

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante: **LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ**
Demandado: **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**
Radicación: **73001-33-33-008-2017-00115-01**
Interno: **01052-2019**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia proferida por el **Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué el 11 de julio de 2019**, que accedió a las pretensiones de la demanda, no observándose nulidad alguna que invalide lo actuado dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ** contra la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**.

ANTECEDENTES

El señor **LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ**, actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con la finalidad de obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

Que se declare la nulidad de la Resolución No. 213 del 1° de agosto de 2016 por medio de la cual se impuso una sanción de multa al demandante y la nulidad del auto calendarado el 30 de noviembre de 2016 que confirmó íntegramente la decisión recurrida, proferidos dentro del proceso administrativo sancionatoria OAJ-AS-015 de 2016, por la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**

Que, como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la **CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ** a reintegrar al patrimonio del señor **LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ** las sumas de dinero que tuvo que cancelar por concepto de la multa impuesta, actualizando los valores desde la fecha en que se efectuaron los pagos hasta que se materialice el reintegro del dinero.

Que se condene en costas a la entidad demandada.

Que se ordene a la entidad accionada cumplir la sentencia en los términos del artículo 195 del C.P.A.C.A.

El anterior petitum fue cimentado por la parte demandante en los siguientes,

HECHOS

1. Que el 3 de marzo de 2016, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, inició proceso administrativo sancionatorio No. OAJ-AS-015 de 2016 en contra del señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, alcalde municipal de Ibagué para la época, por presunto incumplimiento en la presentación del plan de mejoramiento derivado de la auditoria especial Controles Urbanísticos vigencia 2014 realizada a la administración central y a las Secretarías de Planeación y Gobierno.
2. Que surtido el procedimiento administrativo correspondiente, la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante Resolución No. 213 de 01 de agosto de 2016, impuso multa al demandante correspondiente a TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA (\$3.462.630.00), cuando ya no fungía como Alcalde el municipio de Ibagué.
3. Que el señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, inconforme con la determinación tomada, interpuso recurso de reposición, que fue resuelto mediante Auto calendado el 30 de noviembre de 2016, en el que se confirmó íntegramente la Resolución impugnada.
4. Aduce el demandante que, en razón de los requerimientos de pago de la multa efectuados por la Contraloría Municipal de Ibagué, el señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ suscribió acuerdo de pago el 23 de febrero de 2017, en el que se comprometió a cancelar 24 cuotas mensuales por valor de CIENTO OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS (\$181.962.00) cada una..
5. Por considerar que los actos administrativos expedidos por la entidad demandada carecen de sustento jurídico y factico, la parte demandante acudió a este medio de control pretendiendo que se ordene la nulidad de los actos administrativos acusados.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas violadas y concepto de violación se indicaron en la demanda los artículos 122 de la Constitución Política, artículos 2, 3 y 10 de la Ley 42 de 1993, artículo 3 de Ley 610 de 2000, Ley 1437 de 2011, Resolución orgánica 007 de 2015.

Precisó el actor que, conforme al principio de legalidad, el comportamiento sancionable, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar previamente definidos en forma suficiente por la Ley, por lo tanto, el principio en mención comporta una doble garantía, la primera, de orden material y alcance absoluto, concerniente a la existencia de preceptos jurídicos anteriores que permitan predecir con alto grado de certeza aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización, y la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la administración.

Señaló que, de las disposiciones normativas contenidas en la Ley 42 de 1993, por medio de la cual se regula la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que la ejercen, se evidencia que son sujetos de control fiscal en nivel

territorial municipal, los organismos que integran la estructura de la administración municipal y las demás descentralizadas del mismo nivel; en consecuencia, el control fiscal no tiene aplicación directa a la administración en general, sino a los organismos que integran el mismo, tanto del sector central, como el descentralizado, es decir, que dicho control, se aplica a cada una de las dependencias que haciendo parte de la administración central o descentralizada, manejan, disponen fondos o bienes del Estado.

En tal sentido, aseguró que las dependencias que conforman tanto la administración central, como la descentralizada, cuentan con Secretario, Director o Gerente, que por funciones propias de su cargo se apoderan o responden por las áreas o materias que le han sido previamente atribuidas.

Sostuvo, que el auto que inició el proceso sancionatorio en contra del demandante reseñó como vulneradas las disposiciones contenidas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 33 de la Resolución Orgánica 007 de 2015, normativa interna de la Contraloría. Que, sin embargo, dicho acto administrativo prevé varios apartes normativos que se contradicen entre sí y que contrarían los preceptos de las normas aplicables al asunto, por lo que resulta evidente la ausencia de análisis legal y de culpabilidad desde el origen del proceso administrativo sancionatorio.

Precisó, que el artículo 31 de la Resolución orgánica 007 de 2015, atribuye la responsabilidad de elaborar, suscribir y presentar el plan de mejoramiento al representante legal de la entidad, desconociendo que el sujeto de control no coincide con lo previsto en normas de superior jerarquía, según las cuales le corresponde al servidor público que maneje fondos o bienes del Estado o quien ejerza algún tipo de gestión fiscal, evento que no necesariamente coincide con el representante legal de la entidad territorial, situación que vicia el acto administrativo acusado de nulidad por falsa motivación. Agregó que, durante el proceso sancionatorio adelantado por la entidad demandada, se desconocieron los derechos de audiencia y de defensa del demandante, como quiera que, tanto en la Resolución 213 de 2016 que impuso la multa, como en el auto de 30 de noviembre de 2016, que confirma tal determinación, omitieron efectuar pronunciamiento de fondo respecto de los argumentos expuestos en el escrito de descargos y de alegatos, lo cual supone además una flagrante violación al debido proceso.

Indicó finalmente que la inexistencia de argumentos en el acto acusado, relacionados con la legalidad de la acción sancionatoria que se adelantó contra el demandante, la tipicidad y culpabilidad de la conducta, entre otros, evidencian que la decisión adoptada por la entidad demandada carece del sustento que en derecho corresponde, lo cual contradice las disposiciones normativas constitucionales y legales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ

Mediante apoderado judicial, contestó la demanda manifestando su oposición a la totalidad de las pretensiones de la demanda, aduciendo que la actuación administrativa sancionatoria dentro de la que se dictaron los actos administrativos demandados, se caracterizó por el respeto al debido proceso y demás garantías que reconoce el ordenamiento jurídico al demandante.

Precisó que el antecedente del proceso administrativo sancionatorio, se concreta en el incumplimiento por parte del señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ en la presentación del Plan de Mejoramiento al que estaba obligado como resultado de la auditoria especial a los controles urbanísticos vigencia 2014, a la administración central y a las Secretarías de Planeación y Gobierno, cuyo plazo de presentación corría hasta el mes de diciembre de 2015.

Aseguró que en el curso del proceso se comprobó que el demandante omitió su deber como funcionario público y como representante legal del ente territorial, al no atender en la forma y términos, la presentación del Plan de mejoramiento, con lo cual incurrió en la causal de imposición de sanción pecuniaria establecida en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

Indicó que el sustento normativo de la determinación tomada en los actos acusados, se encuentra previsto en el artículo 31 de la Resolución 007 de 2015, expedida por la Contraloría Municipal de Ibagué, según la cual, al representante legal de la entidad auditada le corresponde suscribir y presentar un plan de mejoramiento con el propósito de subsanar o corregir situaciones que afecten el desempeño y su cometido institucional que se hayan determinado dentro de un proceso de auditoría.

Sostuvo que el artículo 268 y el inciso 6 del artículo 272 de la Constitución Política, facultan a los Contralores territoriales para dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de las entidades públicas del orden territorial, por lo tanto, no es dable desconocer los preceptos normativos contenidos en la Resolución 007 de 2015, menos aún considerar que la Contraloría Municipal de Ibagué, incurrió en una infracción a las normas en que debía fundar el acto impugnado, falsa motivación o desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, como lo aduce la parte actora.

SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, profirió sentencia el 11 de julio de 2019, en la que declaró la nulidad de la Resolución No. 213 de 1 de agosto de 2016 y del auto de 30 de noviembre de 2016, expedidos por la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante los cuales sancionó con multa al señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, en su calidad de representante legal del municipio de Ibagué, por no presentar en el término solicitado por el ente de control el plan de mejoramiento derivado de la auditoria especial Controles Urbanístico vigencia 2014 a la administración central y a las Secretarías de planeación y Gobierno y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la entidad demandada que proceda a eliminar de sus registros la multa impuesta al demandante y que reintegre los valores cancelados por el demandante en concepto de la multa impuesta, debidamente actualizados. Por último, condenó en costas a la entidad demandada, fijando como valor a reconocer como agencias en derecho, la suma de \$243.040.00.

Para arribar a tal conclusión, la Juez de instancia, luego de precisar los principios que rigen la actuación sancionatoria y de establecer las normas que regulan su procedimiento, consideró que revisado el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado contra el demandante, si bien se le concedieron las oportunidades para presentar descargos, alegatos de conclusión y controvertir las decisiones, se advierte

que la imposición de la sanción no estuvo precedida de un juicio subjetivo de la conducta.

En ese sentido, indicó que el estudio de culpabilidad se limitó a atribuir culpa grave a la conducta del demandante, sin efectuar estudio diferente a su definición legal, por lo que no se evidencia un análisis mínimo de las circunstancias de tiempo y modo, que implicaba la presentación de un plan de tal naturaleza ad portas de culminarse el periodo constitucional de elección del mandatario para la época.

Destacó el A quo que la información que exigen los órganos de control tendientes a consolidar la información final de los planes de mejoramiento, tiene la relevancia para un correcto ejercicio del control fiscal, sin embargo, la facultad sancionatoria que tienen las Contralorías no es discrecional sino reglada, por lo que la decisión que impone una sanción en los términos del artículo 49 del CPACA debe sustentarse en una debida fundamentación enmarcada en la responsabilidad subjetiva y la imposición de faltas a título de dolo o culpa.

Señaló entonces que, revisado el expediente que contiene el proceso sancionatorio adelantado en contra del demandante, se observó que el único elemento probatorio que se tuvo en cuenta para calificar la conducta gravemente culposa, fue el memorando de comunicación No. 150-0014 de 14 de enero de 2016, suscrito por el Director Técnico de control fiscal integral de la misma Contraloría Municipal, sin que se adujeran otras circunstancias que eran notorias en la actuación, como el cambio de gobierno u otras invocadas en vía administrativa como causales de exoneración de responsabilidad.

Por tal razón, determinó que la decisión de la entidad demandada, se encuentra desprovista de un juicio de culpabilidad y del análisis que debe imperar en este tipo de conductas, de modo que el cargo de desconocimiento de los derechos de audiencia o defensa por inobservancia de los argumentos de defensa planteados en la vía sancionatoria, tenía vocación de prosperidad.

IMPUGNACIÓN

La apoderada judicial de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida el 11 de julio de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, reiterando que la Contraloría Municipal de Ibagué, ejerció la facultad sancionatoria en derecho y de acuerdo con lo normado en el ordenamiento jurídico.

Indicó, que no está de acuerdo con los argumentos del A quo, al considerar que la Contraloría Municipal de Ibagué no realizó algún estudio diferente a la definición legal de la conducta gravemente culposa, ni un análisis mínimo de las circunstancias de tiempo y modo que implicaba la presentación del Plan de Mejoramiento requerido, toda vez que las imposibilidades u obstáculos que tuvo la parte demandante de cumplir con la obligación a su cargo, debían ser alegadas y demostradas, máxime cuando el representante legal de un ente territorial cuenta con Secretarios de Despacho, funcionarios de planta y asesores que podía dar cumplimiento al requerimiento por el cual fue sancionado.

Resaltó, que los cambios de gobierno no constituyen una justificación para la suspensión de algún derecho, función o actividad que le corresponda ejercer a la administración municipal.

Precisó que en el trámite procesal administrativo sancionatorio, se probó la omisión del demandante como funcionario público y representante legal del ente territorial municipal al no atender en la forma y términos exigidos por la regulación constitucional, legal y reglamentaria la presentación del Plan de Mejoramiento como resultado de la auditoria especial a los controles urbanísticos vigencia 2014, por lo tanto, la Contraloría siendo la entidad llamada, legal y reglamentariamente, a exigir y controlar la suscripción de los planes de mejoramiento de las entidades territoriales, sancionó el actuar omisivo del demandante, atendiendo no solo al principio de legalidad sino al ejercicio de los fines del Estado.

Por esa razón solicitó que se revoque la decisión dictada en primera instancia y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante auto del 7 de octubre de 2019, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida el 11 de julio de 2019, por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué.

Mediante providencia del 25 de noviembre de 2019, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público respectivamente, para alegar de conclusión, oportunidad procesal en la que se pronunció la parte actora.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE

El apoderado de la parte actora, solicitó confirmar la decisión dictada en primera instancia en tanto se probó la falta de análisis de la atribución de culpabilidad del demandante, así como la inexistencia de soporte probatorio para la calificación de la culpa grave tal como lo consideró el A quo.

Sostuvo que, aun cuando el ente territorial municipal está representado legalmente por el Alcalde, en este asunto, los sujetos de control son los Secretarios de Despacho y funcionarios encargados, contra quienes debió adelantarse el proceso administrativo sancionatorio, máxime cuando la auditoria se había efectuado en dos áreas específicas de la función pública.

Reiteró que la actuación de la Contraloría Municipal de Ibagué, viola de manera flagrante el debido proceso y el derecho a la defensa y contradicción de su representado, pues la entidad demandada no hizo juicio de culpabilidad alguno, ni se pronunció sobre los argumentos manifestados por el demandante en el curso del proceso, lo que pone en entredicho la legalidad del acto administrativo acusado.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, previo estudio de las siguientes

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué el 11 de julio de 2019, en la que se accedió a las pretensiones de la demanda.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente asunto, consiste en establecer si la decisión tomada por el ente de control demandado desconoció las garantías del debido proceso, ante la ausencia de un juicio de culpabilidad que soportara la imposición de la sanción de multa impuesta al demandante, razón por la cual corresponde declarar la nulidad de los actos administrativos acusados como lo definió la juez de instancia o si, por el contrario, como lo expuso el recurrente, la Contraloría Municipal de Ibagué en ejercicio de la vigilancia fiscal, atendiendo a la normatividad aplicable al asunto y habiendo comprobado el incumplimiento del deber legal a cargo del demandante, determinó que su conducta omisiva constituía merito para atribuirle a título de culpa grave.

TESIS DE LA SALA

La tesis que sostendrá la Sala, se circunscribe en afirmar que el ente de control demandado vulneró el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción del demandante e inobservó las disposiciones normativas que regulan el procedimiento sancionatorio administrativo, al no considerar ni descartar los argumentos presentados durante la actuación administrativa por la parte actora, mediante una exposición de motivos específica que incluyera los reproches formulados. Tampoco justificó los hechos y pruebas con base en los cuales impuso la sanción, ni sustentó alguno de los criterios aplicables de la graduación de la misma, deficiencia incuestionable en el análisis del elemento subjetivo que se predica de quien presuntamente incurrió en una conducta objeto de reprensión, lo que evidencia una vulneración al ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción y el incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en los artículos 49 y 50 del CPACA, por lo que corresponde confirmar la sentencia dictada en primera instancia.

MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONTROL FISCAL

La Constitución Política establece que, tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales en forma concurrente, son las entidades encargadas de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, que incluye un control financiero, de gestión y de resultados, sustentado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

A su vez señala Carta Magna que ese control se debe realizar en forma posterior y selectiva y podrá ser, además, preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y

concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, usos, ejecuciones, contrataciones e impactos de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. Ese control tiene carácter excepcional, no vinculante, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público, conforme con los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley.

En el propósito de cumplir la función primordial que el Constituyente le atribuyó a la Contraloría General de la República y a las Contralorías territoriales, se le concedieron a estos entes múltiples tareas, entre las cuales cabe destacar las siguientes, enunciadas en el artículo 268 constitucional: a) Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse; b) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; c) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación y d) establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.¹ (Subrayas fuera de texto)

Establecido el fundamento constitucional de la Contraloría General de la Republica, es dable afirmar que el control fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo en un Estado constitucional de Derecho para garantizar “*el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado*”², a través de la inspección de “*la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición*”³.

FACULTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA DE LAS CONTRALORÍAS

Sea lo primero precisar, que las disposiciones normativas que se referenciarán fueron derogadas mediante Decreto 403 de 2020, por medio del cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, no obstante, como quiera que para la época en que se adelantó el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del demandante se encontraban vigentes, resultan aplicables al presente asunto.

En desarrollo de la facultad concedida a los Contralores, el legislador expidió la Ley 42 de 1993, “*por la cual se establece la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*”, la cual previó los procedimientos, sistemas y principios a los que se sujeta la vigilancia de la gestión fiscal, atribuyéndoles, además, la potestad administrativa sancionatoria, tal y como lo dispone el artículo 99 ibidem:

¹ SU 431 de 2015

² Sentencia C-132 de 1993.

³ Sentencia C-499 de 1998

“Artículo 99º.- Los contralores podrán imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. La amonestación y la multa serán impuestas directamente; la solicitud de remoción y la suspensión se aplicarán a través de los nominadores.”

En tal sentido, la facultad sancionatoria administrativa conferida a los contralores resulta ser el instrumento de control fiscal que sólo puede obedecer a circunstancias propias de la gestión fiscal y tiene por finalidad constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos de control fiscal y demás entidades obligadas a reportar información semejante, como lo dispuso dicha ley en su artículo 101:

“Artículo 101º.- Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita las hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.”

En ese contexto normativo, vigente para la época de los hechos, resulta claro que la potestad administrativa sancionatoria de la administración, radica en la facultad de imponer sanciones de tipo correctivo y disciplinario, dirigida a castigar la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los funcionarios públicos, siempre que se obedezca a circunstancias propias de la gestión fiscal, siendo éste el mecanismo a través del cual la Administración constriñe e impulsa el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos de control fiscal y demás entidades obligadas a reportar información semejante, a fin de garantizar la satisfacción del interés público.

CASO CONCRETO

Establecido el marco jurídico y jurisprudencial aplicable al presente asunto y con la finalidad de resolver el problema jurídico formulado, se establecerán los supuestos facticos probados con los elementos de prueba obrantes el plenario.

Mediante auto del 3 de marzo de 2016, la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Municipal de Ibagué, dio apertura al proceso administrativo sancionatorio No. OAJ-AS-015 de 2016 en contra del señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, en su calidad de Alcalde municipal de Ibagué para la fecha de los hechos, por incumplir su deber de presentar el plan de mejoramiento producto de la auditoria especial “Controles Urbanísticos vigencia 2014” a la administración central y puntos de control Secretarías de Planeación y Gobierno, cuyo plazo de radicación corrió hasta el 30 de diciembre de 2015, conducta que fue tipificada a título de culpa grave (fls 4 a 9 cuaderno principal, expediente digital).

El 14 de abril de 2016, el demandante radicó escrito de descargos⁴, en el que expuso la clara y evidente contradicción que a su juicio se presenta entre lo previsto en la Ley 42 de 1993 y las Resoluciones orgánicas de la Contraloría Municipal 014 de 2012 y 014 de 2013, respecto a quienes se les endilga responsabilidad en la suscripción y presentación de los planes mejoramiento.

Explicó, que la Ley 42 de 1993 *“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”* dispone que son sujetos de control fiscal todos aquellos servidores públicos de las entidades o dependencias que hacen parte de la estructura de la administración municipal, a quienes les corresponde el ejercicio de las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas o manejan recursos estatales; contrario a lo anterior, según lo previsto en las Resoluciones orgánicas de la Contraloría Municipal 014 de 2012 y 014 de 2013, que sirvieron de fundamento al auto de apertura del proceso sancionatorio, la responsabilidad de suscribir y presentar el plan de mejoramiento recae únicamente sobre el jefe de la entidad o su representante legal.

En tal sentido, consideró en sus descargos, que la actuación de la entidad demandada apoyada en su propio arbitrio, esto es, en las Resoluciones orgánicas de la Contraloría Municipal 014 de 2012 y 014 de 2013, desconoce previsiones legales de mayor jerarquía, lo que a su vez transgrede los principios de legalidad, reserva de la ley y tipicidad, al efectuar la imputación de la conducta a título de culpa grave con ausencia de los presupuestos necesarios para tal fin.

El 29 de junio de 2016, el señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ presentó sus alegatos de conclusión en los que, además de reiterar los argumentos planteados en los descargos, sostuvo que el auto que dio apertura al proceso sancionatorio No. OAJ-AS-015 de 2016 en su contra, carece de un análisis de culpabilidad concordante con la regulación aplicable al asunto, destacando que si el fundamento legal de la entidad demandada al tomar su decisión es la Resolución orgánica No. 007 de 2015, la misma contiene varios apartes normativos que se contradicen entre sí y que se contraponen a disposiciones legales de superior jerarquía.⁵

Surtidas las etapas procesales correspondientes, la Contraloría Municipal de Ibagué mediante Resolución 213 de 1 de agosto de 2016⁶, impuso sanción de multa al señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, en calidad de Alcalde del municipio de Ibagué para la época de los hechos, por la suma de TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS (\$3.462.630.00), justificando su determinación en el incumplimiento por parte del demandante de las previsiones legales establecidas en la Resolución Orgánica 007 de 2015, según la cual todo sujeto de control fiscal deberá presentar un plan de mejoramiento en medio físico y magnético, en un plazo de siete (7) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de entrega del informe definitivo, para subsanar y corregir los hallazgos administrativos formulados en la auditoría realizada por la Contraloría Municipal de Ibagué, responsabilidad que recae sobre el representante legal de la entidad o quien haga sus veces.

⁴ Folios 10-17 cuaderno principal digitalizado

⁵ Folios 18-23 cuaderno principal digitalizado

⁶ Folios 25- cuaderno principal digitalizado

De las consideraciones consignadas en el acto administrativo referido en el párrafo que antecede, se extraen los siguientes argumentos (fl 31, cuaderno ppal, expediente digital)

“El presunto responsable, no aportó prueba alguna que desvirtúe los hechos que dieron origen al presente proceso; ninguno de sus argumentos modifica el hecho de presentar de manera extemporánea y sin los requisitos legales el plan de mejoramiento.

Por todo lo anteriormente expuesto, para este Despacho son totalmente ciertos los argumentos expuesto en el memorando de comunicación 150-0014 de 14 de enero de 2016, ya que se evidencia y encuentra probadas las faltas cometidas por el señor LUIS HERNANDO RODRIGUEZ RAMIREZ identificado con la C.C.N°14.236.629, en su calidad del Alcalde del Municipio de Ibagué para la época de los hechos y por lo tanto, responsable de la elaboración, suscripción y presentación del Plan de Mejoramiento, conforme a lo ordenado por la Resolución Orgánica N° 007 de 2015.

... La conducta que se le endilga al señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMIREZ identificado con la C.C.N°14.236.629, en su calidad del Alcalde del Municipio de Ibagué para la época de los hechos, es atribuida a título de culpa grave; ya que todas las normas precitadas, aplican para el investigado, razón por la cual, el Despacho le impondrá sanción de multa”

(...) Comprendido lo anterior, atendiendo los criterios de razonabilidad y los criterios de valoración y proporcionalidad de los hechos que sirvieron de causa en el presente proceso y al grado de afectación de la función de vigilancia y control de la entidad, tomaremos como base la multa de diez (10) salarios devengados por los presuntos responsables para la época de los hechos, esto es, fecha de vencimiento para la ejecución de las acciones correctivas.”

Inconforme con la decisión tomada por el ente control, el 03 de octubre de 2016 el señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, interpuso recurso de reposición, advirtiendo la existencia de lo que calificó como una flagrante violación al debido proceso, en razón de la inobservancia de los fundamentos de hecho y derecho expuestos en todas las instancias del proceso, sin que fueren valorados de manera imparcial y precisa conforme las disposiciones legales verdaderamente aplicables al asunto, destacando que la entidad demandada no expuso los motivos por los cuales procedía la imposición de la sanción de multa, pues se limitó a transcribir la normatividad que a su juicio consideró ajustada al caso (fls 32 a 36, cuaderno principal, expediente digital).

En auto calendado el 30 de noviembre de 2016, el Contralor Municipal de Ibagué, decidió confirmar íntegramente la decisión recurrida, aduciendo que las determinaciones dictadas en el curso del proceso administrativo sancionatorio adelantado en contra del señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, se soportaron en las normas preexistentes, sin que se advierte contradicción alguna respecto de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, por el contrario, adujo que en ejercicio de la facultad sancionatoria otorgada por disposición legal y constitucional, se impuso una sanción de multa por el incumplimiento de un deber del representante legal del ente territorial (fls 38 a 41, cuaderno principal)

En consecuencia, se advierte que el señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ solicitó ante la dependencia correspondiente, acuerdo de pago de la multa impuesta

mediante Resolución 213 de 1 de agosto de 2016, el cual fue aprobado mediante documento suscrito el 23 de febrero de 2017, conviniendo el pago de una cuota mensual de CIENTO OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$181.692.00) durante 24 meses.⁷

Establecido el contexto factico, precisa la Sala que el argumento expuesto por el apelante, se centró en considerar que el encartado entorpeció el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría, al no presentar el plan de mejoramiento solicitado en el término establecido y en la forma correcta, conducta que se tipificó como gravemente culposa y a la que se le atribuyó la imposición de una sanción de multa, así mismo, aseguró que durante el trámite procedimental se garantizó el derecho constitucional al debido proceso y se tuvieron en cuenta las disposiciones normativas aplicables al asunto.

No obstante, revisadas las consideraciones esbozadas en el acto administrativo que impuso la sanción de multa al demandante, advierte la Sala que el ente de vigilancia y control sin mayores explicaciones sobre su proceder punitivo, omitió sustentar de manera suficiente las razones por las cuales resultaba procedente imponer dicho correctivo.

En efecto, no encuentra la Sala en el acto acusado, que los argumentos presentados durante la actuación administrativa por el demandante hubieren sido considerados ni descartados mediante una exposición de motivos específica que incluyera los reproches formulados, ni se presentó una sustentación de los hechos y pruebas con base en los cuales se impuso la sanción, menos aún se justificaron los criterios aplicados en la graduación de la misma, deficiencia incuestionable en el análisis del elemento subjetivo que se predica de quien presuntamente incurrió una conducta objeto de reprensión, lo que evidencia una vulneración al ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción e inobservancia de las disposiciones normativas contenidas en los artículos 49 y 50 del CPACA.

En ese sentido, considera la Sala que la decisión expedida por la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante la cual impuso sanción de multa al señor LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ, por la omisión de presentación del plan de mejoramiento requerido, carece de un juicio de culpabilidad estructurado que soporte y fundamente dicha determinación, por lo tanto, la presunción de legalidad de la cual se encontraba revestida la misma, se ve desvirtuada, como quiera que la actividad sancionatoria del Estado, debe ejercerse a través del establecimiento de conductas sancionables ligadas a un procedimiento reglado, al cual deben someterse todas sus etapas conforme las previsiones del artículo 29 constitucional.

En ese orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia proferida el 11 de julio de 2019, por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito judicial de Ibagué, conforme las consideraciones efectuadas en precedencia.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, salvo en los procesos en que se ventile un interés

⁷ Folios 45-45 cuaderno principal digitalizado

público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

De conformidad con lo anterior, se observa que el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso dispone que cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

Visto lo anterior, la Sala condenará en costas a la parte demandada, teniendo en cuenta que se resolvió de manera desfavorable el recurso de apelación interpuesto y en virtud de la gestión realizada por la parte demandante a lo largo del proceso. Para el efecto, se fijarán como agencias en derecho, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, que deberá ser liquidado por la Secretaría del Juzgado de origen, conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia del **11 de julio de 2019**, proferida por el **Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué**, que accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

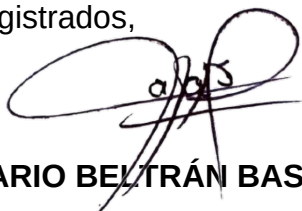
SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandada, fijando como agencias en derecho, la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el cual deberá ser liquidado por la Secretaría del Juzgado de origen, conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, realizando las anotaciones de rigor y dejando las constancias correspondientes en el sistema “Siglo XXI”.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLA


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA