



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)
Demandante: Cielo González Villa
Demandada: Procuraduría General de la Nación, PGN
Tema: Inconvencionalidad de la inhabilidad sobreviniente señalada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Asunto

La Sala, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y el Ministerio Público contra la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2018 por el Tribunal Administrativo del Huila, por medio de la cual dispuso conceder parcialmente las pretensiones de la demanda.

I. Antecedentes

1. La demanda

1.1. Las pretensiones

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹, Cielo González Villa demandó la nulidad de los actos administrativos disciplinarios del 25 de julio y 6 de diciembre de 2012, proferidos por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal y la Sala Disciplinaria de la PGN, en primera y segunda instancia, respectivamente, a través de los cuales fue sancionada con: (i) suspensión de 3 meses en el ejercicio del cargo de alcaldesa del municipio de Neiva, 2004-2007, sanción que en aplicación del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, fue convertida en multa de \$16.824.261, porque para el momento de su expedición en 2012, había culminado su periodo en la Alcaldía, y (ii) la inhabilidad sobreviniente de 3 años, del artículo 38 de la Ley 734 de 2002², en razón a que

¹ Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.

² Ley 734 de 2002, artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

(...)



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

con esta suspensión, acumulaba 3 sanciones disciplinarias en los últimos 5 años, lo que le impidió continuar como gobernadora del departamento del Huila, 2012-2015.

2. A título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordenara a la PGN: (i) la cancelación de todas las anotaciones y registros realizados en su contra en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI- de la PGN, (ii) pagarle de manera indexada \$16.824.261 por concepto de la conversión de la suspensión en multa, junto con los intereses a que hubiere lugar, (iii) pagarle 100 salarios mínimos para resarcir los «daños extrapatrimoniales» que la sanción disciplinaria le ocasionó, y (iv) como medidas de reparación integral realizar un acto público de desagravio y la publicación de la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación.

1.2. Fundamentos fácticos

3. Los hechos relevantes del caso son los siguientes:

3.1. La demandante fue elegida como alcaldesa del municipio de Neiva (Huila), para el periodo constitucional 2004-2007.

3.2. El 15 de marzo de 2007, en calidad de alcaldesa, la demandante invitó a la Universidad Surcolombiana -USCO- y a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, para que presentaran sus ofertas con miras a suscribir un convenio interadministrativo con cada una de esas universidades, cuyo propósito sería ejercer la interventoría técnica, económica, financiera y ambiental a varios contratos de obra pública para la construcción y reparación de vías y edificaciones municipales.³

3.3. El jefe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Neiva, arquitecto Armando Saavedra Perdomo, autor del estudio de conveniencia y oportunidad de los convenios, avaló las propuestas presentadas por la USCO y la UNAD; por lo que el 27 de abril de 2007, la USCO suscribió con la Alcaldía el convenio interadministrativo núm. 110 por valor de \$944.337.792, de los cuales, la universidad aportaría \$80.000.000 de manera nominal, representados en bienes y

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

³ A saber: terminación de las cubiertas del polideportivo del INEM, diferentes reparaciones locativas en el INEM, pavimentación de la calle 18 (incluyendo reposición de redes de acueducto y alcantarillado), instalación y montaje de redes eléctricas en veredas de la zona rural, construcción de la sede del concejo municipal, construcción de andenes en varias zonas de la ciudad, construcción de varias canalizaciones en el municipio y construcción de varias sedes educativas.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

servicios de la universidad aplicados al convenio. Con la UNAD, la Alcaldía suscribió el mismo día el convenio núm. 293. Los convenios fueron suscritos por la exalcaldesa, con el visto bueno del jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad territorial, José Nelson Polanía Tamayo.

3.4. El 27 de agosto de 2008, la Sociedad Huilense de Ingenieros formuló queja disciplinaria ante la Procuraduría Provincial de Neiva porque: (i) la USCO no era idónea para desarrollar el objeto del convenio debido a que no tenía programas educativos relacionados con el objeto del convenio, tales como ingeniería y arquitectura, (ii) el convenio fue ejecutado con personal ajeno a la USCO, justamente porque la universidad no ofrecía programas educativos relacionados con el objeto del convenio, (iii) el propósito del convenio era eludir los procesos de selección de licitación o concurso, que se debieron adelantar para escoger la interventoría de los contratos de obra, y (iv) una de las empresas subcontratadas por la USCO para ejecutar el convenio, había sido sancionada con caducidad en dos ocasiones por la gobernación del Huila.

3.5. La Procuraduría Provincial de Neiva *-mediante auto del 29 de enero de 2009-* ordenó abrir y desarrollar la indagación preliminar; luego *-por medio de auto del 19 de mayo de 2010-*, remitió el proceso disciplinario a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal; dependencia que *-a través de providencia del 30 de julio de 2010-* ordenó la apertura de la investigación disciplinaria contra Cielo González Villa *-alcaldesa-*, José Nelson Polanía Tamayo *-jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía-*, Eduardo Pastrana Bonilla *-rector de la USCO-*, Julieta Calderón Quintero *-jefe de la Oficina Jurídica de la USCO-* y Jaime Alberto Leal Afanador *-rector de la UNAD-*.

3.6. Por medio de auto del 11 de noviembre de 2010, la Procuraduría Provincial de Neiva resolvió: (i) vincular a la indagación preliminar a Freddy Humberto Escobar Macualo *-vicerrector de la USCO-*, y (ii) archivar parcialmente la actuación disciplinaria contra Jaime Alberto Leal Afanador *-rector de la UNAD-*, porque se demostró que la UNAD (a) tenía amplia experiencia en interventoría de obras públicas y (b) de tiempo atrás ofrecía un programa de formación profesional relacionado con la interventoría de obra, objeto del convenio núm. 293 de 2007.

3.7. A través de auto del 16 de junio de 2011, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal: (i) formuló pliego de cargos contra Cielo González Villa y José Nelson Polanía Tamayo, y (ii) archivó la investigación de manera parcial contra los demás servidores indicados en el fundamento jurídico núm. 3.5, porque actuaron bajo las indicaciones del Consejo Superior Universitario de la USCO.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

3.8. En lo que tiene que ver con la demandante, en el referido auto del 16 de junio de 2011, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal formuló un único cargo, por haber incurrido a título de culpa gravísima, en la falta gravísima del artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002 que alude a «participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley», subraya la Sala, porque:

«... suscribió con la USCO, de manera directa y sin adelantar ningún tipo de proceso de selección previo, el convenio interadministrativo 110 del 27 de abril de 2007, por un monto de \$944.337.792, en virtud del cual la USCO prestó la interventoría técnica de los trabajos correspondientes a 8 contratos de obra pública suscritos por el municipio de Neiva para la construcción y reparación de vías, así como la construcción o adecuación de edificaciones; permitiendo además la ejecución del señalado convenio. A pesar de que la USCO no contaba dentro de sus programas educativos, alguno relacionado con el objeto de la interventoría que le fue asignada, y por ende no tenía la capacidad técnica para asumir la labor de interventoría objeto del convenio; ni tampoco podía demostrar una experiencia específica en interventoría de trabajos de construcción y reparación de vías o en la interventoría de trabajos de construcción o adecuación de edificaciones. [...].

... por haber participado en la suscripción del convenio de selección previo, y por haber permitido la ejecución del [...] convenio, a pesar de que la USCO no contaba ni con la capacidad técnica ni con la experiencia específica, para adelantar la labor que le fue encomendada, de interventoría [...] habría desconocido los mandatos contenidos en [los] artículo[s] 3, 24.8, 26 -numerales 1 y 4- y 29 de la Ley 80 de 1993, respecto de los principios de transparencia y responsabilidad, así como de los fines de la contratación estatal y el deber de selección objetiva, en armonía con lo dicho en los artículos 209 y 355 de la Constitución [...], 1502 del Código Civil y [...] 954 de la Ley 498 de 1998, acerca de la prevalencia del interés general y la capacidad de las entidades estatales para comprometerse en convenios interadministrativos.

Ello en la medida que con sus comportamientos, [...] se habría desviado de sus potestades como funcionari[a], permitiendo que se eludan los procesos de selección que correspondían para contratar las intervenciones técnicas de 8 contratos de obra pública suscritos por la Alcaldía de Neiva durante la vigencia 2007; por la vía de contratar directamente esa labor [...] con la USCO, que no tenía la capacidad técnica ni la experiencia específica para asumir tal interventoría y al final percibió del municipio de Neiva una suma superior a los \$900.000.000 [...], debiendo salir a subcontratar todas las actividades propias de las interventorías que le fueron encomendadas en virtud del convenio [...]; y sin que tampoco hubiera sido claro en qué bienes o servicios estaba representada la contrapartida por \$80.000.000 que le correspondía dar a la USCO.

Faltando así [...] al cumplimiento de la ley y de sus deberes como funcionarios públicos conforme lo señalan [los artículos] 27 y 34 -numerales 1 y 2- de la Ley 734 de 2002». (Subraya la Sala).



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

3.9. Mediante auto del 8 de septiembre de 2011 la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal ordenó la práctica e incorporación de todas las pruebas allegadas y peticionadas por los investigados, entre las que se encontraba la solicitud de realización de un «*dictamen pericial*» con el fin de que «*se emita concepto en el cual se responda el cuestionamiento en torno a si la USCO tenía o no la idoneidad, capacidad y experiencia para asumir las labores de interventoría derivadas del convenio [...]*».

3.10. Por medio de auto del 15 de noviembre de 2011 la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN comisionó al ingeniero civil Miguel Ángel Soto Roa, al ingeniero electricista Henry Molina Gómez, al arquitecto Carlos Alberto Tirado Triana y al contador público Óscar Evangelista Cubillos Camelo, para que rindieran «*informe técnico*».

3.11. El 29 de noviembre de 2011, los servidores comisionados presentaron un «*informe técnico*» acerca de la calidad del trabajo realizado por la USCO en el marco del convenio, en el que se concluyó que la universidad: (i) no tenía experiencia para ejecutar el convenio porque no ofrecía programas educativos relacionados con la labor de interventoría convenida, y (ii) no contaba con capacidad técnica para ejecutar el convenio, porque el alma mater procedió a subcontratar aproximadamente el 90% de la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que el valor del mismo era de \$944.337.792, mientras que el valor de lo subcontratado ascendió a \$828.482.051, por concepto de personal, vehículos, equipos de topografía, entre otros.

3.12. La demandante fue elegida como gobernadora del departamento del Departamento del Huila para el periodo constitucional 2012-2015.

3.13. El 23 de enero de 2012 la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal corrió traslado del «*dictamen técnico*» elaborado por los servidores de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN. El 30 de enero de 2012, los disciplinados solicitaron ampliación y complementación del informe técnico. El 26 de marzo de 2012 los servidores comisionados presentaron la ampliación del informe. Al día siguiente, 27 de marzo de 2012, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal ordenó correr traslado para que los inculpados presentaran los alegatos de conclusión antes de decidirse el proceso disciplinario en primera instancia.

3.14. El procurador general de la Nación, previo a la vacancia por semana santa, profirió la Resolución 113 del marzo 30 de 2012, suspendiendo los términos procesales en todas las actuaciones adelantadas por la entidad, salvo en 3 que estaban a cargo de la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

Estatad, identificados con los radicados IUS-112-005072/2009, IUS-2009-403927 y IUC-D-2010-652-216449, correspondiendo los 2 primeros a la demandante -y el último a un ex gobernador del departamento de Caquetá-, con lo cual el procurador habilitó a la unidad coordinadora para que entre el 2 y 4 de abril de 2012, que eran días festivos, realizaran los traslados y notificaciones a que hubiere lugar.

3.15. El 25 de julio de 2012, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal profirió acto administrativo sancionatorio de primera instancia en el que: (i) decretó la terminación del procedimiento respecto de José Nelson Polanía Tamayo -jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía- por la prescripción de la acción disciplinaria frente a la conducta por la cual era investigado, atinente a avalar la suscripción del convenio núm. 110 del 27 de abril de 2007 con la USCO, y (ii) declaró parcialmente responsable a la exalcaldesa de Neiva Cielo González Villa, para ese momento gobernadora del Huila, pero no a título de culpa gravísima como se señaló en el pliego de cargos, sino a título de culpa grave, por lo que le impuso la sanción de suspensión de 4 meses, sanción que en aplicación del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, fue convertida en multa de \$31.779.156, porque para ese momento, había culminado el periodo como primera mandataria de la referida ciudad.

3.16. En el acto administrativo disciplinario de primera instancia del 25 de julio de 2012, se dispuso la prescripción parcial de la acción disciplinaria en lo que concierne a la suscripción del convenio interadministrativo núm. 110 del 27 de abril de 2007, porque para el momento de la sanción ya habían transcurrido más de los 5 años que para tales efectos prevé el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, sin embargo, la potestad disciplinaria se mantuvo vigente en torno al hecho de permitir la ejecución del convenio señalado mientras ejerció el cargo de alcaldesa de Neiva, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2007.

3.17. El 14 de agosto de 2012, la actora interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión. El 6 de diciembre de 2012, la Sala Disciplinaria de la PGN profirió acto de segunda instancia, con el que confirmó la decisión recurrida y la declaratoria de responsabilidad disciplinaria de la investigada, pero: (i) modificó la sanción impuesta, en el sentido de disminuir la suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 3 meses y bajar la multa a \$16.824.261, y (ii) dispuso acerca de la configuración de la inhabilidad sobreviniente establecida en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2022, en razón a que la demandante había sido sancionada en 2 ocasiones anteriores en los últimos 5 años.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

3.18. El 24 de diciembre de 2012 la Secretaría de la Procuraduría Regional del Huila fijó edicto para notificar a la disciplinada, el cual fue desfijado el día 27 del mismo mes y año.

3.19. El 27 de diciembre de 2012 la demandante solicitó aclarar el fallo de segunda instancia y, en la misma fecha, la Sala Disciplinaria de la PGN denegó dicha solicitud por improcedente.

3.20. Según constancia expedida por la Secretaría de la Sala Disciplinaria de la PGN, la decisión que resolvió la solicitud de aclaración del fallo de segunda instancia fue notificada por estado fijado el 4 de enero de 2013.

3.21. Mediante Decreto 011 del 9 de enero de 2013, la Presidencia de la República ordenó el retiro de Cielo González Villa del cargo de gobernadora del departamento del Huila, y en su reemplazo designó en encargo a Luis Guillermo Vélez Cabrera.

3.22. El 14 de abril de 2013 se celebraron elecciones atípicas para escoger gobernador del departamento, por el resto del periodo, hasta el 31 de diciembre de 2015, certamen en el que fue electo Carlos Mauricio Iriarte Barrios.

3.23. El Tribunal Administrativo del Huila mediante auto del 7 de octubre de 2014, corregido por auto del 14 de noviembre de 2014, decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, porque la PGN desconoció el término de prescripción de la acción disciplinaria, pues de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴ dentro de los 5 años señalados en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 debía haber proferido acto administrativo sancionatorio definitivo, lo cual tiene lugar, en el evento en que el disciplinado haya presentado recurso de apelación, cuando el acto administrativo disciplinario de segunda instancia quede ejecutoriado. Indicó que el término de prescripción de la acción disciplinaria venció el 31 de diciembre de 2012⁵ y el acto administrativo disciplinario de segunda instancia⁶ quedó ejecutoriado el 4 de enero de 2013 cuando se notificó el auto del 27 de diciembre de 2012 que negó la solicitud de aclaración, por lo cual autoridad disciplinaria incurrió en una violación de las normas disciplinarias.

⁴ Sentencias del Consejo de Estado de 7 de abril de 2006, expediente 2005-03806-01, con ponencia del Tarsicio Cáceres Toro y, del 10 de octubre de 2013, expediente 2011-00521-00, con ponencia de la consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez.

⁵ Término de 5 años contado desde el 31 de diciembre de 2007 fecha del último acto constitutivo de la falta disciplinaria.

⁶ Fallo disciplinario de 6 diciembre de 2012.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

3.24. En providencia del 15 de septiembre de 2016, la Sección Segunda, Subsección B, de esta Corporación, revocó el auto del 7 de octubre de 2014, corregido por auto del 14 de noviembre de 2014, que decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, porque (i) la tesis vigente en materia de prescripción de la acción disciplinaria es la contenida en la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, según la cual, dentro del término de los 5 años establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el acto administrativo principal, esto es el de primera o única instancia con el cual interrumpe el término de prescripción, (ii) según se informa en los hechos de la solicitud de medida cautelar⁷ y en el escrito de oposición⁸ a esa solicitud, en el presente caso el término de 5 años de la prescripción de la acción disciplinaria inició el 31 de diciembre de 2007 y finalizó el 31 de diciembre de 2012, y (iii) el acto administrativo disciplinario de primera instancia fue expedido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal el 25 de julio de 2012, esto es dentro del término de la prescripción de la acción disciplinaria.

3.25. A través de sentencia del 11 de octubre de 2021, el Juzgado 5º Penal del Circuito de Neiva, condenó a la demandante a 4 años de casa por cárcel, a pagar una multa de 50 SMLMV y le impuso inhabilidad para ejercer cargos públicos por 5 años, porque en su calidad de alcaldesa de Neiva incurrió en el delito de celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos esenciales, ya que en el año 2005 adjudicó de manera directa un contrato por más de 360 millones de pesos a la Organización Andrés Bello para optimizar el sistema de acueducto de esa ciudad, pretermitiendo el proceso de selección objetiva; condena que fue confirmada por el Tribunal Superior de Neiva, Sala Penal, a través de sentencia del 22 de diciembre de 2022.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

⁷ Folio 9 del expediente. En la solicitud de medida cautelar se señaló lo siguiente «*FECHA DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS. Ocurrieron cuando se desempeñaba como alcaldesa de Neiva entre el 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007. Prescripción de la acción disciplinaria (art. 30 de la ley 734/02)- cinco años-. El plazo se cumplió el 31 de diciembre de 2012. FECHA DE EJECUTORIA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA ADQUIRIÓ FIRMEZA EL 4 DE ENERO DE 2013 (fecha de notificación de la aclaración del fallo de segunda instancia).*».

⁸ Folio 79 del expediente. En el escrito de oposición a la medida cautelar la entidad demanda señaló lo siguiente «*De lo transcrito se observa claramente que el fenómeno de la prescripción operaba a partir del 31 de diciembre de 2007, y va hasta el 31 de diciembre de 2012, haciendo salvedad que el fallo de primera instancia del 25 de julio de 2012 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada, INTERRUMPE EL TERMINO DE PRESCRIPCIÓN, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado.*».



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

4. Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 6, 13, 25, 29, 83 y 209 de la Constitución; 3, 137, inciso 2, y 138 de la Ley 1437 de 2011; 4, 5, 6, 9, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 48, 50, 66, 73, 90, 92, 119, 120, 121, 128, 130, 137, 140, 141, 142 y 170 de la Ley 734 de 2002; y las leyes 58 de 1968, 13 de 1976, 80 de 1993, 190 de 1995, 489 de 1998 y 617 de 2000.

5. La demandante sostuvo en el concepto de violación, en primer lugar, que la PGN vulneró su derecho al debido proceso porque la acción disciplinaria estaba prescrita, debido a que:

5.1. El artículo 30 de la Ley 734 de 2002 prevé que (i) la acción disciplinaria prescribe en 5 años, contados para las faltas instantáneas desde el primer día de su consumación y para las continuadas desde la realización del último acto, (ii) la configuración de la prescripción genera la pérdida de potestad para imponer sanciones por parte del operador disciplinario y (iii) dentro del límite temporal de 5 años no solo debe imponerse la sanción disciplinaria, sino que también debe quedar debidamente ejecutoriada.

5.2. La demandante se desempeñó como alcaldesa del municipio de Neiva desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2007 y en dicho lapso suscribió con la USCO el convenio interadministrativo 110 de 2007, conducta que fue reprochada disciplinariamente y culminó con la decisión de segunda instancia notificada y ejecutoriada el 4 de enero de 2013, cuando ya se había configurado la prescripción de la acción disciplinaria, comoquiera que dichos hechos ocurrieron entre el 27 de abril de 2007, fecha de suscripción del convenio, y el 31 de diciembre de 2007, vencimiento del periodo como alcaldesa, pues, si bien en el auto de cargos se le imputó el presunto incumplimiento de los presupuestos legales para la suscripción del referido convenio interadministrativo, en los fallos de primera y segunda instancia la imputación se extendió hasta la ejecución del convenio que estuvo a cargo de la disciplinada hasta el 31 de diciembre de 2007 cuando finalizó su periodo constitucional.

5.3. La posición institucional de la PGN se sustenta en la tesis jurisprudencial del Consejo de Estado⁹ según la cual, en tratándose del régimen sancionatorio disciplinario la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad se expide y notifica el acto sancionatorio principal o primigenio y no el que resuelve los recursos en vía administrativa; desconociendo que dicha tesis fue controvertida y revocada en la sentencia de

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 11001031500020030044201, sentencia del 29 de septiembre de 2009, con ponencia de la consejera de Estado Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

tutela del 17 de abril de 2013 proferida por la Sala de Conjuces de la sección segunda, subsección A de la misma Corporación.

5.4. La posición institucional de la PGN y la tesis jurisprudencial del Consejo de Estado¹⁰ expuesta en el anterior fundamento jurídico, contraviene la interpretación constitucional que sobre la materia fue expuesta en la sentencia C-244 de 1996, donde se indicó que el vencimiento del término prescriptivo sin que se haya dictado, notificado y ejecutoriado la providencia que pone fin a la actuación disciplinaria, presupone la pérdida de competencia del ente investigador en virtud de la operancia del fenómeno jurídico de prescripción.

6. La parte demandante alegó en segundo lugar, que la PGN vulneró su derecho al debido proceso, porque el procurador general de la Nación, ad portas del inicio de la vacancia judicial por la semana santa, mediante resolución 113 del 30 de marzo de 2012, sin justificación alguna modificó los términos procesales de las actuaciones disciplinarias, al disponer la suspensión de los términos en todos los procesos disciplinarios, salvo en tres¹¹ que estaban a cargo de la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, con lo que habilitó a la unidad coordinadora para que entre el 2 y 4 de abril de 2012 realizaran los traslados, en desmedro de las garantías del debido proceso e igualdad. Si bien el Decreto Ley 262 de 2000 le otorgaba al procurador general el control de la organización interna de la entidad, no se encontraban bajo su poder decisorio los términos procesales que por mandato del artículo 2 de la Ley 794 de 2003 constituyen normas de orden público.

7. La actora alegó, en tercer término, la vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento de las garantías de audiencia y defensa en torno a la práctica y contradicción de la prueba pericial decretada, porque:

7.1. La PGN cambió la naturaleza del medio probatorio decretado, ya que en auto del 8 de septiembre de 2011 decretó la práctica de un dictamen pericial cuyo objeto era determinar la calidad del trabajo realizado por la USCO en desarrollo del convenio interadministrativo, para lo cual solicitó apoyo de los profesionales de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la misma entidad, quienes además de no haber citado a los sujetos procesales para su práctica, transformaron su naturaleza, pues rindieron un «*dictamen técnico*» y no un

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 11001031500020030044201, sentencia del 29 de septiembre de 2009, con ponencia de la consejera de Estado Susana Buitrago Valencia.

¹¹ Identificados con los radicados IUS-112-005072/2009; IUS-2009-403927 y IUC-D-2010-652-216449, correspondiendo los dos primeros a la demandante y el último a un ex gobernador del departamento de Caquetá.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

dictamen pericial, y peor aún, al trasladar el medio probatorio se indicó que se trataba de un «*peritazgo*».

7.2. No se dio traslado a los sujetos procesales de las aclaraciones y complementaciones, puesto que el 26 de marzo de 2012 fue rendida la ampliación solicitada, como se expuso en el fundamento jurídico núm. 3.12, sin embargo, se omitió correr traslado de la ampliación, para que si a bien lo tuvieran los disciplinados pudieran objetarlo por error grave, por lo que la contradicción de este medio probatorio no se surtió en debida forma.

7.3. Los profesionales encargados de la práctica de la prueba no fueron imparciales ya que emitieron conceptos personales y no técnicos, sustentados exclusivamente en la información de la página web de la USCO, sin referirse a la calidad de los trabajos en las obras públicas en donde la universidad ejerció la interventoría, limitándose a informar que el único programa académico relacionado con el desarrollo del objeto del convenio interadministrativo era una tecnología en obras civiles, el cual inició labores el primer semestre del año 2010, fecha posterior a la de suscripción del enunciado convenio, en este punto agregó que es errado cuestionar la idoneidad del claustro universitario por la ausencia de programas académicos relacionados con obras civiles, pues desconoce la cantidad y calidad de los profesionales en diferentes áreas del conocimiento con los que cuenta la misma, como también la vinculación de egresados y miembros de asociaciones y agremiaciones para el cumplimiento del convenio.

7.4. De conformidad con el artículo 10.2 del Decreto 262 de 2002, los profesionales de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN, prestan asesoría y colaboración técnico - científica a las diferentes dependencias de la entidad y demás órganos del Ministerio Público, pero no ostentan la calidad ni fungen como peritos oficiales, habida cuenta que no ejercen ninguna jerarquía funcional respecto de la entidad, pues son empleados de dicha institución y por ello no cuentan con la imparcialidad requerida para la prueba pericial.

8. La parte demandante esgrimió, en cuarto lugar, la atipicidad, porque el ente disciplinario desconoció la naturaleza jurídica de la USCO y su régimen legal, toda vez que a esta institución de educación superior no le es aplicable el régimen general de contratación estatal, ya que es una universidad pública del orden nacional, regida por la Ley 30 de 1992 que en sus artículos 28, 57 y 93 consagró su autonomía en el manejo de los recursos, un régimen contractual propio y la sujeción contractual al derecho privado. Además, para la fecha en que se suscribió el convenio interadministrativo 110 del 27 de abril de 2007, se encontraba vigente el Decreto 855 de 1994 que permitía que las entidades públicas aunaran sus



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

esfuerzos para el cumplimiento de sus fines, mediante la celebración de contratos interadministrativos desprovistos de todo interés de lucro. Asimismo, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 estableció que la celebración y ejecución de los contratos interadministrativos suscritos con instituciones de educación superior públicas, podrán realizarse de acuerdo con sus normas específicas de contratación en virtud del principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 68 de la Constitución, y si bien dicha norma no se encontraba vigente al momento de la suscripción del convenio interadministrativo 110 de 2007, si lo estaba durante su ejecución, razón por la cual, los procedimientos realizados se rigieron conforme a las normas de contratación de la USCO.

9. El quinto argumento del concepto de violación tiene que ver con la vulneración del derecho al debido proceso por la omisión de indicar el deber funcional incumplido por la demandante, ya que al haberse suscrito el referido convenio el 27 de abril de 2007 y emitirse el fallo de primera instancia el 25 de julio de 2012, la autoridad disciplinaria en aplicación del artículo 30 de la Ley 734 de 2002 declaró la prescripción parcial únicamente en lo referente a la suscripción del convenio, manteniéndose vigente lo relacionado con la ejecución del mismo, a pesar de que ninguna de las normas citadas como infringidas guardaban relación con la obligación de ejecución contractual o señalaban el deber funcional que se le exigía a la demandante en su calidad de alcaldesa del municipio de Neiva.

10. En sexto término la demandante alegó nuevamente la vulneración al debido proceso porque la autoridad disciplinaria no valoró adecuadamente el elemento culpabilístico, ya que (i) no tuvo en cuenta que frente al trámite precontractual el arquitecto Armando Saavedra Perdomo *-jefe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal-* elaboró el estudio de conveniencia y oportunidad del convenio y avaló la propuesta de la USCO, y (ii) desconoció que conforme con la cláusula 7 del convenio, la supervisión de este correspondía a la Secretaría de Infraestructura y Vías y no a la alcaldesa del municipio de Neiva, por lo que el control y vigilancia del desarrollo contractual no hacía parte de sus deberes funcionales, por lo que ella no era culpable del comportamiento reprochado.

11. La demandante alegó en séptimo lugar, respecto de la configuración de la inhabilidad sobreviniente descrita en el inciso 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, que son las faltas graves o leves en la modalidad dolosa, las que generan esa consecuencia y, comoquiera que las 3 faltas impuestas a la disciplinada en los últimos 5 años lo fueron a título de culpa, los efectos de la norma no le eran aplicables.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

12. Al adicionar la demanda, la parte actora agregó finalmente, que en virtud del artículo 93 Superior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace parte del ordenamiento interno y por ello sus mandatos son de obligatorio cumplimiento, de allí que el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos puede ser limitado pero únicamente por una condena emitida por juez competente, como lo señala el artículo 23.2 de la Convención, y no por una autoridad administrativa como lo es la PGN. En razón a lo anterior, sostuvo que la aplicación de la inhabilidad sobreviniente constituyó una violación de su derecho al debido proceso y al ejercicio de sus derechos políticos y los de sus electores a la gobernación del Huila, por desconocimiento de los parámetros convencionales.

2. Contestación de la demanda

13. La PGN¹² se opuso a las pretensiones y razonamientos de la demanda con los siguientes argumentos:

13.1. La parte demandante desconoce la decisión expedida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009¹³ que al resolver un recurso de súplica unificó las diversas posiciones acerca de la prescripción de la acción disciplinaria, al interpretar el alcance del artículo 6 de la Ley 13 de 1984 y de manera análoga el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, acogiendo la tesis según la cual la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal. En este punto aclaró que, si bien inicialmente la enunciada sentencia de unificación, fue revocada mediante el fallo de tutela del abril 17 de 2013 proferido por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, Subsección A del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dicha sentencia fue revocada por la Sala Plena de la Sección Cuarta de la misma Corporación Judicial¹⁴, dejándose en firme la sentencia de unificación de la Sala Plena. En razón a lo anterior, el precedente vigente y de obligatorio cumplimiento en torno a la prescripción de la acción disciplinaria indica que este fenómeno jurídico se entiende interrumpido con la emisión del fallo de primera instancia y su notificación y no con la resolución de los recursos interpuestos contra la decisión primigenia.

13.2. En relación con el presunto cambio de la prueba pericial solicitada, afirmó que el auto del 8 de septiembre de 2011, mediante el cual se decretaron las

¹² A través de memorial de 19 de noviembre de 2014, visible a folios 308 – 329 del cuaderno núm. 2 del expediente.

¹³ Expediente 11001031500020030044201, con ponencia de la consejera de Estado Susana Buitrago Valencia.

¹⁴ Sentencia del 6 de marzo de 2014. Rad. 11001-03-15-000-2010-00076-03. C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

solicitudes probatorias posteriores a la presentación del escrito de descargos, ordenó la realización de un concepto técnico por parte de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales y no de un dictamen pericial; de dicho informe se corrió traslado a los sujetos procesales en los términos de los artículos 254 a 257 de la Ley 600 de 2000, sin que dichas normas hubiesen previsto la posibilidad de objetar el informe técnico.

13.3. En virtud de los principios de transcendencia y convalidación no es posible considerar como una vulneración del derecho al debido proceso y defensa el no haber verificado la calidad del trabajo efectuado por la USCO, toda vez que la falta atribuida a la actora se orientó a la carencia del trámite de selección objetiva del contratista y por permitir ejecutar el contrato sin tener una infraestructura educativa y curricular adecuada para este fin.

13.4. Referente a la indebida aplicación de la inhabilidad sobreviniente indicó que el hecho de que 3 de las sanciones impuestas a la actora, dos hayan sido imputadas a título de culpa y no de dolo no puede significar la trasgresión de lo preceptuado en el inciso 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, en armonía con lo expuesto en las sentencias de constitucionalidad C-1075 de 2002 y C-544 de 2005, habida cuenta que lo que exige la norma es que las faltas hayan sido catalogadas alternativamente como graves o leves dolosas, sin que sea necesario que las faltas graves fueran imputadas a título de dolo sino únicamente las leves.

13.5. El artículo 138 del Decreto Ley 262 de 2000 faculta al procurador general de la Nación para que por razones de servicio ordene que algunos servidores de la entidad laboraran en días de vacancia judicial, que para el caso en concreto tenía como fin proseguir el trámite del proceso adelantado contra la accionante, sin que sea posible considerar que tal decisión por si misma conllevara una afectación de las garantías de contradicción y defensa de la inculpada.

3. La sentencia apelada

14. El Tribunal Administrativo del Huila, mediante sentencia proferida el 3 de diciembre de 2018¹⁵, resolvió: (i) declarar la nulidad de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, (ii) ordenar a la PGN a título de restablecimiento del derecho, eliminar las anotaciones que se hubieren efectuado de dichas sanciones en el registro de antecedentes disciplinarios de la demandante, específicamente en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI-, (iii) como medida de reparación integral ordenar a la PGN (a) realizar un acto público, en la plaza de banderas de la gobernación del Huila y con la presencia de la demandante,

¹⁵ Visible a folios 440 - 459 del cuaderno principal del expediente.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

ciudadanía en general y de los medios de comunicación audiovisuales y escritos, para que presente exculpaciones a la actora por la decisión anulada, si así lo solicitare la demandante, (b) publicar en la página web de la entidad durante 6 meses el contenido de la sentencia, y (c) publicar por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, la parte resolutive de la misma, (iv) negar el pago de \$16.824.261 por concepto de la conversión de la suspensión en multa, porque no se acreditó que la parte demandante hubiese pagado dicho valor, (v) negar el pago de «daños extrapatrimoniales» porque no fueron demostrados en el curso del proceso, y (vi) condenar a la PGN a pagar 2 salarios mínimos por concepto de costas o agencias en derecho.

15. En sustento de las decisiones adoptadas en primera instancia, el Tribunal Administrativo del Huila expuso:

15.1. La PGN carecía de competencia para imponer la sanción de inhabilidad sobreviniente del artículo 38-2 de la Ley 734 de 2002 a la demandante, porque el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *-en especial la contenida en los casos López Mendoza contra Venezuela y Petro Urrego contra Colombia-* y la jurisprudencia del Consejo de Estado *-específicamente la sentencia de Sala Plena de 15 de noviembre de 2017, expediente 2014-360-*, señalan que las limitaciones a los derechos políticos sólo pueden ser impuestas por jueces de la república, como consecuencia de procesos judiciales.

15.2. En la formulación del cargo único imputado a la actora, así como en los fallos disciplinarios, no se precisaron cuáles fueron los reglamentos, deberes, mandatos, prohibiciones o principios de la función pública presuntamente desconocidos por la exalcaldesa, «*pues, no se indicó cual era el proceso de selección que desatendió la disciplinada*», por lo que el juicio de ilicitud sustancial que la PGN realizó para sancionar a la actora, fue insuficiente.

15.3. El argumento según el cual la conducta de la exalcaldesa puede separarse entre la suscripción del convenio y su ejecución, para prescribir lo atinente a la suscripción del convenio, y sancionarla por permitir su ejecución, es un razonamiento que «*carece de razonabilidad*» y «*no es coherente*» porque ambos aspectos se encuentran «*íntimamente relacionados*» y no pueden desligarse, ya que la ejecución de un contrato o convenio no puede desarrollarse si previamente no surge a la vida jurídica.

15.4. Los supuestos establecidos en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002 para la constitución de la inhabilidad sobreviniente allí contenida no se encuentran satisfechos, pues dicha disposición además de establecer que las 3 sanciones



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

disciplinarias se hubieran impuesto dentro de los últimos 5 años, también exige que las faltas cometidas sean graves o leves, pero siempre a título de dolo, mientras que las endilgadas a la disciplinada lo fueron a título de culpa, así: (i) sanción del 19 de agosto de 2019, por falta gravísima a título de culpa, (ii) sanción del 19 de julio de 2012, por falta grave a título de culpa y sanción del 6 de diciembre de 2012, aquí demandada, por falta grave a título de culpa.

3.1. Salvamento parcial de voto

16. El magistrado Ramiro Aponte Pino salvó su voto de manera parcial, en lo que tiene que ver con las medidas integrales de reparación ordenadas en la sentencia de primera instancia, porque considera que de acuerdo con la jurisprudencia convencional y la doctrina del Consejo de Estado, las medidas de reparación integral de tipo no pecuniario, se aplican a casos de graves violaciones de derechos humanos, y este no es un caso de esa naturaleza.¹⁶

4. El recurso de apelación

17. La PGN¹⁷ y el Ministerio Público¹⁸ interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y lo sustentaron así:

17.1. La PGN mantiene incólume su competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular porque (i) el sistema jurídico no ha sido modificado, a nivel constitucional y legal, para eliminar la facultad de la PGN de investigar y sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores de elección popular, (ii) si bien la PGN es una autoridad administrativa, no hace parte del Ejecutivo, sino que es un órgano de control autónomo e independiente, (iii) la jurisprudencia interamericana y la jurisprudencia contenciosa citada en la sentencia apelada, tiene efectos interpartes y (iv) a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es posible modificar el ordenamiento jurídico, ya que en este escenario se ventilan intereses particulares.

17.2. En el proceso disciplinario, la PGN acreditó adecuadamente la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad de la conducta de la demandante, al permitir la ejecución del convenio que tenía por objeto la interventoría de obra *-que se precisó en el fundamento jurídico 3.2 de esta providencia-*, a pesar de que la USCO no tenía capacidad técnica, ni la experiencia, ni el personal, para asumir la labor de interventoría, al punto que tuvo que subcontratar el 90% de su ejecución, en

¹⁶ Folio 460 del cuaderno principal del expediente.

¹⁷ Folios 469 - 476 del cuaderno principal del expediente.

¹⁸ Folios 480 - 501 del cuaderno principal del expediente.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

contravía de los principios de transparencia y responsabilidad y del deber de selección objetiva.

17.3. En el caso concreto sí se cumplen los presupuestos de la inhabilidad sobreviniente preceptuada en el inciso 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, porque lo que exige la norma es que las faltas hayan sido catalogadas alternativamente como «*graves*» o «*leves dolosas*», sin que sea necesario que las faltas graves fueren imputadas a título de dolo sino únicamente las leves, en esta oportunidad las 3 sanciones impuestas a la actora fueron a título de culpa, pero todas fueron graves.

17.4. Sobre las medidas de reparación no pecuniarias o simbólicas ordenadas por el Tribunal, expusieron que esas disposiciones se han establecido en las diferentes jurisdicciones especialmente para casos de graves violaciones de derechos humanos en el contexto del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tales como masacres, magnicidios, operaciones militares con graves afectaciones a la población civil, por lo que no aplica para el caso en concreto.

17.5. Por último, cuestionaron la condena en costas porque no están de acuerdo con la valoración subjetiva realizada por el Tribunal, ya que contradice el criterio que de manera pacífica ha seguido esta Subsección de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

5. Pronunciamiento en segunda instancia

18. La parte demandante¹⁹ aprovechó esta etapa procesal para reiterar los argumentos de la demanda y defendió los razonamientos del fallo de primera instancia.

19. En esta oportunidad procesal, la PGN reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en los alegatos de primera instancia y en el recurso de apelación.²⁰

6. El Ministerio Público

20. La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado,²¹ a través de concepto núm. 237-2019 (SIAF-E 2019-564654)²², solicitó que se revocara la

¹⁹ A través de memorial visible a folios 543 - 554 del cuaderno principal del expediente.

²⁰ Folios 558 a 564 del cuaderno principal del expediente.

²¹ María Isabel Posada Corpas.

²² Folios 565 a 577 del cuaderno principal del expediente.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

sentencia de primera instancia y se negaran las pretensiones de la demanda, para lo cual expresó los argumentos expuestos por la PGN en sus diferentes intervenciones en este proceso y por el Ministerio Público en su recurso de apelación.

II. Consideraciones

7. Los problemas jurídicos

21. Se circunscriben a los siguientes:

21.1. ¿La PGN es competente para imponer la sanción de suspensión e inhabilidad sobreviniente a Cielo González Villa, servidora pública elegida popularmente como alcaldesa de Neiva y gobernadora del Huila para los períodos 2004-2007 y 2012-2015, respectivamente, a la luz del ordenamiento jurídico interno y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

21.2. ¿Se vulneró a la demandante el derecho al debido proceso porque fue sancionada disciplinariamente pese a que la acción disciplinaria ya había prescrito?

21.3. ¿Se vulneró a la demandante el derecho al debido proceso por desconocimiento de las garantías de audiencia y defensa en torno a la práctica y contradicción de la prueba pericial solicitada por su defensa en el proceso disciplinario?

21.4. ¿La sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la conducta reprochada es atípica, debido a que la PGN no tuvo en cuenta que la USCO goza de autonomía, independencia y un régimen legal propio, y que en todo caso, el régimen general de contratación estatal permite la celebración de convenios interadministrativos entre entidades públicas?

21.5. ¿La sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la PGN omitió indicar el deber funcional por ella incumplido?

21.6. ¿La sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la PGN no tuvo en cuenta, al momento de establecer su culpabilidad, que conforme con la cláusula 7 del convenio, la supervisión de este correspondía a la Secretaría de Infraestructura y Vías y no a la alcaldesa del municipio de Neiva, por lo que el control y vigilancia del desarrollo contractual no hacía parte de sus deberes?



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

21.7. ¿La sanción impuesta a la exalcaldesa es ilegal porque la PGN vulneró su derecho al debido proceso, en la medida en que el procurador general de la Nación, ad portas del inicio de la vacancia judicial por la semana santa, mediante resolución 113 del 30 de marzo de 2012, sin justificación alguna modificó los términos procesales?

21.8. ¿La imposición a la accionante de la inhabilidad sobreviniente descrita en el inciso 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por haber acumulado en los últimos 5 años 3 sanciones culposas, es ilegal, porque la norma se refiere es a faltas dolosas?

8. Estudio y resolución del primer problema jurídico

22. Para resolver el primer problema jurídico propuesto, la Sala (i) se referirá a los debates de la Asamblea Nacional Constituyente en torno a la facultad de la PGN para investigar, sancionar y destituir a funcionarios de elección popular, (ii) aludirá a la reciente jurisprudencia contenciosa sobre la inconventionalidad de la facultad de la PGN para suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular, y (iii) mencionará el carácter vinculante u obligatorio del precedente judicial.

8.1. Estudio de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente respecto a la facultad de la PGN para investigar y sancionar a funcionarios de elección popular

23. El estudio de las *-pocas y además desordenadas-* discusiones que se dieron al interior de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la competencia disciplinaria de la PGN sobre los funcionarios públicos de elección popular permiten concluir que la verdadera intención del constituyente primario no era el de atribuir a la PGN la competencia para desvincular a funcionarios de elección popular, o por lo menos, tuvo muchas dudas y reparos al respecto.

24. En efecto, sobre la potestad para desvincular funcionarios de elección popular, el 24 de abril de 1991 se desarrolló el siguiente debate en la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente:

«creo que hay un caso que vale la pena considerar, y es el caso de los funcionarios que son de elección popular, porque evidentemente ahí se está creando un problema bastante grave, si se entrega esa potestad de desvinculación del cargo a funcionarios de elección popular. Yo entiendo que una persona comete una falta de esa naturaleza de ser destituida, pero después de un proceso distinto, necesariamente en virtud de esta capacidad sancionatoria, que si algo la caracteriza es lo expedita que puede ser. Y no sé si valga la pena, y aquí recojo también el proyecto de gobierno, se menciona expresamente que esta facultad



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

rige excepto para los casos en que se dé la elección popular, porque indiscutiblemente es un conflicto político complicado y puede convertirse en un instrumento de persecución política²³.

«No. Habría simplemente que añadir (...) que no se incluyan los funcionarios de elección popular, para la desvinculación del cargo, exacto, exclusivamente para eso, no para los efectos de la investigación y sanción. O darles un fuero, alguna cosa así.

«... entonces evidentemente el Procurador se le impedirá desvincular del cargo a otro tipo de funcionarios que no lo tengan bajo su órbita otro tipo de personal.

«No, la Procuraduría en general tiene esa potestad disciplinaria. Está ya aprobado. En el numeral quinto [en la actual constitución numeral 6 del artículo 277], supervigilar la conducta oficial de los servidores públicos, incluso los de elección popular, y ejercer el poder disciplinario. Salvo lo dispuesto en otras normas constitucionales, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Ahí está el poder disciplinario en general. Esto tiene relación con la autoridad. En el momento de ser ejercida sobre los subalternos. Es concretamente ese el caso (...) Es decir cuando no se ejerce la potestad de vigilancia por el superior jerárquico²⁴» (Subrayas fuera de texto).

25. Pese a ello, los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, finalmente atribuyeron al procurador general de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, entre otras, las funciones de (i) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, (ii) ejercer preferentemente el poder disciplinario, (iii) adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, (iv) desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que (a) infrinja de manera manifiesta la Constitución o la ley, (b) derive evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones, (c) obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional, y (d) obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

8.2. La jurisprudencia contenciosa sobre la inconventionalidad de la facultad de la PGN para suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular

²³ Fl. 75 Asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes artículo 277-278 – Sesión Comisión Cuarta de 24 de abril.

²⁴ Fl. 76 – 77 Asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes artículo 277-278 – Sesión Comisión Cuarta de 24 de abril.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

26. Con fundamento en lo previsto en los artículos 277.6²⁵ y 278.1²⁶ de la Constitución Política de 1991, y con base en la doctrina constitucional sobre la materia, el Consejo de Estado había reconocido validez constitucional a la potestad de la PGN para imponer sanciones disciplinarias de suspensión y destitución a servidores públicos de elección popular.

27. Sin embargo, en reciente sentencia de única instancia del 29 de junio de 2023, proferida en el expediente 2013-00561-00 (1093-2013), luego de efectuar un ejercicio de control de convencionalidad, esta Subsección consideró que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente la emitida en los casos López Mendoza contra Venezuela en 2011 y, Petro Urrego contra Colombia en 2020, evidencia un nuevo contexto normativo, que en razón del postulado del derecho viviente, obliga a las autoridades judiciales y administrativas a realizar una interpretación del sistema jurídico interno conforme con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

28. La referida sentencia estudió la legalidad de los actos administrativos disciplinarios proferidos el 16 y el 17 de octubre de 2012, por la Sala Disciplinaria de la PGN para sancionar al exsenador Eduardo Carlos Merlano Morales con destitución e inhabilidad de 10 años, porque el 13 de mayo de 2012, luego de ser detenido por agentes de la Policía de Tránsito en la ciudad de Barranquilla, mientras conducía su automóvil presuntamente en estado de alicoramiento, invocó su condición de congresista para negarse a que le realizaran la prueba de alcoholemia y se opuso a la inmovilización del vehículo. Para la PGN, con la conducta descrita el ex senador incurrió a título de dolo en la falta gravísima establecida en el artículo 48.42 de la Ley 734 de 2002²⁷, debido a que constriñó a los uniformados.

²⁵ Según el cual, el procurador general de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá entre otras, la función de ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

²⁶ Según el cual, el procurador general de la Nación ejercerá directamente, entre otras, la función de desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

²⁷ Que alude a influir en otro servidor público prevaliéndose de su cargo para conseguir una actuación o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

29. La Subsección B de la Sección Segunda, por medio de la comentada sentencia de 29 de junio de 2023, decidió anular la sanción porque: (i) de conformidad con el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - *especialmente la contenida en los precedentes López Mendoza contra Venezuela y, Petro Urrego contra Colombia*-, la Sala interpreta que los derechos políticos sólo pueden ser limitados por autoridades jurisdiccionales *-no necesariamente de naturaleza penal-*, autónomas e independientes, a través de procesos judiciales respetuosos del debido proceso. (ii) En consecuencia, la facultad de la PGN para sancionar a los servidores elegidos democráticamente es inconvencional, porque (a) ello limita el derecho político al sufragio pasivo, es decir, a ser elegido, y (b) la PGN es una autoridad de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. (iii) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en resolución de 25 de noviembre de 2021, al efectuar la «*supervisión de cumplimiento de [la] sentencia*» de 8 de julio de 2020, proferida en el caso Petro Urrego contra Colombia, concluyó que el Estado colombiano sigue incumpliendo la Convención Americana porque la PGN aún conserva la facultad de limitar los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente, vía suspensión o destitución.

30. En igual sentido se pronunció la Subsección en sentencia de segunda instancia del 27 de julio de 2023, proferida en el expediente 2017-351-01 (5471-2019), en la que de manera oficiosa aplicó la tesis de la inconvencionalidad de la facultad de la PGN para suspender, destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular, en el caso del ex gobernador del Valle del Cauca Juan Carlos Abadía Campo, quien había sido sancionado en el 2016 con destitución e inhabilitación por 10 años, porque en 2010, siendo gobernador, suscribió de manera directa un contrato de prestación de servicios de salud con la IPS Eduardo Bolaños Ltda, sin adelantar un proceso objetivo de selección. En esta segunda oportunidad, la Subsección dio continuidad a la línea jurisprudencial iniciada con la sentencia de 29 de junio, expedida en el proceso 2013-00561-00 (1093-2013) y resolvió declarar la nulidad de la sanción disciplinaria impuesta al exgobernador Abadía Campo, al desarrollar argumentos de fondo que sustentaron la tesis del derecho viviente como fundamento para la aplicabilidad de la tesis convencional en el ordenamiento jurídico interno. En el citado precedente se analizó el tema de los derechos políticos y sus restricciones en ejercicio del control disciplinario, desde la perspectiva del ámbito jurídico interno y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

8.3. Naturaleza vinculante y obligatoria del precedente judicial

31. El artículo 13 Superior prevé el derecho a la igualdad de todas las personas. En aras de materializar su cumplimiento, entre otros, las autoridades judiciales



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

deben respetar y seguir el precedente jurisprudencial de las altas cortes. En este sentido, los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución señalan como tribunales de cierre a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, en las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa, respectivamente; asimismo, establecen que la Corte Constitucional es el órgano encargado de salvaguardar la supremacía e integridad de la Carta. Estas tres instituciones, *«tienen el deber de unificar la jurisprudencia al interior de sus jurisdicciones, de tal manera que los pronunciamientos por ellas emitidos se conviertan en precedente judicial de obligatorio cumplimiento»*²⁸.

32. El precedente judicial ha sido definido por la Corte Constitucional como *«la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo»*²⁹. En este orden de ideas, partiendo de la autoridad que emitió el fallo, el precedente puede ser horizontal o vertical. Si se trata de seguir las decisiones emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico, o del mismo funcionario se estaría en el marco de la primera categoría³⁰; por su parte, las sentencias proferidas por el superior jerárquico *«o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia»*³¹ hacen parte del precedente vertical.

33. El acatamiento del precedente busca proteger los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad, lo que pretende esta regla es evitar que casos similares se resuelvan de manera diferente. Por ello, todos los jueces, pero en especial las altas Cortes y los Tribunales deben tener en cuenta estos principios cuando toman decisiones, pues a futuro se convertirán en precedente judicial para los demás administradores de justicia. Esta regla general, tiene sin embargo una excepción: los jueces pueden apartarse del precedente siempre que argumenten y sustenten claramente las razones por las que optan por este camino.

34. Lo anterior ha sido expuesto por la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones. En la sentencia SU-354 de 2017³² por ejemplo, la Corte sostuvo que los jueces pueden abstenerse de aplicar la regla de decisión que se desprenda de un caso análogo anterior, cuando cumpla con los siguientes requisitos: *«(i) haga referencia al precedente que abandona, lo que significa que no puede omitirlo o*

²⁸ Sentencia SU- 354 de 2017. M.P. Iván Escruería Mayolo.

²⁹ Sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰ En la Sentencia SU-314 de 2017. M.P. Iván Escruería Mayolo, la Sala Plena de esta Corte sostuvo que *«El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales»*.

³¹ Sentencia T-460 de 2016.

³² M.P. Iván Escruería Mayolo.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido (principio de transparencia); y (ii) ofrezca una carga argumentativa seria mediante la cual explique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales considera que es necesario apartarse de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía».

35. De otra parte, esta Corte ha señalado que cuando los operadores judiciales no cumplen con esa carga argumentativa, la decisión que adopten puede estar viciada. En concreto, la sentencia C-621 de 2015³³ señaló: *«el desconocimiento, sin debida justificación, del precedente judicial configura un defecto sustantivo, en la medida en que su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales –sea éste precedente horizontal o vertical, en virtud de los principios del debido proceso, igualdad y buena fe³⁴. Por lo cual y a pesar de la regla general de obligatoriedad del precedente judicial, siempre que el juez exprese contundentemente las razones válidas que lo llevaron a apartarse del precedente constitucional, su decisión será legítima y acorde a las disposiciones legales y constitucionales».*

36. En suma, el precedente jurisprudencial es vinculante y por ende, los jueces están obligados a acogerlo en sus decisiones. No obstante, en atención a la garantía de la autonomía judicial prevista en el artículo 228 Superior, los operadores jurídicos pueden apartarse siempre que cumplan con la carga argumentativa que ello supone. Así pues, cuando una autoridad judicial desconoce el precedente sentado en casos análogos, puede incurrir en un defecto por desconocimiento del precedente, como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

8.4. El caso concreto

37. El presente control de nulidad y restablecimiento del derecho está dirigido contra los actos administrativos disciplinarios del 25 de julio y 6 de diciembre de 2012, proferidos por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal y la Sala Disciplinaria de la PGN, en primera y segunda instancia, respectivamente, a través de los cuales la demandante fue sancionada con las siguientes dos sanciones: (i) suspensión de 3 meses en el ejercicio del cargo de alcaldesa del municipio de Neiva, periodo 2004-2007, sanción que en aplicación del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, fue convertida en multa de \$16.824.261, porque para el momento de su expedición en 2012, había culminado el periodo como primera mandataria de esa ciudad, y (ii) la inhabilidad sobreviniente y automática de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002³⁵, en

³³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁴ Sentencia T-102 de 2014.

³⁵ Ley 734 de 2002, artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

razón a que con esta suspensión, acumulaba 3 sanciones disciplinarias en los últimos 5 años, lo que le impidió continuar como gobernadora del departamento del Huila, periodo 2012-2015.

38. En este punto, la Sala considera importante anotar que como bien lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-544 de 2005³⁶, la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, por haber sido sancionado 3 o más veces en los últimos 5 años, no es una sanción disciplinaria porque como tal, no surge como consecuencia directa de la comisión comprobada de una falta disciplinaria específica, sino que se trata solo de una inhabilidad especial que emerge por mandato legal, en forma sobreviniente, automática y autónoma cuya «fuente [...] es el historial sancionatorio del inhabilitado». En palabras de la Corte Constitucional «la inhabilidad que ocurre como consecuencia de haberse interpuesto la tercera sanción disciplinaria en 5 años surge, no como una nueva sanción, sino como una medida de protección de la Administración, que pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan».

39. Así las cosas, para efectos del control de convencionalidad que se realiza, en el caso concreto es perfectamente diferenciable, (i) por una parte, la sanción disciplinaria de tres meses de suspensión que luego fue convertida en multa de \$16.824.261, que le fue impuesta a la demandante por la PGN a través de los actos administrativos sancionatorios acusados, y (ii) por otra parte, la inhabilidad de 3 años que le sobrevino como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años, según lo señala el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, circunstancia que sólo fue establecida y dispuesta, en el acto administrativo sancionatorio de segunda instancia proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN el 6 de diciembre de 2012.

40. En ese sentido, para la Sala es claro entonces, que el artículo 38 -numeral 2- de la Ley 734 de 2012 -con fundamento en el cual se impuso la inhabilidad sobreviniente impuesta a la demandante-, es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los precedentes de esta Subsección del Consejo de Estado, porque (i) la inhabilidad sobreviniente en estudio constituye una clara limitación de los derechos políticos, en especial al de ser elegido, y (ii) la

(...)

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

³⁶ Con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, en la que la Corte declaró la equibilidad del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

PGN no es una autoridad judicial sino administrativa³⁷, que si bien *-de acuerdo con la Constitución Política de 1991-* es un órgano de control autónomo e independiente de las demás ramas del poder público³⁸, no por ello deja de ser de estirpe administrativa, por lo que *-desde el punto de vista convencional-* carece de competencia para establecer e imponer la referida inhabilidad, en la medida que limita el derecho político de ser elegido democráticamente.

41. En virtud de las anteriores consideraciones, la Sala encuentra suficiente motivación para confirmar la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad del acto administrativo del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN, pero únicamente en cuanto que, en segunda instancia dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años, por cuanto implicó la restricción del derecho político de Cielo González Villa de continuar ejerciendo como gobernadora del departamento del Huila, elegida democráticamente para el periodo 2012-2015, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

42. No ocurre lo mismo respecto de la sanción disciplinaria de suspensión de 3 meses de la que fue objeto la demandante, porque al ser finalmente convertida en una multa de \$16.824.261, con ella la PGN no contrarió el orden convencional en la medida en que el régimen disciplinario contenido en la Ley 734 de 2002 no le atribuye a las multas el alcance de limitar el derecho político pasivo de ser elegido para ocupar una investidura o dignidad pública. Por consiguiente, la Subsección continuará el estudio y resolución de los demás problemas jurídicos únicamente en relación con la sanción disciplinaria de suspensión, transformada en multa.

9. Estudio y resolución del segundo problema jurídico

43. El segundo problema jurídico se estructuró en torno a establecer si la PGN vulneró a la demandante el derecho al debido proceso porque fue sancionada disciplinariamente pese a que la acción disciplinaria ya había prescrito, para lo cual la Sala determinará si dentro del término de prescripción de la acción disciplinaria previsto en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la autoridad disciplinaria debe proferir y notificar únicamente el acto administrativo disciplinario de primera instancia, o también el que resuelve los recursos contra aquel. Por lo tanto, es necesario precisar el marco legal y jurisprudencial de la prescripción de la acción

³⁷ Al no estar incluida dentro de las autoridades y corporaciones que integran la rama judicial del poder público, según los artículos 234 al 257 de la Carta Política

³⁸ Al respecto véanse los artículos 117, 118 y 275 a 278 de la Constitución Política de 1991.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

disciplinaria.

9.1. Marco legal y jurisprudencial de la prescripción de la acción disciplinaria

44. La figura de la prescripción de la acción disciplinaria fue plasmada por primera vez en el ordenamiento jurídico, en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974, con el siguiente tenor: «*[l]a acción disciplinaria prescribe en 5 años contados a partir del último acto constitutivo de la falta*». Luego el Legislador señaló en el artículo 6 de la Ley 13 de 1984 lo siguiente: «*[l]a acción disciplinaria prescribe en 5 años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá igualmente imponerse la sanción*». Posteriormente se expidió la Ley 200 de 1995, en cuyo artículo 34 se previó la figura de la prescripción de la acción disciplinaria en los siguientes términos: «*[l]a acción disciplinaria prescribe en el término de 5 años. La prescripción de la acción empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de la consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado*». La Ley 734 de 2002 determinó en su artículo 30 la prescripción de la acción disciplinaria de la siguiente forma: «*[l]a acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto. En el término de doce años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del artículo 48. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas. Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique*».

45. Las normas antes transcritas fueron analizadas e interpretadas por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en la sentencia del 23 de mayo de 2002³⁹ dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Álvaro Hernán Velandia Hurtado contra la PGN, en un asunto⁴⁰ en el cual el actor argumentaba que había ocurrido la prescripción de la acción disciplinaria porque el acto administrativo sancionatorio que resolvió los recursos de la vía gubernativa no fue expedido y notificado dentro del plazo de 5 años contado desde la comisión de la falta⁴¹. En este caso la Sección Segunda, Subsección B,

³⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 23 de mayo de 2002, con ponencia del consejero Jesús María Lemos Bustamante, expediente 17112.

⁴⁰ En este caso Álvaro Hernán Velandia Hurtado, General del Ejército, fue investigado y sancionado por la Procuraduría General de la Nación, por haber participado en la muerte (12 de septiembre de 1987) y desaparición (el cadáver fue encontrado e identificado el 26 de julio de 1990) de Nidia Erika Bautista (hechos ocurridos en el municipio de Guayabal - Cundinamarca).

⁴¹ El demandante señaló que: (1) la falta disciplinaria fue cometida el 26 de julio de 1990, por lo tanto el término de prescripción de 5 años vencía el 26 de julio de 1996, (2) dentro del término de prescripción la autoridad disciplina debía haber expedido y notificado no solo el fallo disciplinario principal sino también expedido y notificado el fallo que resolviera los recursos interpuestos y (3) el acto sancionatorio disciplinario de única instancia por el cual fue sancionado se expidió el 5 de julio de 1995 y pero el acto administrativo que resolvió un recurso de reposición contra este si bien fue



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

acogió la tesis del actor, señaló que el legislador no había indicado cuál era el acto que imponía la sanción e interrumpía el término de prescripción, por lo cual consideró que la sanción se debía considerar impuesta cuando se hubiere expedido y notificado el acto administrativo disciplinario inicial, pero si se interpusieron recursos cuando se expediera y notificara el fallo disciplinario que los resolvía; en consecuencia, como la PGN no había notificado el acto administrativo disciplinario que resolvió un recurso de reposición contra el acto administrativo disciplinario de única instancia dentro del plazo de los 5 años siguientes al de cometimiento de la falta, debían anularse los actos administrativos acusados.

46. Contra la anterior decisión la PGN interpuso recurso extraordinario de revisión, el cual fue decidido por la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado en sentencia del 29 de septiembre de 2009⁴², en la que revocó la sentencia de la Sección Segunda Subsección B de esta Corporación antes mencionada y señaló que el acto administrativo que impone la sanción y en consecuencia interrumpe el término de la prescripción era el principal -es decir, el de primera o única instancia según el caso-, pues es este el que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria y concreta la expresión de la voluntad de la administración, mientras que los actos que resuelven los recursos corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es emitir el pronunciamiento sino permitir a la administración revisar su decisión. Así señaló la providencia en mención:

«Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que la tesis de recibo que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario. Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.

Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada “vía gubernativa” queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

expedido el 19 de julio de 1995 solo fue notificado el 25 de agosto de 1995, esto es por fuera del término de prescripción de la acción disciplinaria.

⁴² Sentencia de 29 de septiembre de 2009, con ponencia de la conejera Susana Buitrago Valencia, expediente 2003-00442-01.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

(...)

Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del Investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

(...)

Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.

(...)

En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.» (Subrayado fuera de texto).

47. Contra esta sentencia de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, Álvaro Hernán Velandia Hurtado interpuso acción de tutela, la cual fue declarada improcedente por la Sala de Conjuces de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 6 de marzo de 2014, proferida en el expediente 11001-03-15-000-2010-000764-3, el cual finalmente no fue seleccionado por la Corte Constitucional, según auto del 25 de julio de 2014.

48. De acuerdo con lo expuesto, en materia de prescripción de la acción disciplinaria la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, definió que dentro del término de los 5 años establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el acto administrativo sancionatorio principal, esto es el de primera o única instancia con el cual interrumpe el término de prescripción.

9.2. El caso concreto

49. La lectura minuciosa del proceso administrativo disciplinario evidencia que para la PGN, la conducta de la exalcaldesa puede separarse entre la suscripción del convenio núm. 110 por valor de \$944.337.792, con la USCO y permitir su ejecución, para prescribir lo atinente a la suscripción del convenio -ocurrída el 27 de abril de 2007-, y sancionarla por permitir su ejecución. Por lo tanto, el término de 5



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

años de la prescripción de la acción disciplinaria inició su conteo el 31 de diciembre de 2007 y finalizó el 31 de diciembre de 2012, porque los hechos ocurrieron durante el último año del periodo de la demandante como alcaldesa hasta el 31 de diciembre de 2007.

50. Es importante anotar, que la parte demandante no cuestionó este particular modo de estructurar y estudiar la conducta que se le reprochó a la demandante, sin embargo, para el Tribunal Administrativo del Huila, ello «*carece de razonabilidad*» y «*no es coherente*» porque ambos aspectos se encuentran «*íntimamente relacionados*» y no pueden desligarse, ya que la ejecución de un contrato o convenio no puede desarrollarse si previamente no surge a la vida jurídica.

51. Al respecto, la Sala recuerda que la falta disciplinaria endilgada a la exalcaldesa es la señalada en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002, que alude tanto a «*participar en la etapa precontractual*» como «*en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley*». Por consiguiente, el tipo disciplinario cobija dos aspectos claramente diferenciables de la conducta de los servidores públicos, que comprenden la etapa precontractual y la actividad o ejecución contractual propiamente dicha.

52. Así pues, como a demandante fue elegida como alcaldesa del municipio de Neiva (Huila), para el periodo constitucional 2004-2007, y como el acto administrativo disciplinario de primera instancia que sancionó a la demandante por permitir la ejecución del convenio núm. 110 del 27 de abril de 2007, fue expedido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal el 25 de julio de 2012, y notificado el 14 de agosto de 2012,⁴³ no ocurrió el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria.

53. En consecuencia, el cargo de error en la interpretación del artículo 30 de la Ley 734 de 2002 que dispone que «*la acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto*», no tiene vocación de prosperidad.

10. Estudio y resolución del tercer problema jurídico

54. El tercer problema jurídico tiene que ver con definir si a la demandante se le vulneró el derecho al debido proceso por desconocimiento de las garantías de

⁴³ Folio 171 del cuaderno de pruebas núm. 5 del expediente.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

audiencia y defensa en torno a la práctica y contradicción de la prueba pericial solicitada por su defensa en el proceso disciplinario.

55. La Sala encuentra al respecto, que aunque la defensa de los disciplinados solicitó la práctica de un «*dictámen pericial*», esa petición probatoria fue negada de manera tácita por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, en auto del 8 de septiembre de 2011⁴⁴, en el que en vez del dictamen pericial solicitado, la autoridad disciplinaria decretó la realización de un «*dictámen técnico*» a cargo de los profesionales de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN -*señalados en el fundamento jurídico núm. 3.10 de esta providencia*-.

56. El «*dictamen técnico*» fue entregado por los funcionarios comisionados el 29 de noviembre de 2011⁴⁵; mediante providencia del 23 de enero de 2012⁴⁶ la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal ordenó correr traslado a los sujetos procesales del «*peritazgo*»; el 30 de enero de 2012 los disciplinados solicitaron ampliación y/o complementación del «*dictamen pericial*»⁴⁷; a través de auto del 20 de febrero de 2012⁴⁸ la autoridad disciplinaria ordenó complementar el «*informe técnico*» cuestionado; finalmente, por medio de oficio del 26 de marzo de 2012, los funcionarios comisionados presentaron «*ampliación y complementación del informe técnico*»⁴⁹.

57. De lo expuesto hasta aquí, la Sala evidencia que aunque la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal en algunas ocasiones de manera desordenada y descuidada se refirió a un dictamen pericial, lo cierto es que en el auto de pruebas del 8 de septiembre de 2011⁵⁰, lo que en realidad se decretó fue un informe técnico a cargo de los profesionales de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN, dependencia que de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 262 de 2000, tiene asignada, entre otras, la función de «*prestar la asesoría y la colaboración técnico científica que requieran las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos que conforman el Ministerio Público*».

58. Ahora bien, tanto el dictamen pericial, como el informe técnico de entidades o dependencias oficiales, se previeron en el ordenamiento jurídico para que se dilucidaran hechos que interesaran a un determinado proceso,

⁴⁴ Folios 632-634 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.

⁴⁵ Folios 653-661 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.

⁴⁶ Folio 672 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.

⁴⁷ Folios 685-687 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.

⁴⁸ Folio 689 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.

⁴⁹ Folios 756-779 del cuaderno de pruebas núm. 4 del expediente.

⁵⁰ Folios 632-634 del cuaderno de pruebas núm. 3 del expediente.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

debido a que para el esclarecimiento se requieren especiales conocimientos técnicos, científicos o artísticos. El dictamen pericial se reguló en los artículos 233 a 242 del Código de Procedimiento Civil, CPC, y 226 a 233 del Código General del Proceso, CGP. Por su parte, el informe técnico de entidades o dependencias oficiales está regulado en los artículos 243 del CPC y 234 del CGP.

59. A esta altura de la discusión, resulta necesario tener presente la diferencia que existe entre la prueba pericial y los informes técnicos del artículo 243 *ídem*, con el fin de determinar el valor que la ley y la jurisprudencia les ha reconocido en el marco de la resolución de un proceso judicial. Para dilucidar el tema, más que ilustrativo resulta el siguiente aporte de la Corte Constitucional⁵¹:

«35. Así las cosas, se concluye que la prueba pericial practicada de manera anticipada tendrá pleno valor probatorio y, por consiguiente, podrá ser apreciada por el juez solamente si fue: 1. Sometida al principio de contradicción y 2. Regular y legalmente incorporada al proceso en el cual se pretende hacer valer, conforme con las reglas previstas en la ley para el efecto. Dicho de otro modo, si el dictamen pericial fue indebidamente incorporado al proceso y, además, no fue sometido a contradicción dentro de él, carece de mérito probatorio y, por lo mismo, no puede ser valorado judicialmente porque no corresponde a una prueba legalmente practicada. Cosa distinta ocurriría si la prueba es debidamente incorporada, pues en tal evento: i. Si no fue materia de contradicción se estaría ante una prueba sumaria y no ante plena prueba, ii. Si no reúne los requisitos propios de una prueba pericial se estará entonces frente a un informe técnico como se verá a continuación.

(...)

37. Las experticias técnicas difieren de los dictámenes periciales regulados en los artículos 233 a 242 del Código de Procedimiento Civil, así como también difieren de los informes técnicos de entidades y dependencias oficiales que reglamenta el artículo 243 del mismo estatuto procesal, que el juez puede solicitar de oficio o a petición de parte y, que deben ponerse en conocimiento de las partes por el término de tres días para que se complementen o aclaren.» (subrayado nuestro)

60. La Corte Constitucional respecto de los informes técnicos aportados a un proceso judicial, consideró que, si bien no se consideran un medio de prueba autónomo respecto de la prueba pericial, sí tienen valor probatorio al consignar lo siguiente:

«En cuanto a los conceptos técnicos su incorporación al proceso se valora dentro de la sana crítica judicial, como las demás pruebas, y se aprecian en conjunto, pues al igual que el dictamen pericial, el juez es autónomo para valorar las pruebas técnicas y verificar la veracidad de sus fundamentos y conclusiones, en tanto que es al juez, y no al perito o al profesional especializado, a quien corresponde administrar justicia y resolver la controversia que se somete a su decisión final. De esta forma, es evidente que aunque el juez no se encuentra

⁵¹ Sentencia T-274 del 11 de abril de 2012 M.P. Juan Carlos Henao Pérez



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

atado a la opinión técnica porque debe someterla a su valoración y apreciación objetiva y razonada, la especialidad de los conocimientos que se expresan en los documentos técnicos sí constituye un importante instrumento de apoyo judicial para su convencimiento.»⁵² (subrayas fuera de texto)

61. En suma, la diferencia entre uno y otro radica en su trámite, pues mientras que el peritaje, a título enunciativo necesita del (i) nombramiento de un perito, que puede ser un particular o una entidad del Estado, el informe técnico es rendido por las entidades oficiales; (ii) el perito necesita tomar posesión del cargo y, en el informe técnico tal posesión no es necesaria; (iii) una vez presentado el dictamen pericial debe ser objeto de traslado por tres días, término dentro del cual se puede pedir su aclaración, complementación o ser objeto de objeción por error grave; el informe técnico solo está sujeto a traslado por tres días, plazo dentro del cual se puede solicitar aclaración o complementación⁵³.

62. Por tanto, en el presente caso, el informe técnico adquiere el valor de prueba sumaria⁵⁴, que en todo caso debe ser apreciada junto con los demás medios probatorios a la luz de la sana crítica y las reglas de la experiencia, al constituir un importante instrumento de apoyo para llevar al convencimiento del juez contencioso. En consecuencia, la Sala niega el cargo o reparo de nulidad presentado por la parte demandante.

11. Estudio y resolución del cuarto problema jurídico

63. El cuarto problema jurídico que se formuló es el siguiente: ¿la sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la conducta reprochada es atípica, debido a que la PGN no tuvo en cuenta que la USCO, como universidad pública, goza de autonomía, independencia y un régimen legal propio, y que en todo caso, el régimen general de contratación estatal permite la celebración de convenios interadministrativos entre entidades públicas?

11.1. Naturaleza jurídica y régimen de contratación de las universidades públicas

⁵³ Sobre el particular, se puede consultar la sentencia de 2 de marzo de 2023, proferida por esta Subsección en el expediente 2010-119-01 (1226-2019), con ponencia del consejero César Palomino Cortés.

⁵⁴ Es aquella que, independientemente de su valor probatorio, no ha sido sometida al principio de contradicción y, por ende, no ha sido objeto de conocimiento y confrontación por la parte en contra de quien se aduce. (Sentencia del 25 de julio de 2007 Radicación número: 76001-23-31-000-1999-01387-01 (33705) M.P. Enrique Gil Botero)



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

64. La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 69, por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades erijan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley; y por la otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que corresponde dictar al Congreso. En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 30 de 1992, mediante la cual se regularon aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales, la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable. Asimismo, en el artículo 57 se consignó que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación. De otro lado, la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración Pública, señala que los entes universitarios hacen parte integral de esta, catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que se les aplica un régimen especial.

65. En armonía con lo anterior, se ha considerado que los entes universitarios no son entidades que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden, por tanto, considerarse entidades descentralizadas, sino que gozan de un régimen especial. Lo anterior fue señalado por el Consejo de Estado de la siguiente manera:

«Ahora bien, en la disposición legal [art. 57 de la Ley 30/92] se menciona que las universidades estatales u oficiales están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo, en donde la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de directrices educativas, y no como organismos supeditados al poder ejecutivo, de manera que deben actuar con independencia del mismo, sin estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía. [...] La situación se modificó con el actual marco constitucional en donde se estableció [art. 69] la garantía a la autonomía universitaria, para que pudieran darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con el régimen especial que previera la Ley para las universidades del Estado, por lo cual se despojaban del control de tutela que ejercía el ejecutivo sobre ellas, con el fin de garantizar la independencia académica en la educación superior, sin ningún tipo de injerencia del poder público.

Lo anterior hizo que dejaran de pertenecer a la rama ejecutiva y por supuesto no hicieran parte de las demás [legislativa y judicial], al convertirse en organismos autónomos que cumplen funciones estatales de trascendental importancia para la nación, sin perder la calidad de entidades públicas [...].»

66. De este modo, la diferencia entre universidades públicas y entidades descentralizadas radica, entre otras cosas, en la autonomía de la que aquellas gozan. Esto, en la medida en que a las universidades públicas no les aplica un elemento característico de la descentralización denominado control de tutela, sobre el cual, en sentencia C-727 del 21 de junio de 2000, la Corte Constitucional señaló:



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

«La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968».

67. En suma, la descentralización involucra el ejercicio de un control de tutela que no puede aplicarse a los entes universitarios autónomos, motivo por el cual, si bien son entes del Estado, no son ni pueden ser asimiladas a entidades descentralizadas y tampoco encuadran en el concepto de entidad territorial. De esta manera, respecto del régimen contractual de las universidades estatales, el artículo 93 de la Ley 30 de 1992 estableció condicionadamente, que será el derecho privado, rigiéndose, por ende, por las normas civiles y comerciales, así:

«Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos. Parágrafo. Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan». [Énfasis fuera de texto]

68. De lo anterior podría colegirse que los entes universitarios, sólo aplicarán un régimen especial de contratación –es decir, el derecho privado– siempre y cuando el objeto a contratar sea para el cumplimiento de sus funciones propias; sin embargo, cuando actúen como contratistas de otras entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estarán sujetas, sin que ello afecte su economía, a las reglas y restricciones que dicho estatuto contenga para ese tipo de situaciones.

69. Ahora bien, el inciso segundo del literal c), del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estableció una excepción, al prohibir que determinados contratos interadministrativos se celebren con ciertas entidades *-dentro de las cuales están las instituciones de educación superior públicas-* si estas son las ejecutoras, condicionándolo a que deberán estar precedidos de licitación pública o selección abreviada. Siendo estos: los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, como puede



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

evidenciarse, las interventorías técnicas de consultoría no hacen parte de la excepción dispuesta en la norma en cita, por lo que estos pueden también desarrollarse mediante la celebración de contratos interadministrativos, los cuales integran una de las causales de la contratación directa, que obedece, antes que nada, a la naturaleza de las partes. En ese orden, las interventorías podrán adelantarse mediante contratos interadministrativos, pues no se encuentran dentro de la restricción del artículo 2, numeral 4, literal c), en el segundo inciso de la Ley 1150 de 2007. En todo caso, lo que determinará la factibilidad de que un ente universitario pueda o no suscribir un convenio interadministrativo para desarrollar una interventoría de obra, será su norma de creación y sus estatutos, ya que en estos se vislumbrará si el objeto misional es afín para el desarrollo de los mismos; esto, bajo la interpretación de que dichos entes sean los ejecutores.

70. En el presente caso, a la exalcaldesa no se le reprochó el desconocimiento o la errada aplicación del régimen contractual de la USCO, sino que fue sancionada por permitir la ejecución del convenio núm. 110 por valor de \$944.337.792, suscrito con la USCO, sin tener en cuenta que la universidad (i) no tenía experiencia para ejecutar el convenio porque no ofrecía programas educativos relacionados con la labor de interventoría convenida, y (ii) no contaba con capacidad técnica para ejecutar el convenio, porque el alma mater procedió a subcontratar aproximadamente el 90% de la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que el valor del mismo era de \$944.337.792, mientras que el valor de lo subcontratado ascendió a \$828.482.051, por concepto de personal, vehículos, equipos de topografía, entre otros. Por consiguiente, el cuarto cargo o inconformidad de la parte demandante no tiene vocación de prosperidad.

12. Estudio y resolución del quinto problema jurídico

71. El quinto problema jurídico se estructuró en torno a establecer si la sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la PGN omitió indicar el deber funcional por ella incumplido.

72. Respecto de la antijuridicidad, que tiene que ver con el ilícito disciplinario, la Sala acoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que, en el derecho disciplinario, la antijuridicidad no se basa en el daño a un bien jurídico tutelado y/o protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servidor público⁵⁵. Por esto ha explicado que la valoración de la «lesividad» de las conductas que se han señalado como faltas disciplinarias frente al servicio público es una tarea que compete al legislador, quien ha de realizar tal apreciación al momento de establecer los tipos disciplinarios en la ley; en tal medida, no compete

⁵⁵ Sentencia C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

a la autoridad disciplinaria que aplica la ley efectuar un juicio genérico de lesividad de las conductas reprochadas -lo que ya ha realizado el legislador- sino efectuar un juicio de antijuridicidad basado en la infracción del deber funcional, la cual -se presume- genera de por sí un desmedro, legislativamente apreciado, sobre la función pública encomendada al servidor público disciplinado⁵⁶.

73. La relación de sujeción de los destinatarios de la acción disciplinaria con el Estado requiere de la existencia de controles que operan a manera de reglas, cuya infracción, sin justificación alguna, consolida la antijuridicidad de la conducta; sin que la ilicitud sustancial comprenda el resultado material, pues la ausencia de este no impide la estructuración de la falta disciplinaria.

74. La falta enunciada, que es la contenida en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002 que alude a «participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley», es un tipo en blanco, cuyo contenido se deduce de la interpretación y la consecuente aplicación de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa. Como todo tipo disciplinario, el tipo en blanco debe respetar los elementos esenciales rectores del debido proceso y en especial modo, el principio de legalidad (incluyendo en este el principio de tipicidad). Acorde con lo indicado, el respeto a los preceptos de legalidad y tipicidad frente a la falta gravísima objeto de estudio plantea un problema jurídico de exégesis normativa, toda vez que la aplicación de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa, per se no conduce directa y explícitamente a deberes de conducta cuya omisión pueda acarrear una falta disciplinaria, sino a obligaciones abstractas que se manifiestan de manera concreta a través de instituciones de derecho contractual de diversa índole.

75. En el caso en concreto, en el momento de proceder a la formulación de los cargos, en el subjuicio se le señalaron como normas presuntamente infringidas las siguientes: artículos 3, 24.8, 26 -numerales 1 y 4- y 29 de la Ley 80 de 1993, respecto de los principios de transparencia y responsabilidad, así como de los fines de la contratación estatal y el deber de selección objetiva, en armonía con los artículos 209 y 355 de la Constitución, al igual que el artículo 1502 del Código Civil y el artículo 95 de la Ley 498 de 1998, acerca de la prevalencia del interés general y la capacidad de las entidades estatales para comprometerse en convenios interadministrativos, también el artículo 34 -numeral 1 y 2- de la Ley 734 de 2002.

⁵⁶ Sentencia C-393-2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

76. Ahora bien, tal y como se expuso en los actos administrativos disciplinarios acusados, *«la doctora Cielo González Villa, en su condición de alcaldesa para la época de los hechos desconoció el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, principio de transparencia, al permitir la ejecución del convenio interadministrativo 110 de 2007 con la Universidad Surcolombiana, en virtud del cual se contrató la interventoría técnica de los trabajos correspondientes a 8 contratos de obra pública suscritos por el municipio de Neiva para la construcción y reparación de vías y para la construcción y adecuación de edificaciones, a pesar de que la USCO no tenía capacidad técnica para asumir la labor de interventoría, ni tampoco demostró una experiencia específica; es decir, la disciplinada desvió o abusó de su poder, pues como responsable de la actividad contractual en el municipio de Neiva (Huila), para la época de los hechos, ejerció su competencia para un fin no previsto en la ley, esto es, permitió que unos terceros que a su vez subcontrató la USCO ejecutaran el convenio interadministrativo 110 de 2007, sin que la administración hubiera tenido la oportunidad de escogerlos dentro de una selección objetiva e imparcial, en igualdad de condiciones con quienes hubieran tenido la vocación de participar».*

77. Existe claridad entonces, en que los principios consagrados en la Ley 80 de 1993, los cuales le fueron señalados a la demandante como norma violada fueron trasgredidos con su obrar, al permitir que se continuara con la ejecución del convenio 110 de 2007 a pesar de tener conocimiento de la incapacidad de la USCO para desarrollar el objeto convenido. Prueba de la incapacidad de la universidad, radica en el hecho de que la institución educativa subcontrató casi el 90% de la ejecución final del convenio, ya que este se suscribió por un monto de \$944.337.792 y finalmente la USCO subcontrató actividades en cuantía de \$828.482.051, lo que da cuenta que la interventoría no podía ser llevada a cabo por esta.

78. Así mismo, no puede alegarse que el análisis de la falta disciplinaria se limitó a la suscripción del convenio, respecto de lo cual se había declarado la prescripción, puesto que tal como se indicó en los actos administrativos disciplinarios, la ejecución del convenio fue irregular. En el acto administrativo sancionatorio de segunda instancia se señaló que *«dentro de las obligaciones de la universidad se pactó que ejecutara directamente el convenio a través del personal vinculado por la universidad y que en caso de que en desarrollo de la ejecución requiera contratar personas naturales y/o jurídicas o equipos, debe acudir al procedimiento fijado en el estatuto de contratación de la universidad».* En ese sentido, conforme al mismo convenio la subcontratación debía ser una excepción durante la ejecución del mismo, por lo tanto al haber subcontratado la labor en más del 90%, esta fue la regla durante su desarrollo, aspecto sobre el cual Cielo González Villa, como responsable de la actividad contractual en el municipio de Neiva, omitió el cumplimiento de sus deberes funcionales al permitir tal ejecución. En ese sentido, contrario a lo planteado por la parte demandante y por el Tribunal Administrativo del



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

Huila, en los actos administrativos sancionatorios objeto de debate se señaló de manera clara y precisa los deberes infringidos con la actuación de la exalcaldesa.

79. En consecuencia, la Sala estima que el quinto reparo o inconformidad de la parte demandante, tampoco da lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios acusados.

13. Estudio y resolución del sexto problema jurídico

80. El sexto problema jurídico se formuló así: ¿la sanción disciplinaria impuesta a la demandante es ilegal porque la PGN no tuvo en cuenta, al momento de establecer su culpabilidad, que conforme a la cláusula 7 del convenio, la supervisión de este correspondía a la Secretaría de Infraestructura y Vías y no a la alcaldesa del municipio de Neiva, por lo que el control y vigilancia del desarrollo contractual no hacía parte de sus deberes?

81. En cuanto a los grados de culpabilidad (dolo o culpa), la jurisprudencia constitucional ha precisado que el legislador adoptó, dentro de su facultad de configuración en materia disciplinaria el sistema de *numerus apertus*, porque contrario a lo que sucede en materia penal, no se señalan de manera especial qué comportamientos exigen para su adecuación típica ser cometidos con culpa, de suerte que, por regla general, a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, lo que apareja que sea el juzgador disciplinario el que debe establecer cuáles tipos admiten la modalidad culposa, partiendo de su estructura⁵⁷.

82. Este factor de la culpabilidad está expresamente regulado en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, el cual dispuso que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa, lo cual significa, en términos de la jurisprudencia constitucional, que el titular de la acción disciplinaria no solo debe demostrar la adecuación típica y la antijuridicidad de la conducta, pues esta debe afectar o poner en peligro los fines y las funciones del Estado, sino también le corresponde probar la culpabilidad del sujeto pasivo, manifestando razonadamente la modalidad de la culpa⁵⁸, principio legal que deriva del mandato señalado en el artículo 29 superior en virtud del cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable⁵⁹.

⁵⁷ Sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 19 de febrero 2015, Rad.11001-03-25-000-2012-00783-00. En esta providencia la Subsección identificó y analizó los factores que determinan la responsabilidad explicando la forma como estos influyen en la determinación de la sanción, así como las diferencias en relación con el derecho penal.

⁵⁹ Sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

83. El contenido de los grados de culpabilidad sancionables en materia disciplinaria –dolo y culpa-, puede establecerse, como lo ha definido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁶⁰, para el dolo atendiendo al código penal -por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002- y para la culpa de conformidad con el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 en el cual se definen los conceptos de culpa gravísima -*ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento*- y culpa grave -*inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones*-. En ese orden, es en el análisis de la culpabilidad donde se valora el aspecto subjetivo de la conducta, siendo este factor el que determina si en un caso concreto se aplicó o no responsabilidad objetiva y para el cual en nada influye o tiene importancia a efectos de responsabilidad la causación o no de un daño.

84. La modalidad de responsabilidad que se vincula a Cielo González Villa, provisionalmente en los cargos fue a título de culpa gravísima, en razón a que las presuntas irregularidades que se le imputaron eran por haber permitido la ejecución del convenio interadministrativo núm. 110 de 27 de abril de 2007, a pesar de que la USCO no contaba ni con la capacidad técnica, ni con la experiencia específica, para adelantar la labor de interventoría técnica que le fue encomendada. Igualmente permitió a la USCO ejecutar el contrato cuando esta no tenía la capacidad técnica ni de experiencia para hacerlo, lo que ocasionó que tuviese que subcontratar al menos el 90% de la actividades propias de la interventoría de obras civiles, con lo que actuó con abuso de poder, toda vez que ella solamente estaba autorizada a ejercer sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley, vulnerando el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y los numerales 1 y 4 del artículo 26 ibidem, los cuales contienen el principio de responsabilidad de la contratación estatal, pues no protegió los derechos de la alcaldía, al permitir que subcontratistas a los que no se les evaluó su idoneidad y capacidad, fueran los que realizaron la ejecución del 90% del convenio.

85. El hecho de que los estudios previos, en los que se consideró la contratación de la USCO, y que obviamente fue el primer paso para que finalmente se permitiera la ejecución del convenio cuestionado, hubieran sido elaborados en la oficina de planeación y puestos a consideración de la alcaldesa, y que la supervisión del convenio estuviese a cargo de la Secretaría de Infraestructura,

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Auto de marzo de 2015, radicado 2014-03799-00. ACTOR: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO. En esta providencia la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado analizó el factor “culpabilidad” y estableció que el contenido de los conceptos culpa grave y culpa gravísima tienen contenido propio en el artículo 44, parágrafo de la Ley 734 de 2002 mientras que el concepto de dolo debe ser observado desde el artículo 22 del código penal.



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

esta situación no constituye un eximente de responsabilidad como lo alega la parte demandante, habida cuenta de que en materia de contratación estatal, la dirección y manejo de toda la actividad es responsabilidad del representante legal, en este caso, ese rol lo debía asumir la disciplinada en su condición de alcaldesa del municipio de Neiva, sin pretender desconocer que evidentemente el ámbito de acción del representante legal de un ente territorial, impone cumplir un sinnúmero de actividades, que dada su complejidad necesariamente debe mediar un apoyo de un equipo de trabajo e incluso se debe acudir a las prerrogativas que la ley confiere tratándose de la función administrativa, como por ejemplo, la posibilidad de delegar algunas tareas, pero fue el mismo legislador el que impuso la responsabilidad del manejo de la actividad contractual en los representantes legales de las entidades públicas, como jefe de la administración local, por ello, ante tal imperativo el cumplimiento de los deberes funcionales se maximiza, por cuanto siempre estará de por medio en esta actividad, el cumplimiento de los fines de la contratación y el debido manejo de recursos públicos.

86. En consecuencia, para la Sala no prospera este sexto cargo o reparo expresado por la parte demandante.

14. Estudio y resolución del séptimo problema jurídico

87. La Sala se plantea como séptimo problema jurídico si la sanción impuesta a la exalcaldesa es ilegal porque la PGN vulneró su derecho al debido proceso, en la medida en que el procurador general de la Nación, ad portas del inicio de la vacancia judicial por la semana santa, mediante resolución 113 del 30 de marzo de 2012, sin justificación alguna modificó los términos procesales.

88. El artículo 7.7 del Decreto 262 de 2000 confiere al procurador general de la Nación, la atribución de «*expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarias para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas por la ley*». El artículo 138 ibidem por su parte establece:

«Para todos los efectos legales los días de vacancia son: Los sábados, domingos, los días festivos, cívicos o religiosos que determina la ley, los de Semana Santa y el día judicial.

Parágrafo 1. *Establécese como día judicial para la Procuraduría General el 17 de diciembre de cada año.*

Parágrafo 2. *Cuando por razones del servicio sea necesario que los servidores de la Procuraduría deban laborar en los días de vacancia, el servidor podrá disfrutar, previa autorización del superior inmediato, de un día de descanso compensatorio por cada día de vacancia laborado».*



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

89. Así las cosas, si bien la norma precisa que los días de semana santa son de vacancia en la PGN, por razones del servicio puede ser necesario que algunos servidores deban laborar esos días, motivo por el cual, al tenor del parágrafo 2º de la norma trascrita, es factible que por razones del servicio que serán definidas en el respectivo acto, el procurador general de la Nación determine el despacho, las necesidades del servicio que ameritan que se debe continuar laborando en días de vacancia y la finalidad de la medida excepcional de labores.

90. De igual manera, en relación con el punto planteado en la demanda acerca de la presunta fijación arbitraria de términos procesales, es necesario reiterar que a instancias de la resolución 113 del 30 de marzo de 2012 el procurador general de la Nación ordenó habilitar para algunos casos, los días 2 a 4 de abril de 2012, con el fin de proseguir el trámite del proceso adelantado en contra de la demandante, lo cual incluye el cómputo del término para la presentación de los alegatos de conclusión, dado que el procurador general es la autoridad que tiene la potestad para habilitar términos que en principio corresponda a vacancia y ello obedece a necesidades del servicio.

91. La anterior situación, unida al hecho de que los disciplinados presentaron dentro del término fijado sus alegaciones, tal como efectivamente sucedió en el caso que nos ocupa y como se verificó cuando se produjo el acto administrativo disciplinario de primera instancia, y sobre cuyo particular nada dijo la demandante cuando recurrió la decisión sancionatoria de primera instancia. Por el motivo enunciado, no se puede anunciar que con ocasión de tal decisión se conculcaron los derechos de contradicción y defensa, así como el debido proceso de la disciplinada.

15. Estudio y resolución del octavo problema jurídico

92. Por último, la Subsección se pregunta si la imposición a la accionante de la inhabilidad sobreviniente descrita en el inciso 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por haber acumulado en los últimos 5 años 3 sanciones culposas, es ilegal, porque la norma se refiere es a faltas dolosas.

93. Al respecto, la Sala considera que no es necesario resolver el último problema jurídico, debido a que carece de objeto por sustracción de materia, ya que como viene expuesto en el fundamento jurídico núm. 41 de esta providencia, en la parte resolutive se dispondrá confirmar la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad del acto administrativo del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN, pero únicamente en cuanto que, en segunda instancia dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años, por cuanto implicó la restricción del derecho político de Cielo González Villa de continuar ejerciendo como gobernadora del departamento del Huila, elegida democráticamente para el periodo 2012-2015, contraviniendo así lo señalado en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

16. Estudio de las medidas restaurativas ordenadas por la sentencia de primera instancia

94. En la sentencia de primera instancia apelada, el Tribunal Administrativo del Huila ordenó a la PGN (a) realizar un acto público, en la plaza de banderas de la gobernación del Huila y con la presencia de la demandante, ciudadanía en general y de los medios de comunicación audiovisuales y escritos, para que presentara exculpaciones a la actora por la decisión anulada, si así lo solicitara la demandante, (b) publicar en la página web de la entidad durante 6 meses el contenido de la sentencia, y (c) publicar por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, la parte resolutive de la misma. Para el Tribunal, la inhabilidad sobreviniente impuesta a la demandante, afectó el ejercicio y goce de sus derechos políticos y el de sus electores, por lo que la reparación del daño antijurídico causado por los actos anulados no debe ser únicamente suprimiendo las anotaciones en las bases de datos de la entidad demandada, pues se reduciría a una refacción meramente formal sino que debe restablecerse su imagen pública frente al electorado que la llevó a la gobernación del Huila.

95. La Sala no comparte este razonamiento de la sentencia de primera instancia, primero porque el restablecimiento de los derechos de la demandante se entiende satisfecho con la cancelación de todas las anotaciones y registros realizados en su contra en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI- de la PGN, segundo porque la demandante no solicitó el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo restante del periodo para el cual fue elegida como gobernadora, y tercero porque como se señala en la misma sentencia de primera instancia, *«en torno a la indemnización de perjuicios extrapatrimoniales que consideró se le causaron con ocasión de los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, no se advierte ningún medio probatorio que permita acreditar los mismos y teniendo en cuenta que para este tipo de eventos no se presume su causación⁶¹...»*.

96. Por consiguiente, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará revocar el numeral 3 de la sentencia de primera instancia que ordenó a la PGN la realización de las comentadas medidas restaurativas.

⁶¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, sentencia de julio 4 de 2013, C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, Rad. 11001-03-25-000-2011-00206-00(0713-11)



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

17. Costas

97. Por último, en cuanto a la condena en costas la Sala precisa que la norma que prevé su condena en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA que dispuso: *«Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».*

98. Para la Sala, la palabra *«disponer»* a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas per se contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución. Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma. Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

99. En el caso concreto, como no se evidenció que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal de única instancia, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada.

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

RESUELVE:

Primero: Confirmar en forma parcial la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, por medio de la cual dispuso conceder parte de las pretensiones de la demanda.

Segundo: Modificar el numeral 1 de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, el cual quedará así:



Demandante: Cielo González Villa
Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019)

Declarar la nulidad parcial del acto administrativo disciplinario del 6 de diciembre de 2012, proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN, pero sólo en cuanto que, en segunda instancia, dispuso imponer a la demandante la inhabilidad sobreviniente de 3 años, regulada en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, como consecuencia de haber acumulado 3 sanciones en los últimos 5 años. Conservar la presunción de legalidad de las demás decisiones sancionatorias adoptadas en los actos administrativos demandados.

Tercero: Revocar el numeral 3 de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, que disponía medidas restaurativas no pecuniarias a favor de la demandante.

Cuarto: Revocar el numeral 5 de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 3 de diciembre de 2018, que disponía condenar en costas a la parte demandada.

Quinto: Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y cúmplase

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

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Firmado Electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.