimiento de ninguna índole.

En cuanto al argumento central de la demanda, referido a la cosa juzgada, transcribió apartes del fallo de segunda instancia donde se expuso que no se vulneraba este postulado constitucional, en tanto la decisión de archivo que recayó sobre la investigación del demandante obedeció a la valoración probatoria referente a una conducta, como fue la del enriquecimiento ilícito, no frente a las demás que advertía la queja y que eran materia de investigación.

1.3. Alegatos de conclusión

Dentro del término de traslado para alegar de conclusión, las partes guardaron silencio¹.

1.4. El Ministerio Público

¹ Folio 375

No rindió concepto.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Lo primero que advierte la Sala es la falta de técnica de la parte actora, en el sentido de que la causal de nulidad que invoca para enervar los actos acusados es la de «vicio de fondo»², la cual hace consistir en que se investigaron hechos «revestidos de la formalidad de cosa juzgada».

Pese a ello, en atención a los fundamentos fácticos y los argumentos jurídicos que sustentan la demanda, se percibe que el demandante pretende sustentar su inconformidad en una posible falsa motivación de los actos acusados o inclusive en la infracción de las normas en que debían fundarse³, en tanto no se dio aplicación a disposiciones de rango constitucional y legal sobre la figura de la cosa juzgada.

En ese orden, el problema jurídico a dilucidar se circunscribe a verificar si en el caso puesto a consideración de la Sala operó el fenómeno de la cosa juzgada, pues de ser ello así la actuación estaría viciada de nulidad.

2.2. Marco normativo

El artículo 29 de la Constitución Política establece como garantía del derecho al debido proceso que «nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin

² Folio 6

³ Código Contencioso Administrativo, artículo 84. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Por su parte el artículo 73 de la Ley 734 de 2002 dispone que «en cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, **mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias.**» (Negrita fuera del texto original).

A su turno, el artículo 164 *ibidem* ordena:

Archivo definitivo. En los casos de terminación del proceso disciplinario previstos en el artículo 73 y en el evento consagrado en el inciso 3 del artículo 156 de este código, procederá el archivo definitivo de la investigación. **Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada.**” (Negritas fuera del texto original).

En cuanto a la figura de la cosa juzgada el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil⁴ establece lo siguiente:

Artículo 332. Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, **siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.**
(...)

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente, puede establecerse lo siguiente:

⁴ Vigente para la época de los hechos y aplicable por expresa remisión del artículo 21 de la Ley 734 de 2002 en lo que no contravenga lo dispuesto en dicha Ley, que en lo pertinente dice: «**Artículo 21.** Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario».

2.3.1. En relación con la actuación disciplinaria

En virtud de la denuncia⁵ presentada por el señor Carlos Mario García Díaz contra el alcalde de Chiriguaná, Enrique Padilla García, en la cual se denunciaron conductas relacionadas con posibles delitos relacionados con celebración indebida de contratos, incremento patrimonial injustificado, testaferrato, entre otros, se procedió a la apertura de indagación preliminar por parte del procurador general de la Nación, mediante auto del 26 de marzo de 2004⁶ en el cual se dispuso que la investigación abarcaría 4 aspectos denunciados en la queja, a saber: 1) contratación administrativa celebrada en el periodo 2002 a 2003; 2) incremento patrimonial no justificado; 3) manejo irregular de los bienes de la administración; y 4) cobro de comisiones.

La investigación se adelantó por parte de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, previa comisión que en dicho auto hiciera el procurador general de la Nación, conforme lo permite el artículo 7-20 de la Ley 734 de 2002, bajo el radicado **001-106892-04**.

Al ejercer la comisión referida el investigador se percató de que por los mismos hechos se había archivado una investigación en contra del señor Enrique Padilla García por parte de la Procuraduría Provincial de Valledupar, mediante auto del 15 de marzo de 2004 dentro del proceso con el radicado **121-1061-03**. Como consecuencia de lo anterior no se hizo análisis alguno referente al presunto delito del incremento patrimonial injustificado⁷.

El referido proceso **121-1061-03** adelantado por la Procuraduría Provincial de Valledupar, se inició en virtud de la misma queja que sirvió de fundamento para el proceso adelantado por el despacho del procurador y que se adelantó bajo el radicado **001-106892-04**, tal como se infiere del mismo escrito de archivo proferido por el provincial de Valledupar obrante a folios 239 a 241.

Conforme a lo anterior, dentro del proceso con radicado **001-106892-04** el procurador general de la Nación procedió mediante auto del 24 de noviembre de

⁵ Folios 216-231

⁶ Fl. 232 y ss.

⁷ Folios 242-247

2004 a archivar la investigación que adelantaba contra el demandante⁸ por el presunto incremento injustificado de su patrimonio y ordenó seguir la investigación bajo otro radicado respecto de las demás conductas endilgadas pues, a juicio del procurador general de la Nación, no operaría el fenómeno de la cosa juzgada frente a todas las actuaciones denunciadas por el archivo ordenado por el provincial de Valledupar, habida cuenta de que tal decisión se fundamentó en pruebas que solamente podían tener relación con el presunto delito de incremento injustificado de su patrimonio, mas no con los demás enunciados en la queja, aunado al hecho que la decisión suscrita por el mencionado procurador provincial, carecía de motivación alguna.

Como consecuencia del auto del 24 de noviembre de 2004, antes citado, se abrió un proceso con radicado **156-117555-2005**⁹, para investigar las conductas que no se relacionaran con el incremento injustificado del patrimonio del demandante, el cual concluyó con los actos administrativos sancionatorios que hoy se cuestionan.

Adicional a lo anterior, y pese a que en el libelo introductorio no se hace mención a él, se tiene de los documentos que reposan en el proceso, que existió otro proceso adelantado por la Procuraduría Provincial de Valledupar y cuyo radicado era el **121-1251-04**¹⁰, el cual tuvo origen en una queja presentada por Arnulfo Campos Martínez, quien sostenía que trabajaba para el demandante como escolta y los pagos se efectuaron con órdenes de prestación de servicios por labores supuestamente prestadas como maquinista y a través de la firma AFASECOM.

Del anterior proceso tuvo conocimiento la Comisión Especial Disciplinaria creada por el procurador que adelantaba la instrucción del proceso **156-117555-2005**, al momento de escuchar en descargos al disciplinado –hoy demandante– quien puso de presente que por los mismos hechos se adelantaba una investigación en la Regional Cesar, autoridad que tenía dicho proceso para resolver el recurso de apelación que contra un fallo sancionatorio interpuso ante la Provincial Valledupar.

De igual manera reposa en el plenario el auto del 3 de marzo de 2006, por medio del cual el procurador regional del Cesar dentro del proceso **121-1251-04**¹¹, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto que profirió pliego de cargos,

⁸ Folios 242 a 247

⁹ Folios 20-161

¹⁰ Folios 251-260

¹¹ Folios 251 a 260

por considerar que en dicho investigativo se calificó mal la conducta del disciplinado. Como consecuencia de ello, remitió en el estado que dejaba el proceso a la Comisión Especial Disciplinaria creada por el procurador general de la Nación para instruir el proceso referenciado con el radicado **156-117555-2005**.

Pese a no existir el auto que así lo confirme, se tiene de las consideraciones del fallo de segunda instancia disciplinario aquí cuestionado, que mediante auto del 27 de marzo de 2006 la Comisión Especial Disciplinaria creada por el procurador general de la Nación para adelantar la investigación dentro del proceso **156-117555-2005**, decidió incorporar y tener como prueba las diligencias adelantadas dentro del proceso que llevaba la Provincial de Valledupar bajo el radicado **121-01251-04**, procediendo a anular dicho radicado.

Luego del decurso procesal anteriormente descrito se culminó el único proceso que estaba activo y cuyo radicado era el **156-117555-2005**, con el fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal, por encontrar demostrado que efectivamente el señor Enrique Padilla García utilizó en provecho propio el contrato celebrado con AFASECOM el 2 de septiembre de 2002 para pagar los servicios de escolta personal prestados por el señor Arnulfo Campos Martínez, conducta correspondiente al segundo cargo endilgado al disciplinado.

Por esta razón, procedió a modificar la sanción de inhabilidad de 20 años impuesta inicialmente y la redujo a 11, por cuanto los demás cargos no fueron probados¹².

3. Caso concreto

3.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

En primer término la Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las

¹² Folios 164-165

garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación:

b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria -criterios de unificación-. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva¹³.

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

3.2. De la cosa juzgada

Por regla general se ha expresado que el objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior¹⁴.

De igual manera, es sabido que el elemento formal de la cosa juzgada está referido a la imposibilidad de que el juez o en ciertas actuaciones la autoridad administrativa puedan volver sobre un asunto que se decidió en una providencia

¹³ Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

¹⁴ Ver sentencia del 1º de febrero de 2010, Exp. 2009-00025-02, C.P. Susana Buitrago Valencia

ejecutoriada o, que un proceso diferente resuelva sobre una materia debatida con identidad de pretensiones y fundamentos jurídicos.

Sobre el particular, esta Corporación manifestó lo siguiente¹⁵:

A la cosa juzgada o *res judicata* se le ha asimilado al principio del *non bis in idem* y tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes, porque lo antes decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, es inmutable al tener plena eficacia jurídica.

Desde un punto de vista genérico, la cosa juzgada está regulada por los artículos 332 del C. de P.C. y 175 del C.C.A., en los cuales se establecen los elementos formales y materiales para su configuración. El elemento formal implica que no es posible volver sobre una decisión tomada en providencia ejecutoriada, dentro del mismo proceso, o en otro en el que se debata la misma causa *petendi* e idénticos fundamentos jurídicos, lo cual tiene como propósito garantizar la estabilidad y la seguridad del orden jurídico.

Por su parte, el material, hace alusión a la intangibilidad de la sentencia en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto de la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.

En el mismo sentido dijo la Corte Constitucional¹⁶:

La Corte ha reconocido la estrecha relación del principio del *non bis in idem* con el de la cosa juzgada, al considerar que la prohibición que se deriva del principio de la cosa juzgada, según la cual los jueces no pueden tramitar y decidir procesos judiciales con objeto y causa idénticos a los de juicios de la misma índole previamente finiquitados por otro funcionario judicial equivale, en materia sancionatoria, a la prohibición de «someter dos veces a juicio penal a una persona por un mismo hecho, independientemente de si fue condenada o absuelta», que se erige en el impedimento fundamental que a jueces y funcionarios con capacidad punitiva impone el principio de *non bis in idem*.

3.8. Objetivamente, la cosa juzgada se extiende sólo a los sucesos que son materia de investigación y juzgamiento, sin reparar en la calificación jurídica que se haga de la conducta investigada, ya que lo que importa son los hechos como objeto de acusación y posterior juicio. Por ello, el *nomen iuris del reato* que ha sido investigado y sancionado no acarrea per se la imposibilidad de una nueva investigación. Y subjetivamente, la *res iudicata* solo opera frente a los sujetos sindicados, acusados y juzgados.

3.9. La vigencia del principio del *non bis in idem* supone la inmutabilidad e irrevocabilidad de la cosa juzgada. Empero, esto no significa de modo alguno que este postulado tenga carácter absoluto, puesto que la efectividad de los valores superiores de la justicia material y de la seguridad jurídica hacen necesaria la existencia de excepciones a la cosa juzgada.

¹⁵ Ver sentencia Consejo de Estado. Sentencia del 27 de noviembre de 2008. MP. Luis Rafael Vergara Quintero. Exp. 2000-00803-01

¹⁶ Sentencia C-544/01

De igual modo, en la sentencia C- 744 de 2001, la Corte Constitucional definió algunos criterios respecto de dicha figura. En efecto, dijo que «La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. **Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.**» (Destacado fuera del texto original).

Y a renglón seguido:

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de **la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal** derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y en segundo lugar, **el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico**. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio. (Destacado fuera del texto original)

También precisó:

Al operar la cosa juzgada, no solamente se predicán los efectos procesales de la inmutabilidad y definitividad de la decisión, **sino que igualmente se producen efectos sustanciales, consistentes en precisar con certeza la relación jurídica objeto de litigio**. (Subraya y destacado fuera del texto original)

Y concluyó que para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere de:

- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

- **Identidad de causa *petendi*** (*eadem causa petendi*), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.

Expuestos los anteriores postulados vertidos en los diferentes pronunciamientos judiciales, se tiene que en sentido lato la cosa juzgada es la imposibilidad para volver sobre una decisión tomada, bien sea dentro del mismo proceso u otro en donde se ventilen los mismos asuntos de hecho y de derecho. Ello, con el propósito de garantizar la estabilidad y seguridad del orden jurídico interno.

Con tal fin, se debe acudir a las normas tanto de rango superior como de orden legal que la establezcan y sus efectos se desarrollan tal como se expresa en el ordenamiento jurídico al que se remite, con el fin de obtener la terminación definitiva de lo que se está investigando.

Y como quiera que la cosa juzgada se impone por mandamiento constitucional y legal, con el objeto de blindar u ofrecer un valor definitivo a la decisión que se tome, esta debe ser precisa, con el ánimo de que dentro del ordenamiento jurídico se tenga certeza de la relación del sujeto con el objeto del litigio.

3.2.1. De la cosa juzgada en el caso concreto

El argumento único de la demanda objeto de estudio, está referido a que se le vulneró el principio de la cosa juzgada, por cuanto antes de proferirse los actos administrativos sancionatorios acusados, se dictó un auto con fecha 15 de marzo de 2004, en la investigación adelantada por los mismos hechos por el procurador provincial de Valledupar, quien decidió archivar las diligencias, en razón a que no se encontraron probados los cargos endilgados.

Al respecto se tiene que la denuncia que dio origen a la investigación archivada que relata el demandante, reposa a folios 216 a 231 del expediente y pone de presente, entre otras, las siguientes posibles conductas en que habría incurrido el actor:

- a) incremento injustificado de su patrimonio (numerales 1 a 6 de la acusación)
- b) testaferrato (numerales 7 a 10 de la denuncia)
- c) celebración indebida de contratos (numerales 11 a 15)
- d) prevaricato y peculado (numerales 17 a 19)

Es cierto que mediante auto del 15 de marzo de 2004, visible a folios 239 a 241, la Procuraduría Provincial de Valledupar consideró pertinente archivar la investigación

que se adelantaba contra el señor Wilson Padilla García por no encontrar mérito para continuarla, luego de revisar el material probatorio allegado al mentado proceso disciplinario.

Como quiera que el fundamento para archivar la investigación que se adelantaba al actor, en virtud de la queja anteriormente referenciada, fue el «material probatorio» existente a la fecha del citado auto, se considera necesario enlistarlo, para lo cual es oportuno transcribir en lo pertinente lo relacionado por la Procuraduría Provincial de Valledupar, así:

1. Acta parcial del escrutinio realizado el 13 de enero de 2002, para la elección de alcalde del municipio de Chiriguaná.
2. Copia del Acta de posesión del señor Wilson Padilla García
3. Certificación sobre el ejercicio del cargo
4. Certificado sobre el sueldo básico correspondiente al año 2002
5. Certificado de antecedentes disciplinarios
6. Acta de elección como alcalde del señor Wilson Enrique Padilla García vigencia 2002-2005.
7. Oficio emanado del Banco de Occidente en el que consta que los señores Wilson Enrique Padilla y los mencionados en la queja como testaferros del señor alcalde antes mencionados, no poseen vínculos con dicha entidad bancaria, con lo cual desvirtúa lo dicho por el signatario.
8. Certificado emanado por la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de Valledupar en el que consta que el investigado no registra bienes a su nombre lo que demuestra que el señor alcalde investigado en ningún momento ha adquirido bienes, luego de posesionado.
9. Certificación de inspección Central de Policía del municipio de Chiriguaná en la que consta que no aparece registrado hierro quemador a nombre de Wilson Enrique Padilla García, lo que demuestra que no aparecen registrados la compra de semovientes por parte del señor alcalde.
10. Copia de la Resolución No 358 del 28 de abril de 1991 emanada del Incora en la que le es adjudicada la parcela N.º 7 denominada PACHO PRIETO este hecho fue dado mucho antes de la elección y posesión del señor alcalde.
11. Fotocopia de constancias de compra venta de ganados a nombre del disciplinado todas con fechas anteriores a la posesión como alcalde del municipio de Chiriguaná.

Basta con efectuar un repaso de las pruebas antes enlistadas para cerciorarse de que **ninguna** hace referencia al cargo por el cual fue sancionado el señor Wilson Enrique Padilla García y cuyos actos contentivos de dicha sanción hoy se reprochan de ilegales por desconocimiento del principio de la cosa juzgada.

En efecto, el cargo que no pudo desvirtuar el demandante dentro del proceso

disciplinario fue presentado en el siguiente contexto:

Segundo cargo: El señor WILSON ENRIQUE PADILLA GARCÍA en su condición del Alcalde Municipio de Chiriguana (Cesar), utilizó en provecho propio el contrato de prestación de servicios celebrado con la Asociación AFASECOM el dos (02) de septiembre de 2002, en coautoría con el Presidente y Representante Legal de dicha Asociación, señor William Turizo Díaz, al suministrar a la Asociación en el cargo de AYUDANTE DE MÁQUINARIA, al señor ARNULFO CAMPOS MARTÍNEZ, con un sueldo de \$ 2.100.000.00, no obstante en autos se encuentra demostrado que el señor CAMPOS MARTÍNEZ, nunca ejecutó las funciones de ayudante de maquinaria, pues por el contrario se desempeñaba como escolta personal del disciplinado PADILLA GARCÍA.

(...)

La conducta desplegada por el disciplinado se encuentra descrita en el artículo 409 del Código Penal del 2000, reprochando el legislador el desvío o abuso de poder de las autoridades en materia de contratación como INTERÉS INDEBIDO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS, que se configura cuando un servidor público se interese en provecho propio o de un tercero en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones.¹⁷

Se transcribe solo lo pertinente al cargo por el cual se sancionó al actor, siendo irrelevantes en este momento los demás, pues a pesar de que tampoco guardan relación con la materia objeto de archivo de investigación efectuada por la Provincial de Valledupar en el auto de 15 de marzo de 2004, lo cierto es que en fallo de segunda instancia los demás cargos endilgados al disciplinado no fueron objeto de sanción y por el contrario fueron desvirtuados en sede de apelación.

Por consiguiente, las pruebas que sirvieron de fundamento al auto de archivo de la Procuraduría Provincial de Valledupar no resultan relevantes para desvirtuar un cargo, conducta o posible hecho punible como la de celebración indebida de contratos, por una razón muy sencilla, y es que dentro de las enlistadas en dicho plenario no reposaba ningún contrato estatal.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el archivo que efectuó la Procuraduría Provincial de Valledupar no debe entenderse como si hubiera cobijado la conducta por la cual se le investigó y sancionó al hoy demandante, pues se recuerda que los efectos de la cosa juzgada se conciben para «(...) lograr la **terminación definitiva de controversias** y alcanzar un estado de seguridad jurídica»; luego el litigio suscitado por la denuncia presentada ante la Procuraduría relacionada con el contrato suscrito con AFASECOM, y que se utilizó para que quien ejercía como escolta personal del disciplinado pudiera recibir un pago por parte de la administración disfrazado a través de un contrato de prestación de servicios con la

¹⁷ Folios 32-33

referida asociación prestando supuestamente la labor de ayudante de maquinaria, no pudo ser solucionada definitivamente con la decisión de archivo a la que se ha hecho alusión, pues como se vio ninguna prueba respaldaba la decisión de dar por terminada esa controversia.

Adicional a lo anterior, y retomando lo dicho en las posturas judiciales antes citadas, no se puede decir que con la decisión de archivo proferida por la Provincial de Valledupar se «precisó con certeza» la relación jurídica del litigio, como se extrajo de lo dicho por la sentencia C- 744/01, pues, se repite, el material probatorio podría dar al operador disciplinario la certeza de que no existió incremento patrimonial injustificado, pero nunca de una indebida celebración de contratos, sin que mediara en las pruebas enlistadas en dicha decisión de archivo el contrato objeto de reproche, máxime si la denuncia que dio lugar a la investigación hace referencia explícitamente a dicho contrato.¹⁸

En ese orden, no se quebrantó en manera alguna el principio aludido en la demanda y no se acreditó ningún vicio de nulidad frente a esta situación por parte de los actos acusados.

Sumado a lo expuesto, y estando claro que las pruebas enlistadas en el auto de archivo del 15 de marzo de 2004 proferido por el procurador provincial de Valledupar hacen referencia a conductas diferentes a la posible comisión del delito de celebración indebida de contratos, para entender que esta falta también quedó cobijada bajo la figura de la cosa juzgada, debió motivarse expresamente tal circunstancia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 734 de 2002.

En efecto, y sin olvidar que la cosa juzgada se impone por mandato constitucional y legal¹⁹, es de resaltar que el artículo 73²⁰ antes mentado impone la obligación al funcionario que lleva el investigativo, que mediante decisión «motivada» archive la actuación, situación que no ocurre en el caso concreto, en tanto que ninguna consideración respalda que la conducta de celebración indebida de contratos también haya sido archivada.

¹⁸ Ver numeral 11 de la denuncia que reposa a folio 220 del expediente

¹⁹ Sentencia C-744/01

²⁰ Artículo 73. Terminación del proceso disciplinario. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, **mediante decisión motivada**, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias.

Lo anterior, partiendo del mandato contenido en el artículo 35 del CCA, según el cual los actos administrativos que contengan decisiones que creen, afecten o modifiquen situaciones jurídicas a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión garantizan el derecho de defensa y de audiencia del interesado.

Señala el citado artículo:

Artículo 35. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. En la decisión se resolverán **todas las cuestiones planteadas**, tanto inicialmente como durante el trámite.

En ese orden y a manera de conclusión no se puede entender bajo ninguna circunstancia que la decisión de archivo recayó sobre todas las cuestiones planteadas en la denuncia, pues al margen de que no existe motivación respecto a la conducta por la que se terminó sancionando al actor, las pruebas recaudadas no resuelven **todas** las cuestiones plasmadas en la denuncia, tal como acontece con la conducta de celebración indebida de contratos.

Por todo lo anterior no es de recibo que la decisión que se cuestiona en la demanda de cara al archivo efectuado por la Provincial de Valledupar vulneró el principio de cosa juzgada, en tanto que, al no abarcar la totalidad de los cuestiones planteadas en la queja o denuncia, no se puede configurar la identidad de objeto, pues el objeto de la investigación versó sobre una pretensión diferente a la decisión que se archivó.

Así mismo, no existe identidad de causa *petendi* pues la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada no tiene los mismos fundamentos como sustento, pues en la decisión de archivo se relacionó tanto el material probatorio como los argumentos relacionados con un presunto incremento patrimonial injustificado, mas no frente a una indebida celebración de contratos.

Así las cosas, no se encuentra vulnerado por parte del juzgador disciplinario el principio referido, por lo que, en consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar.

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados. En consecuencia, se denegarán las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

DENEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por Wilson Enrique Padilla García en contra de la Nación, Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, Notifíquese y ejecutoriada, archívese el expediente.

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS