

REVOCACION DE FALLOS SANCIONATORIOS – Infracción manifiesta del ordenamiento jurídico / REVOCACION FALLOS SANCIONATORIOS – competencia de la Procuraduría General de la Nación / REVOCATORIA DIRECTA OFICIOSA – Procede sin el consentimiento del sancionado, así se hayan interpuesto los recursos ordinarios / FALLO SANCIONATORIO PROFERIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO – Lo puede revocar de oficio la Procuraduría General de la Nación /

Las decisiones disciplinarias sancionatorias pueden ser objeto de revocación directa a solicitud del sancionado o por iniciativa de la misma administración, además que la solicitud de revocatoria puede ser conocida no sólo por la autoridad que profirió la decisión sino también por el Procurador General de la Nación. Es preciso destacar que la revocación de los fallos sancionatorios tiene como causal la infracción manifiesta del ordenamiento jurídico (Constitución, ley o reglamento) o, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales. En esas condiciones y establecido como está que el Procurador General tiene competencia para revocar directamente los fallos sancionatorios emitidos al interior de las diferentes entidades públicas, y que además puede aprehender de oficio el conocimiento de tales asuntos, el argumento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público resulta infundado.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002

PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE - la Procuraduría General de la Nación puede iniciar, proseguir o asumir cualquier investigación de competencia de órganos de control disciplinario / LA SUPERVIGILANCIA ADMINISTRATIVA – Ejerce de manera selectiva la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos fundamentales dentro de las actuaciones disciplinarias / LA REVOCATORIA DIRECTA OFICIOSA – Opera frente a los actos administrativos que están en firme

Respecto del argumento según el cual la revocación no se enmarca dentro del ejercicio del poder preferente ni dentro de la supervigilancia administrativa, considera la Sala que el poder disciplinario preferente hace referencia al predominio de la Procuraduría General de la Nación en relación con el control disciplinario que ejercen internamente las entidades estatales

por medio de sus autoridades competentes. Para el efecto, puede iniciar, proseguir o asumir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, así como conocer el proceso en segunda instancia, y avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. La supervigilancia administrativa está prevista para que la Procuraduría General de la Nación, a través de sus dependencias, ejerza de manera selectiva la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos fundamentales, dentro de las actuaciones disciplinarias de los órganos de control interno disciplinario.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002

NULIDAD DE LOS ACTOS DE SANCION DISCIPLINARIA – Ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo / SOLICITUD DE REVOCATORIA – Es procedente aunque el sancionado haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no se haya proferido sentencia / ACCION JUDICIAL – No excluye la procedencia de la revocatoria directa

Respecto de la afirmación según la cual en el presente asunto se juzgaron los actos administrativos de primera y segunda instancia, procedimiento que era propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no de la Procuraduría General de la Nación, es del caso tener presente que el artículo 125 de la Ley 734 de 2002 dispone que la solicitud de revocatoria es procedente aunque el sancionada haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, siempre que no se haya proferido sentencia definitiva. Es decir que la acción judicial no excluye la procedencia de la solicitud de la revocación directa, y el hecho de que la sancionada haya decidido no hacer uso de las acciones judiciales que le asisten no hacía improcedente la petición ante la Procuraduría General de la Nación.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero Ponente: Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011)

Radicación número: 110010325000200600058 00 (1143-2006)

Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Demandado: GLORIA HIMELDA PIRAGUA RIVEROS.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó se declare la nulidad de la providencia de 30 de enero de 2006 proferida por el Procurador General de la Nación, dentro del expediente No. 525-D adelantado por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra GLORIA HIMELDA PIRAGUA RIVEROS.

Como consecuencia de lo anterior recobrarán vigencia los fallos de primera y segunda instancia dictados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que impusieron sanción de destitución e inhabilidad general, a la mencionada servidora.

Como hechos en que fundamenta sus pretensiones, señala los siguientes:

Con ocasión del informe de 18 de diciembre de 2000 de la Subdirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Oficina de Control inició investigación disciplinaria contra la señora Gloria Himelda Piragua Riveros, quien se desempeñaba en el cargo de Profesional Especializado 3010-16 de la Dirección General del Presupuesto Nacional, por la posible incompatibilidad entre la asignación salarial que devengaba y la pensión gracia que le había sido reconocida como docente del Distrito Capital.

Mediante Resolución No. 2824 de 18 de diciembre de 2000 el Ministro de Hacienda ordenó la suspensión provisional de la referida señora Gloria Piragauta Riveros.

El 16 de enero de 2001 la servidora manifestó en la diligencia de versión libre, que de acuerdo con las normas que gobiernan la materia no existe incompatibilidad entre la pensión gracia y la asignación salarial que venía devengando en la Entidad.

La Oficina de Control Interno Disciplinario dictó pliego de cargos mediante providencia de 26 de enero de 2001, imputándole a título de dolo las siguientes conductas: haber actuado teniendo conocimiento de que se encontraba incurso en causal de incompatibilidad constitucional consistente en percibir dos asignaciones del tesoro público; haber faltado al deber de informar al Ministerio la incompatibilidad que surgía como consecuencia del reconocimiento y pago de la pensión gracia, con su asignación salarial; y haber faltado al deber de registrar en la declaración de bienes y rentas, la existencia de la cuenta bancaria en la cual le eran consignadas las mesadas de la pensión gracia.

A través de providencia de 11 de mayo de 2001 se profiere decisión de primera instancia declarando responsable a la señora Piragauta Riveros de las conductas atribuidas, e imponiéndole en consecuencia la sanción de destitución.

La servidora sancionada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante providencia de 31 de mayo de 2001 confirmando la decisión de primera instancia.

El 1° de abril de 2005 solicitó la revocatoria directa del fallo de 31 de mayo de 2001, y el 5 de mayo del mismo año el Ministro de Hacienda y Crédito Público rechazó por improcedente la petición, y señaló que la sancionada hizo uso de los medios de impugnación ordinarios.

Normas violadas y concepto de la violación.-

Como normas violadas cita en la demanda los artículos 6, 29, 121, 228, 237-1 y 277 de la Constitución Política; artículos 83, 129 y 132 el Código Contencioso Administrativo, y los artículos 2, 3, 15, 34-2, 76, 123, 124, 125 y 129 del Código Disciplinario Único.

Al exponer el concepto de violación de la normativa invocada señala la parte demandante que el proceso disciplinario fue adelantado por las autoridades competentes, esto es, la Oficina de Control Disciplinario

Interno en primera instancia, y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En relación con la revocatoria directa expone que de acuerdo con el artículo 125 del Código Disciplinario Único, el sancionado tiene la posibilidad de solicitar la revocación total o parcial del fallo cuando no lo haya impugnado. Siendo así, la solicitud de la señora Gloria Himelda Piragauta Riveros resultaba improcedente, toda vez que interpuso el recurso de apelación.

La Procuraduría General de la Nación no hizo uso del ejercicio preferente del poder disciplinario, ni se constituyó en sujeto procesal para la “supervigilancia administrativa”.

Agrega que cuando la señora Gloria Himelda Piragauta le solicitó la revocatoria directa del fallo sancionatorio, el Ministro de Hacienda actuó de acuerdo con la competencia que le otorga el artículo 123 del Código Disciplinario Único, según el cual la determinación de revocar la decisión podía tomarla él o la Oficina de Control Interno de la Entidad.

El Procurador General de la Nación no estaba habilitado para revocar la decisión del Ministro de Hacienda y Crédito Público, pues la única autoridad competente para tal efecto es la judicial a través de la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, el ejercicio de la vigilancia especial de la Procuraduría tiene lugar respecto de los procesos que se encuentran en curso, pero no en uno que ya ha culminado, puesto que en tal caso solamente es posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción judicial que corresponda.

La Procuraduría General de la Nación para efecto de desarrollar su función constitucional de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos debe sujetarse a las normas previamente establecidas por el legislador, y su ejercicio no puede desbordar los límites de la competencia que le ha sido atribuido.

Considera que la decisión de la Procuraduría desconoció el derecho a la igualdad al brindar un trato preferencial a la servidora sancionada quien, por negligencia no inició las acciones judiciales tendientes a

restablecer sus derechos, mientras que al Ministro de Hacienda no le permitió ejercer la defensa de sus actos.

La revocatoria directa por parte de la Procuraduría General de actos expedidos por una autoridad distinta, no es una actuación que se pueda enmarcar en el ejercicio del poder disciplinario preferente, y tampoco dentro del poder de supervigilancia administrativa.

Agrega que en presente asunto no hubo una revocatoria directa del fallo disciplinario, sino que se juzgaron los actos administrativos de primera y segunda instancia, procedimiento que solamente podía ser adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Procuraduría General de la Nación se opuso a las pretensiones de la demanda por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar señala que el acto administrativo demandado fue expedido en cumplimiento de las normas constitucionales y legales, motivo por el cual debe conservar su vigencia.

De acuerdo con los artículos 122 y 123 de la Ley 734 de 2002 los fallos disciplinarios proferidos por una oficina de control interno disciplinario, podrán ser revocados directamente por quien lo profirió, por su superior funcional o por el Procurador General de la Nación. En esas condiciones no puede interpretarse que el Procurador sólo puede revocar las decisiones de los funcionarios de la Procuraduría.

En el caso de la señora Piragauta Riveros se hacía necesario un pronunciamiento frente a la injusticia que contra ella se había cometido, al considerarse que existía incompatibilidad entre la pensión gracia y la asignación salarial que percibía en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tal como lo confirmó la Contraloría General de la República que encontró responsable fiscalmente a la referida señora.

La entidad demandante ante la solicitud de revocatoria directa elevada por Gloria Himelda Piragauta ha debido velar por la búsqueda de una verdadera justicia material sobre las formalidades procesales, que fue

la razón que adujo para no estudiar de fondo la solicitud de revocatoria de la sanción.

Considera que no puede confundirse la facultad disciplinaria preferente con la facultad de revocación de las sanciones disciplinarias contrarias a derecho, no obstante ambas están atribuidas al Procurador General de la Nación, y el hecho de que la servidora sancionada no haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa no le da validez a la sanción impuesta.

Agrega que cuando el Procurador General de la Nación expidió el acto acusado, no habían transcurrido los 5 años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, a los cuales hace referencia el artículo 126 del Código Disciplinario Único, y la decisión fue adoptada con fundamento en las causales de revocación ante la evidente violación de derechos fundamentales.

En relación con la independencia entre las acciones penal, disciplinaria y fiscal manifiesta que no resulta razonable que una conducta examinada por la Contraloría General de la República, respecto de la cual se concluyó ausencia de responsabilidad, pueda ser sancionada disciplinariamente. Tal proceder atenta contra la seguridad jurídica, motivo por el cual se aplicó lo dispuesto por los artículos 11 y 20 de la Ley 734 de 2002.

MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

Considera que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002 la revocatoria directa por parte del Director del Ministerio Público es legítima siempre que se cumplan las condiciones expuestas en la sentencia de C-014 de 20 de enero de 2004 de la Corte Constitucional sobre la materia.

En el caso objeto de controversia no se había cumplido el término de 5 años para su interposición, además aunque la peticionaria había

solicitado la medida al ministro del ramo, su negativa no causó ejecutoria que impidiera el conocimiento, teniendo en cuenta que el recurso de reposición fue interpuesto oportunamente el cual no se había definido al momento en el que asumió el conocimiento el Ministerio Público. Finalmente se trataba de restablecer el ordenamiento jurídico en lo relacionado con la compatibilidad entre la pensión gracia con el salario y el derecho que le asistía a permanecer en el servicio por gozar de las prerrogativas de la carrera administrativa.

Finalmente manifiesta que si tales no son razones suficientes para que el funcionario competente revoque los desaciertos administrativos, dejaría de cumplirse el fin esencial del Estado de conservar un orden justo.

Para resolver, se

CONSIDERA

El problema jurídico se contrae a establecer si el Procurador General de la Nación tenía competencia para revocar los fallos sancionatorios impuestos a la señora GLORIA HIMELDA PIRAGAUTA RIVEROS por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como motivos de inconformidad contra el acto acusado señala la parte actora los siguientes:

En el presente asunto se juzgaron los actos administrativos de primera y segunda instancia, procedimiento que era propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Procuraduría General no podía pronunciarse respecto de la solicitud de revocación, por cuanto la señora Gloria Himelda Piragauta ya había hecho uso de los recursos ordinarios contra el fallo sancionatorio de primera instancia.

La revocatoria directa no se enmarca dentro del ejercicio del poder disciplinario preferente, ni dentro de la supervigilancia administrativa, en razón a que el proceso no se encontraba en curso puesto que ya había culminado.

La decisión demandada vulnera el derecho a la igualdad al ofrecer un trato preferencial a la sancionada, quien fue negligente al dejar de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativa para demandar los fallos sancionatorios.

Para efecto de decidir, se tiene lo siguiente:

Mediante Auto No. 190 de 18 de diciembre de 2000 la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispuso abrir investigación disciplinaria contra la señora Gloria Himelda Piragauta Riveros por estar incurriendo presuntamente en causal de incompatibilidad constitucional, al recibir simultáneamente dos asignaciones provenientes del tesoro público, esto es, de una parte la pensión gracia y de otra la asignación salarial proveniente de su empleo en dicho Ministerio. El Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario a través del Auto 006 de 26 de enero de 2000, formuló cargos contra la investigada.

Mediante Providencia No. 59 de 11 de mayo de 2011 la señora Gloria Himelda Piragauta Riveros fue declarada responsable disciplinariamente por los hechos por los que se le investigaron, y fue sancionada con la sanción de destitución del cargo de Profesional Especializado 3010-16 de la Entidad, y el 31 de mayo de 2001 el Ministro de Hacienda y Crédito Público confirmó la anterior decisión.

Mediante Resolución No. 1160 de 14 de junio de 2001 se ejecutó la sanción disciplinaria.

El 30 de enero de 2006 el Procurador General de la Nación revocó la sanción de destitución del cargo impuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la señora Gloria Himelda Piragauta Riveros, y sustituyó la sanción por la absolución de responsabilidad disciplinaria.

Sobre la revocatoria directa, la Ley 734 de 2002 dispone:

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.

De las normas transcritas se infiere que las decisiones disciplinarias sancionatorias pueden ser objeto de revocación directa a solicitud del sancionado o por iniciativa de la misma administración, además que la solicitud de revocatoria puede ser conocida no sólo por la autoridad que profirió la decisión sino también por el Procurador General de la Nación.

Es preciso destacar que la revocación de los fallos sancionatorios tiene como causal la infracción manifiesta del ordenamiento jurídico (Constitución, ley o reglamento) o, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, en los términos del artículo 124 ibídem:

Artículo 124. 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.

Afirma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la Procuraduría no podía pronunciarse sobre la solicitud de revocación elevada por la sancionada, teniendo en cuenta que ya había hecho uso de los recursos ordinarios, puesto que había interpuesto recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, situación que a la luz del artículo 125 del Código Disciplinario Único hace improcedente la solicitud.

Dispone el artículo 25 ibídem:

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.

En consideración a lo anterior, el Procurador General de la Nación hizo la siguiente precisión en el acto acusado:

“Dicho lo anterior, siguiendo la línea argumentativa del ministerio, debe observarse que según establece el artículo 125 del CDU, el sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio cuando no lo haya impugnado mediante la interposición de los recursos ordinarios previstos en el Código. En tal orden de ideas no sería viable atender la solicitud elevada por GLORIA HIMELDA PIRAGAUTA RIVEROS, en la medida que, como ya se dijo, ésta interpuso recurso de apelación contra el fallo proferido por la Oficina de Control Interno Disciplinario.

Con todo, en aras de cumplir con la función misional de este ente de control, referida al deber de velar por el apego de las decisiones disciplinarias a la Constitución y a la ley, se procederá de oficio, a examinar la decisión adoptada dentro del trámite disciplinario seguido contra la peticionaria, así como las razones invocadas por ésta en su escrito del 1° de abril de 2005.” (Fl. 410 Cd. 2)

En esas condiciones y establecido como está que el Procurador General tiene competencia para revocar directamente los fallos sancionatorios emitidos al interior de las diferentes entidades públicas, y que además puede aprehender de oficio el conocimiento de tales asuntos, el argumento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público resulta infundado.

Respecto del argumento según el cual la revocación no se enmarca dentro del ejercicio del poder preferente ni dentro de la supervigilancia administrativa, considera la Sala que el poder disciplinario preferente hace referencia al predominio de la Procuraduría General de la Nación en relación con el control disciplinario que ejercen internamente las entidades estatales por medio de sus autoridades competentes. Para el efecto, puede iniciar, proseguir o asumir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, así como conocer el proceso en segunda instancia, y avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario.

La supervigilancia administrativa está prevista para que la Procuraduría General de la Nación, a través de sus dependencias, ejerza de manera selectiva la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos fundamentales, dentro de las actuaciones disciplinarias de los órganos de control interno disciplinario.

Por su parte, la revocación directa opera frente a actos administrativos que están en firme, como excepción al principio de inmutabilidad de las decisiones administrativas la cual se rige por los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, el hecho de que se hubiera elevado una petición de revocación directa ante otra autoridad no implica que la Procuraduría pierda su competencia para conocer de oficio o a petición del afectado la revocatoria directa.

Respecto de la afirmación según la cual en el presente asunto se juzgaron los actos administrativos de primera y segunda instancia, procedimiento que era propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no de la Procuraduría General de la Nación, es del caso tener presente que el artículo 125 de la Ley 734 de 2002 dispone que la solicitud de revocatoria es procedente aunque el sancionada haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, siempre que no se haya proferido sentencia definitiva.

Es decir que la acción judicial no excluye la procedencia de la solicitud de la revocación directa, y el hecho de que la sancionada haya decidido no hacer uso de las acciones judiciales que le asisten no hacía improcedente la petición ante la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente y en lo que tiene que ver con el desconocimiento del derecho a la igualdad, no encuentra la Sala de qué manera la Procuraduría dio un trato “preferente” a la señora Gloria Himelda Piragauta Riveros; contrario a ello, al darle aplicación a los precedentes jurisprudenciales que sobre el particular se han emitido, respetó su derecho a la igualdad con relación a aquellas personas que se encuentran en una situación similar a la suya.

En esas condiciones, se negarán 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 y por autoridad de la ley,

FALLA

Niéganse las pretensiones de la demanda, dentro del proceso promovido por la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra la Procuraduría General de la Nación.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO