



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Veintiuno (21) de Agosto de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicación: 11001-03-15-000-2024-04809-00
Sancionado: MARIO ALBERTO TRUJILLO CERÓN
Providencia objeto de revisión: DECISIÓN DEL 11 DE JULIO DE 2024 DE LA SALA DISCIPLINARIA DE JUZGAMIENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR

Temas: Control integral de las decisiones sancionatorias contra funcionarios de elección popular proferidas por la Procuraduría General de la Nación

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

1. Procede la Sala Veintisiete Especial de Decisión a resolver el recurso extraordinario de revisión¹ interpuesto en contra de la actuación disciplinaria radicada IUS E-2020-214703 / IUC D-2020-1505534 que concluyó con la decisión sancionatoria del 11 de julio de 2024², dictada por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), previsto en el artículo 238B de la Ley 1952 de 2019³, adicionado por la Ley 2094 de 2021.

2. Este recurso extraordinario de revisión será resuelto con fundamento en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021⁴, la sentencia C-030 de 2023⁵ que estudió su exequibilidad y el auto de unificación jurisprudencial proferido 3 de diciembre de 2024⁶ por la Sala Plena Contencioso Administrativo de esta corporación.

1. ANTECEDENTES

1.1. Proceso disciplinario

3. Mario Alberto Trujillo Cerón fue elegido alcalde de San Pablo – Nariño para el período constitucional 2016 – 2019.

4. El 6 de abril de 2020 la Procuraduría Provincial de Pasto recibió una queja relacionada con hallazgos encontrados en el informe de empalme de la Tesorería Municipal de San Pablo - Nariño, en la que se señalaba que el alcalde saliente Mario Alberto Trujillo Cerón expidió las Resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 del 31 de diciembre de 2019 en las que reconoció y ordenó el pago de prestaciones

¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 439 a 450.

² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.

³ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

⁴ Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-030 del 26 de febrero de 2023.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00 (SU), magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra.



sociales de diferentes funcionarios, sin contar con disponibilidad ni registro presupuestal⁷.

5. En auto del 29 de abril de 2020⁸ la Procuraduría Provincial de Pasto inicialmente abrió indagación preliminar con el fin de establecer la ocurrencia de los hechos y si eran constitutivos de falta, luego dispuso la apertura de investigación y decretó pruebas⁹. Una vez cerrada la investigación el 25 de junio de 2021¹⁰, formuló pliego de cargos por la posible comisión de una falta gravísima, a título de culpa, prevista en el numeral 22 del artículo 48 del CDU¹¹.

6. Recibidos los descargos se decretaron las pruebas correspondientes¹², se corrió traslado para alegar¹³ y la actuación concluyó con decisión de primera instancia del 16 de enero de 2024¹⁴ y de segunda del 11 de julio de 2024¹⁵.

7. Mario Alberto Trujillo Cerón fue elegido nuevamente alcalde del municipio de San Pablo – Nariño por el periodo constitucional 2024 a 2027, según credencial formato E-27 proferida por la Comisión Escrutadora Municipal de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁶.

1.1.1. Decisión sancionatoria de primera instancia

8. La Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto, en decisión de primera instancia del 16 de enero de 2024¹⁷, declaró disciplinariamente responsable a Mario Alberto Trujillo Cerón, en su condición de alcalde de San Pablo - Nariño para el periodo 2016 – 2019, por la comisión de la falta gravísima contemplada en el artículo 48 numeral 22 de la Ley 734 de 2002 a título de culpa conforme el numeral 2 del artículo 44 ibidem.

9. En la decisión se encontró acreditado el incumplimiento de los deberes como alcalde al expedir las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 del 31 de diciembre de 2019 sin obtener de manera previa la disponibilidad y registro presupuestal, conforme lo prevén los artículos 71 y 89 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 1068 de 2015; en consecuencia, le impuso la sanción de suspensión e inhabilidad especial por el término de diez (10) meses.

1.1.2. Decisión sancionatoria de segunda instancia

⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; Índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 4 a 13.

⁸ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 14 y 15.

⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 221 a 224.

¹⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 243 a 244.

¹¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 261 a 267 y 269.

¹² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 268, 293, 295 a 299.

¹³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 345.

¹⁴ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 322, 354, 356 a 382.

¹⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.

¹⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00009.

¹⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 322, 354, 356 a 382.

10. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, mediante fallo del 11 de julio de 2024¹⁸, dispuso: (i) confirmar parcialmente la decisión de primera instancia, en cuanto declaró la responsabilidad disciplinaria del investigado por la falta prevista en el artículo 48 numeral 22 de la Ley 734 de 2002; y (ii) modificar la sanción impuesta, al considerar que le asistió razón al disciplinado en cuanto existió un error en el monto de la sanción, porque tanto la codificación anterior como la actual reglamentan el asunto de la misma manera y una falta que objetivamente sea gravísima cometida con culpa debe ser sancionada como culpa grave culposa y la sanción debe ser de suspensión de 1 a 12 meses, pero no de suspensión e inhabilidad especial como se asignó resolvió en la decisión impugnada. En consecuencia, disminuyó la sanción impuesta quedando en suspensión de cinco (5) meses.

1.2. Recurso extraordinario de revisión

11. El señor Mario Alberto Trujillo Cerón solicita la revisión de la decisión que declaró su responsabilidad disciplinaria y pide la revocatoria de la sanción impuesta¹⁹, al considerar que la conducta investigada no encuadra en una falta disciplinaria y no existe una afectación al deber funcional.

12. Considera que la conducta que se le endilga es atípica, por cuanto no se probó que las obligaciones adquiridas en los actos administrativos objeto de investigación se pagaron con recursos de las vigencias 2020 o 2021, que por el contrario con la prueba testimonial se determinó que, sí existía respaldo financiero y presupuestal en el 2019, y sí bien el pago se hizo en 2020, correspondió a recursos de la vigencia 2019. Agrega que no se afectó el presupuesto con vigencias futuras y en tal sentido su conducta no se subsume en la norma presuntamente violada.

13. Señala que la conducta carece de ilicitud sustancial tal como lo exige el artículo 9 de la Ley 2094 de 2021, dado que en las decisiones disciplinarias no se demostró la manera como se afectó el deber funcional desde el punto de vista administrativo, financiero, contable y jurídico.

14. Finalmente argumenta que al no existir norma que contemple la culpa para la falta gravísima conforme el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el 9 de la Ley 2094 de 2021, el asunto se debe archivar en aplicación del principio de favorabilidad dispuesto en el artículo 8 del CGD y, de no ser así, habría un acto arbitrario que desconoce el principio de legalidad.

1.2.1. Trámite procesal

15. La PGN remitió a esta Corporación el expediente disciplinario con el fin de surtir el procedimiento para el recurso extraordinario de revisión, conforme lo

¹⁸ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 421 a 434.

¹⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002.



previsto por las Leyes 2094 de 2021 y 1952 de 2019 y la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional²⁰.

16. El Despacho inicialmente no avocó conocimiento del trámite²¹, sin embargo, luego de la interposición y decisión del recurso de súplica²² admitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Mario Alberto Trujillo Cerón y ordenó las notificaciones de rigor²³, posteriormente en providencia del 23 de octubre de 2025²⁴ decretó la prueba a que había lugar.

1.2.2. Oposición al recurso²⁵

17. La PGN se opuso a los cargos formulados en el recurso extraordinario de revisión y manifestó que la conducta es típica, dado que el reproche no recayó en la existencia o no de presupuesto, sino en la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal previo a la expedición de las resoluciones que reconocieron prestaciones, y en la omisión del respectivo registro presupuestal, conductas tipificadas en el artículo 48 numeral 22 de la Ley 734 de 2002 y recogidas en el artículo 57 numeral 3 del CGD.

18. Agregó que hay ilicitud sustancial porque se determinó que la conducta quebrantó los principios de responsabilidad y moralidad de la función pública afectando el correcto funcionamiento de la administración municipal, en tanto omitió un aspecto esencial para garantizar el pago efectivo, lo que también vulnera la moralidad, entendida como el actuar de forma recta, leal y honesta en la actuación administrativa.

19. Respecto de la culpabilidad, señaló que, al calificar la falta gravísima con culpa, la sanción es la suspensión en el ejercicio del cargo, y no es posible aplicar el principio de favorabilidad dado que la sanción se ajusta a lo previsto en el artículo 44 del CDU de falta gravísima culposa.

20. Finalmente consideró que no se configura vulneración alguna al debido proceso que invalidara la actuación, dado que en el trámite disciplinario se observaron las reglas relativas a la legitimación, representación, notificaciones, términos para la práctica y decreto de pruebas, competencias y recursos, conforme a lo previsto en la ley, garantizando así la vigencia de los fines estatales y la protección de los derechos de los asociados.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

²⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002.

²¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00004.

²² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00008, 00009, 00011 y 00028.

²³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00035 y 00038.

²⁴ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00044.

²⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00041.

21. La Sala Veintisiete Especial de Decisión es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión de conformidad con el artículo 238 B de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 55 de la Ley 2094 de 2021, en concordancia con el artículo 125.2 de la Ley 1437 de 2011, el Acuerdo nro. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, y el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación²⁶.

2.2. Problema Jurídico

22. Corresponde a la Sala hacer el análisis integral de la actuación disciplinaria que adelantó la PGN en contra de Mario Alberto Trujillo Cerón dentro del expediente nro. IUS E-2020-214703 / IUC D-2020-1505534 que concluyó con la decisión sancionatoria del 11 de julio de 2024²⁷, dictada por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.

23. Para ello, la Sala (i) analizará los aspectos generales del recurso extraordinario de revisión; (ii) realizará un control integral de la actuación disciplinaria; (iii) verificará la procedencia de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA; y, (iv) presentará las conclusiones correspondientes.

2.3. Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión

24. La Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario», modificó el régimen disciplinario existente, sin embargo: i) conservó las facultades disciplinarias en la PGN para la investigación y sanción de servidores públicos electos por voto popular; y, ii) modificó el régimen disciplinario dando prevalencia al principio de la dignidad humana y la ilicitud sustancial, lo que implicó un cambio en la finalidad del proceso disciplinario, en tanto se dio prevalencia a las garantías de los sujetos disciplinables.

25. Antes de la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019²⁸, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante sentencia del 8 de julio de 2020, declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la vulneración de los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego, con ocasión de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por quince años para ejercer cargos públicos impuesta por la PGN. En dicha decisión la Corte ordenó la adecuación del ordenamiento jurídico interno a fin de garantizar el cumplimiento de los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

26. Posteriormente se expidió así la Ley 2094 de 2021 «Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones», la cual consagró en

²⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00 (SU), magistrado ponente Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 FIs 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.

²⁸ La entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, se prorrogó en virtud de la Ley 1955 de 2019 «Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad» hasta el 1 de julio de 2021.

el artículo 54 el recurso extraordinario de revisión contra las decisiones sancionatorias dictadas por la PGN, y en el artículo 56 reguló las causales de procedencia.

27. La Corte Constitucional en la sentencia C-030 del 26 de febrero de 2023 efectuó el análisis de constitucionalidad de los artículos 1, 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 declarando la inexequibilidad de la expresión «función jurisdiccional» que allí se atribuía a la PGN, por vulnerar el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política, al trasladarse competencias que originariamente estaban asignadas a los jueces, y variarse la naturaleza de una potestad de la que ya era titular dicho organismo.

28. Se concluyó que la función disciplinaria es de naturaleza administrativa y que, por lo tanto, la PGN conservaría para todos los efectos, la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por mandato constitucional, esto es, como una función originariamente administrativa, conforme a la cual le compete «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».

29. Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido que el recurso extraordinario de revisión opera solamente respecto de las decisiones que imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, dejando de lado a los demás servidores, quienes deberán acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

30. Además, le confirió al Consejo de Estado la competencia para tramitar el recurso extraordinario de revisión, que operaría bajo los siguientes presupuestos: (i) es automático e inmediato; (ii) no está supeditado a las causales taxativas de procedencia; (iii) solo aplica para los sancionados en un cargo de elección popular o que le inhabilite para ejercer uno de elección popular; y (iv) el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes para su defensa.

31. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto de unificación de jurisprudencia por importancia jurídica del 3 de diciembre de 2024 consideró que el recurso extraordinario de revisión previsto en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, es procedente bajo las siguientes reglas²⁹:

Primera regla: El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Expediente 11001 03 15 000 2023 00871 00, Magistrado Ponente Luis Alberto Alvarez, auto del 3 de diciembre de 2024.

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Segunda regla: La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión.

Tercera regla: El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Cuarta regla: El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla: En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.

Sexta regla: El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.

Séptima regla: El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.

32. De conformidad con la séptima regla, el examen integral implica cotejar la actuación disciplinaria con todo el ordenamiento jurídico superior, así se concluyó en la providencia:

Así las cosas, el control integral, supone que el juez al decidir el asunto no está sometido únicamente a los cargos o alegaciones señalados por el servidor público sancionado, sino que garantiza (sic) de la reserva judicial impone un análisis más amplio que incluye i) el análisis de la actuación administrativa sancionatoria bajo los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, legalidad de la falta y de las sanciones, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad, congruencia, igualdad, derecho a la defensa, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de los principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios

internacionales ratificados por Colombia, y ii) la posibilidad de variar la calificación de la falta y la imposición de la sanción, sin afectar el principio de la *no reformatio in pejus*, entre otros aspectos.³⁰

33. En esa medida, el recurso extraordinario no está limitado a las causales enlistadas en el artículo 56 de la Ley 2094, sino que también procede por las causales de nulidad de los actos administrativos, contempladas en el artículo 137 del CPACA. Adicionalmente procede por cualquier otra irregularidad que se derive del cotejo del acto sancionatorio con el ordenamiento jurídico, dentro del cual se deben analizar los principios y los elementos de la responsabilidad disciplinaria (tipicidad, ilicitud sustancial, culpabilidad); de ahí que la solución al caso concreto realice un control integral sobre los siguientes aspectos:

- (i) Violación directa de la ley sustancial, en el cual se analizará el régimen disciplinario, el procedimiento, la competencia, los sujetos disciplinables, y la prescripción y caducidad de la acción.
- (ii) Análisis de los elementos de la responsabilidad disciplinaria: tipicidad, ilicitud sustancial, culpabilidad.
- (iii) Violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba.
- (iv) Congruencia entre el pliego de cargos y el fallo, en el que se examinará la motivación de los elementos que configuran la responsabilidad disciplinaria y las causales eximentes de responsabilidad.
- (v) Nulidad originada en el curso del proceso disciplinario.
- (vi) Error en la dosificación de la sanción disciplinaria por violación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, o indebida apreciación probatoria, sumado al principio de favorabilidad.
- (vii) Haberse encontrado o recobrado después de dictada la decisión documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de tercero.
- (viii) Haberse dictado la decisión con fundamento en documentos falsos.
- (ix) Cuando se demuestre, que la decisión fue determinada por un delito del funcionario que la profirió o de un tercero.
- (x) Cuando por precedente de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado se modifique favorablemente el criterio en el que se fundamentó la decisión recurrida.

³⁰ Ibidem.

(xi) Cuando los actos administrativos hayan sido expedidos: (i) con infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) sin competencia; (iii) de forma irregular; (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; (v) mediante falsa motivación o (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

2.4. Control integral de la actuación disciplinaria

2.4.1. Violación directa de la ley sustancial

2.4.1.1. Procedimiento

34. La Ley 734 de 2002 estuvo vigente a partir del 5 de mayo de 2002 hasta la entrada en vigor de la Ley 1952 del 29 de enero de 2019 o CGD que la Ley 1955 del mismo año³¹ prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 y, con la expedición de la Ley 2094 el 29 de junio de 2021 se aplazó nuevamente hasta el 29 de marzo de 2022, excepto algunas normas relacionadas con la titularidad de la potestad disciplinaria y las atribuciones de la PGN que comenzaron su vigencia de inmediato y la prescripción de la acción disciplinaria que regiría 30 meses después de la promulgación de la ley, esto es, el 29 de diciembre de 2023.

35. En el presente caso, los hechos que dieron origen al ejercicio de la acción disciplinaria ocurrieron en 2019, cuando se encontraba vigente la Ley 734 de 2002 o CDU y es esta la norma que rigió la actuación, tal como lo dispuso el artículo 263 de la Ley 1952 de 2019, según el cual “los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002”.

36. Acorde con lo expuesto en el régimen de transición citado en el párrafo anterior, la norma aplicable sería la Ley 734 de 2002, con la modificación de la Ley 1474 de 2011, dado que la Procuraduría Provincial de Pasto abrió indagación mediante auto del 29 de abril de 2020³², ordenó la apertura de la investigación a Mario Alberto Trujillo Cerón el 16 de abril de 2021³³, y cerró la investigación en auto del 25 de junio de 2021³⁴. Luego, formuló pliego de cargos único por la falta gravísima prevista en el artículo 48 numeral 22 de la Ley 734 de 2002, en auto del 18 de enero de 2022³⁵ notificado el 27 de enero de 2022³⁶. Posteriormente el proceso se remitió a la Procuraduría Regional de Nariño con fundamento en la Resolución 207 de 2021³⁷, allí se avocó conocimiento en auto del 17 de febrero de 2022³⁸, se negó una solicitud de nulidad y se decretaron las pruebas solicitadas en los

³¹ «Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.»

³² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 14 y 15.

³³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 221 a 224.

³⁴ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 243 a 244.

³⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 261-267, 231 y 269.

³⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 277.

³⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 279.

³⁸ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 268, 293, 295 a 299.

descargos por el disciplinado. Posteriormente, en auto del 28 de abril de 2022³⁹, las diligencias se remitieron a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto para que continuara con la etapa de juicio, allí se avocó conocimiento el 28 de septiembre de 2023⁴⁰ y se dispuso la práctica de pruebas. Seguidamente, el 9 de noviembre de 2023⁴¹ se corrió traslado para alegar.

37. El 16 de enero de 2024⁴² se profirió fallo de primera instancia y la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular al conocer el recurso de apelación, dictó el 11 de julio de 2024⁴³ fallo de segunda instancia confirmando y modificando la decisión impugnada.

38. En ese orden de ideas, se dio aplicación al procedimiento ordinario y se respetaron las etapas consagradas en el CDU, de forma tal que no se advierten irregularidades que impliquen la vulneración de los derechos al debido proceso y defensa del sancionado.

2.4.1.2. Competencia

39. La Procuraduría General de la Nación respetó la garantía de juez natural porque al ejercer la competencia disciplinaria atribuida en el artículo 118 de la Constitución Política, aplicó la Ley 734 de 2002 y el Decreto Ley 262 de 2000⁴⁴, artículo 76 numeral 1º, literal a)⁴⁵ que atribuyó el conocimiento de los procesos adelantados en primera instancia contra los alcaldes de los municipios que no sean capital de departamento a las procuradurías provinciales.

40. La Ley 2094 de 2021 ajustó la estructura y funcionamiento de las dependencias de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de garantizar el conocimiento de las etapas de instrucción y juzgamiento en diferentes organismos y se materializaron en el Decreto 1851 de 2021⁴⁶, vigente desde el 29 de marzo de 2022. Así, el artículo 22 modificó el artículo 76⁴⁷ dispuso que la etapa de instrucción

³⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 312 a 317.

⁴⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 294, 321, 323 y 324.

⁴¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 345.

⁴² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 322, 354, 356 a 382.

⁴³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.

⁴⁴ «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos».

⁴⁵ «Artículo 76. Procuradurías provinciales y distritales de instrucción. Las procuradurías provinciales y distritales de instrucción cumplen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones:

1. Conocer de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo, contra los siguientes sujetos disciplinables:

a. Los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento, los concejales de estos, los personeros, personeros delegados, ediles de juntas administradoras locales, rectores, directores o gerentes de las entidades y organismos descentralizados del orden distrital o municipal, los miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden distrital o municipal, según el caso. (...)»

⁴⁶ «Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones.»

⁴⁷ «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su



va hasta la notificación del pliego de cargos o la decisión de archivo y atribuyó el conocimiento a las Procuradurías Provinciales y Distritales⁴⁸; así mismo señaló que la etapa de juzgamiento en estos casos le corresponde a las Procuradurías provinciales y distritales de juzgamiento; y el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021, que modificó el 22 íd. Señalando que en estos casos la segunda instancia correspondería a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular⁴⁹.

41. En el caso particular se dio apertura al trámite disciplinario en contra de Mario Alberto Trujillo Cerón, IUS E-2020-214703 / IUC D-2020-1505534, el que se adelantó por las autoridades competentes así:

Fecha	Organismo	Actuación
29 de abril de 2020 ⁵⁰	Procuraduría Provincial de Pasto	Indagación preliminar
16 de abril de 2021 ⁵¹	Procuraduría Provincial de Pasto	Apertura de investigación
25 de junio de 2021 ⁵²	Procuraduría Provincial de Pasto	Cierre de investigación
18 de enero de 2022 ⁵³ Notificado el 27 de enero de 2022 ⁵⁴	Procuraduría Provincial de Pasto	Formuló pliego de cargos
17 de febrero de 2022 ⁵⁵	Procuraduría Regional de Nariño	Avocó conocimiento con fundamento en la Resolución 207 de 2021, negó una solicitud de nulidad y decretó las pruebas solicitadas en los descargos por el disciplinado.
28 de abril de 2022 ⁵⁶	Procuraduría Regional de Instrucción de Nariño	Auto que remitió las diligencias a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto
28 de septiembre de 2023 ⁵⁷	Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto	Auto que avocó conocimiento y dispuso la práctica de pruebas
9 de noviembre de 2023 ⁵⁸	Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto	Auto de traslado para alegar

funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos»

48 «Artículo 76. Procuradurías provinciales y distritales de instrucción. Las procuradurías provinciales y distritales de instrucción cumplen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones:

1. Conocer de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo, contra los siguientes sujetos disciplinables:

a. Los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento, los concejales de estos, los personeros, personeros delegados, ediles de juntas administradoras locales, rectores, directores o gerentes de las entidades y organismos descentralizados del orden distrital o municipal, los miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden distrital o municipal, según el caso. (...)»

49 «(...) 3. Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular tiene las siguientes competencias: (...)»

b. Conocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular. (...)»

50 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 14 y 15.

51 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 221 a 224.

52 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 243 a 244.

53 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 261-267, 231 y 269.

54 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 277.

55 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 268, 293, 295 a 299.

56 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 312 a 317.

57 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 294, 321, 323 y 324.

58 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 345.



Fecha	Organismo	Actuación
16 de enero de 2024 ⁵⁹	Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto	Fallo de primera instancia
11 de julio de 2024 ⁶⁰	Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular	Fallo de segunda instancia

42. Se concluye que el proceso disciplinario se ajustó a las reglas de competencia aplicables, esto es, inició en vigencia de la Ley 734 de 2002 mediante el procedimiento ordinario previsto en el artículo 150 y siguientes, el cual estuvo a cargo de la Procuraduría Provincial de Pasto en virtud del sujeto disciplinable.

43. Al entrar en vigencia la Ley 2094 de 2021 – en particular de los artículos 47 y siguientes –, y los ajustes en la estructura interna de la Procuraduría con el Decreto 1851 de 2021, se garantizó la etapa de instrucción a cargo de la Procuraduría Provincial de Pasto y el juzgamiento en la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Pasto, garantizando así que el funcionario encargado de la investigación no fuera el mismo que asumió el juzgamiento.

44. Si bien la Procuraduría Regional de Nariño, actuó en la etapa de instrucción, lo hizo en virtud de la Resolución 207 de 2021, en la que se le atribuían competencias temporales para garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia y la doble conformidad en las actuaciones disciplinarias⁶¹.

45. Por otra parte, al examinar la competencia de la autoridad de segunda instancia para conocer del recurso de apelación, se observa que se dio aplicación al artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021, que modificó el 22 del Decreto Ley 262 de 2000, y señaló que en estos casos la segunda instancia corresponde a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.

2.4.1.3. Sujetos de la acción disciplinaria

46. La acción disciplinaria fue dirigida contra Mario Alberto Trujillo Cerón como alcalde de San Pablo - Nariño, elegido popularmente para el período constitucional 2016 – 2019 y tomó posesión de su cargo el 1° de enero de 2016 ante la Notaría Única del Círculo Notarial de San Pablo – Nariño⁶², además fue reelecto para el periodo 2024 – 2027, por tanto, como servidor público de elección popular es destinatario de la acción disciplinaria, (Ley 734 de 2002, artículo 25).

2.4.1.4. La prescripción y caducidad de la acción disciplinaria

⁵⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 322, 354, 356 a 382.

⁶⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.

⁶¹ «Artículo Segundo. Competencia de las procuradurías regionales. Las procuradurías regionales asumirán el conocimiento de las actuaciones disciplinarias durante la etapa de instrucción, hasta la notificación del pliego de cargos o la decisión de archivo, en los términos del artículo 75 del Decreto ley 262 de 2000, así como de las resoluciones 017 y 018 de 2000. De igual forma, asumirán el conocimiento de la etapa de juzgamiento y fallarán los procesos disciplinarios cuyo pliego de cargos haya sido proferido por la procuraduría provincial adscrita al respectivo ámbito territorial.

⁶² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 254.



47. Inicialmente el artículo 29 de la Ley 734 de 2002 consagró la prescripción como causal de extinción de la acción disciplinaria por el paso del tiempo sin adelantar o definir el proceso disciplinario y el artículo 30 *ibid.*, consagró cinco años de prescripción contabilizados desde el día de su consumación para las faltas instantáneas y desde la realización del último acto para las de carácter permanente o continuado.

48. La Ley 1474 de 2011, artículo 132 introdujo las figuras de caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, contabilizando la primera desde la ocurrencia de la falta sin que se haya proferido auto de apertura de investigación disciplinaria en cinco años y la segunda, cuando transcurre el mismo término a partir de dicho auto sin que se haya emitido la decisión correspondiente.

49. Sin embargo, el legislador no determinó cuál es el acto que interrumpe el fenómeno prescriptivo, por lo que la jurisprudencia de la Corporación en sentencia del 21 de mayo de 2019⁶³, acogiendo lo dispuesto en el fallo de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso del 29 de septiembre de 2009⁶⁴, señaló que debe entenderse que la prescripción se interrumpe con la expedición y notificación del acto administrativo primigenio, independientemente de la interposición y decisión de los recursos, posición reiterada por la Corporación⁶⁵.

50. Posteriormente la Ley 1952 de 2019 reguló en el artículo 33 la prescripción de cinco años computables desde que se cometió la falta si esta es instantánea o de la realización del último hecho si es continuada. La norma prevé que tal fenómeno se interrumpe con el fallo de primera instancia y que una vez interrumpido opera si pasan dos años sin que se profiera el fallo de segunda. Esta disposición, entró en vigor el 29 de diciembre de 2023 por mandato del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 que modificó el 263 del CGD.

51. En el presente asunto la normativa aplicable es el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 modificado por el 132 de la Ley 1474 de 2011, por cuanto la conducta se materializó después de estar vigente esta reforma, esto es el 31 de diciembre de 2019, sin embargo, se advierte que no se configura ni la caducidad ni la prescripción de la acción disciplinaria, tal como se ilustra a continuación:

Ocurrencia de la falta 31 de diciembre de 2019	Con la expedición de las Resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 ⁶⁶
Notificación del auto que ordenó la apertura de investigación el 16 de abril de 2021 ⁶⁷	5 de mayo de 2021 ⁶⁸

⁶³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 21 de mayo de 2019, expediente 11001-03-25-000-2011-00371-00(IJ), C.P. César Palomino Cortés.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2003-00442-01(S)IJ, C.P. Susana Buitrago Valencia.

⁶⁵ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de febrero de 2019, expediente 3966-14, C.P. William Hernández Gómez. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 1° de agosto de 2018, expediente 0491-2017, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 60 a 77, 134, 155, 156 a 173.

⁶⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 221 a 224.

⁶⁸ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 226 a 230.



Decisión de primera instancia del 16 de enero de 2024 ⁶⁹	23 de enero de 2024 ⁷⁰ .
---	-------------------------------------

52. Se observa que, entre la fecha de ocurrencia de los hechos, la notificación del auto que ordenó la apertura de investigación, el cierre de la investigación, el pliego de cargos y la decisión disciplinaria de primera instancia, no había transcurrido más de cinco años; y entre aquella y la decisión de segunda instancia, tampoco transcurrió dicho término.

53. Si bien a la entrada en vigor del artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, el 29 de diciembre de 2023, el proceso disciplinario no había terminado, no era necesaria su aplicación, en tanto el proceso se tramitó en el término dispuesto en las normas antes señaladas.

54. En conclusión, cuando se dictó el acto sancionatorio de primera instancia no había operado la prescripción de la acción disciplinaria y, por lo tanto, no existió vulneración al debido proceso.

2.4.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad disciplinaria: tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad.

55. Para el correspondiente análisis se tendrán en cuenta las pruebas que obran en la actuación disciplinaria, esto es: Certificación del tesorero del municipio de San Pablo – Nariño sobre las cuentas por pagar y el empalme de la administración saliente de 5 de mayo de 2020⁷¹, copia del Decreto nro. 101-24-118 del 31 de diciembre de 2019⁷², copia de las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066, 1069 del 31 de diciembre de 2019⁷³, copia del acta de visita especial realizada a la oficina de la Secretaría de Hacienda Municipal⁷⁴, copia del oficio de Talento Humano del municipio de San Pablo en el que remite los datos de posesión y nombramiento del alcalde y su hoja de vida⁷⁵; y el testimonio rendido por Juana Isabel Andrade Martínez⁷⁶.

2.4.2.1. Tipicidad

56. Para garantizar que el servidor público o sujeto pasivo de la acción disciplinaria tenga conocimiento pleno, claro y preciso de la falta que se le reprocha, le corresponde al legislador «definir de forma abstracta y objetiva, qué conductas desplegadas por quienes tienen a su cargo el ejercicio de funciones públicas deben

⁶⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 322, 354, 356 a 382.
⁷⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 383 a 386
⁷¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 22 a 28.
⁷² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 29 a 59.
⁷³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 60 a 76.
⁷⁴ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 138 a 220.
⁷⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 249 a 260.
⁷⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CD FL 2027 C-1».

ser objeto de sanción por afectar el correcto desarrollo del servicio que le ha sido encomendado o por el abuso de su ejercicio»⁷⁷.

57. En materia disciplinaria, ante la dificultad de consagrar en la ley un listado detallado de las conductas constitutivas de falta, existen tipos abiertos o en blanco y se ha avalado la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados que hacen necesaria la remisión a otras normas en las que se encuentren consagrados los deberes, las funciones o las prohibiciones que se imponen en el ejercicio del cargo. Por lo tanto, la autoridad cuenta con un margen de interpretación más amplio, lo que exige «un proceso de hermenéutica sistemática lógica que demuestre en forma congruente cómo la conducta investigada se subsume en la descrita por la ley»⁷⁸.

58. En ese orden de ideas, para verificar si se cumplió con el elemento de tipicidad, se debe partir de un proceso de adecuación típica entre la descripción legal de la conducta disciplinable y la efectivamente desplegada por el sujeto activo, para establecer si surge una relación de contrariedad entre el comportamiento de quien tiene a su cargo el ejercicio de funciones públicas y el deber presuntamente incumplido.

59. El artículo 6 de la Constitución Política prevé: «los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.».

60. En el caso particular, el cargo único formulado en contra del disciplinado se endilgó con fundamento en la falta disciplinaria prevista en el artículo 48 numeral 22 Ley 734, consistente en: «Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes.» Se precisa que en el pliego de cargos la autoridad administrativa realizó el juicio de subsunción típica a partir del presupuesto «asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes» del numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

61. La norma parte de dos elementos: i) Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales: (a) inexistentes; (b) en exceso del saldo disponible de apropiación, (c) o que afecten vigencias futuras; y ii) sin contar con las autorizaciones pertinentes.

62. Con el informe de empalme entre la administración saliente en 2019 y la entrante para el periodo 2020 - 2023, la Tesorería Municipal de San Pablo – Nariño señaló que el alcalde saliente Mario Alberto Trujillo Cerón expidió las Resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 del 31 de diciembre de 2019 en las que reconoció y ordenó el pago de prestaciones sociales de diferentes funcionarios, sin contar con disponibilidad ni registro presupuestal.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de octubre de 2017, radicación 11001-03-25-000-2010-00290-00 (2388-2010).

⁷⁸ Ibidem

63. Para efectos de verificar la anterior información, la Procuraduría Provincial de Pasto abrió indagación preliminar⁷⁹ y comisionó a la Personería de San Pablo para la práctica de las siguientes pruebas:

- Visita especial a las instalaciones de la alcaldía para que se allegue copias certificadas de la resolución de cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2019.
- Copias de los documentos que demuestren si se reconoció y ordenó el pago a los funcionarios de la administración 2016-2020 a 31 de diciembre de 2019, como resoluciones de reconocimiento de liquidación y orden de pago, determinando el rubro a cancelar y si se tenían los recursos suficientes para realizar los pagos.

64. La Personería de San Pablo efectuó la visita especial a los archivos del municipio el 10 de diciembre de 2020, y aportó la siguiente información⁸⁰:

- Copia de las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 del 31 de diciembre de 2019.
- Certificación de la Tesorería del 15 de diciembre de 2020, en la que se señala que dichos actos administrativo no poseen disponibilidad ni registro presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019.
- Copia del Decreto 101-24-118 del 31 de diciembre de 2019 por medio del cual se constituyen cuentas por pagar.

65. Luego de la apertura de investigación se recibió copia de los documentos que acreditan la calidad del disciplinado⁸¹, así:

- Copia de la cédula.
- Certificación emitida por la Tesorería de fecha 15 de octubre de 2020.
- Certificación salarial.
- Credencial.
- Acta de posesión.
- Hoja de vida.

66. Posteriormente, en el auto que avocó conocimiento⁸² se decretaron como pruebas los testimonios de Milena Sofia Rosero Realpe y Juana Isabel Andrade Martínez. El 27 de octubre de 2023 se recibió el testimonio de la última⁸³, quien aportó con su declaración copia del Decreto 101-24-103 de 2019 (sin firma), FUT⁸⁴ ingreso del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2020, informe FUT de cierre fiscal y

⁷⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 14 y 15.

⁸⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 22 a 55, 57 a 76, 131 a 134, 138 a 141 y 155 a 202

⁸¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folio 249 a 260.

⁸² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 268, 293, 295 a 299.

⁸³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 342 y 343.

⁸⁴ Formulario Único Territorial, de reporte de información, mediante el cual se recolectará información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales; adoptado por el Decreto 3402 del 7 de septiembre de 2007.

copia de las resoluciones 4787 del 19 de diciembre de 2019 y 4095 del 6 de noviembre de 2019⁸⁵, a que hizo referencia en su declaración.

67. Con fundamento en el anterior material probatorio se puede establecer que, el alcalde de San Pablo expidió el 31 de diciembre de 2019 las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069, fecha para la cual no se había generado ni disponibilidad ni registro presupuestal, situación que además quedó evidenciada en la certificación de la Tesorería Municipal de San Pablo del 15 de diciembre de 2020⁸⁶ y en la declaración de la testigo Juana Isabel Andrade Martínez⁸⁷.

68. La PGN afirmó que la irregularidad encuentra su fundamento en los artículos 6, 123 y 352 de la Constitución Política, 34 numerales 1 y 2 y 35 de la Ley 734 de 2002, 71 y 89 del Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto», y el Decreto 1068 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público», que disponen:

De la Constitución Política:

Artículo 6. los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 123 (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. (...)

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Ley 734 de 2002

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las ordenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)

⁸⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CD FL 207 C-1» folios 242 y 243.

⁸⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CD FL 207 C-1» folio 155.

⁸⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281». Folios 342 y 343.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

Decreto 111 de 1996

Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. (...)

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de cada vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que a 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. (...) (subrayas de la sala)

Decreto 1068 de 2015

Artículo 2.8.1.7.1. Requisitos para afectar el presupuesto. Ningún órgano del Presupuesto General de la Nación podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal.

El certificado de disponibilidad y el registro presupuestal, podrán expedirse a través de medios electrónicos, de conformidad con lo señalado en la Ley 527 de 1999, bajo la entera responsabilidad del funcionario competente, por motivos previamente definidos en la ley, y con las formalidades legales establecidas.

Artículo 2.8.1.7.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

Artículo 2.8.1.7.3. Registro Presupuestal. El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. (subrayas de la sala)

69. Se observa así, que, en efecto, uno de los deberes del alcalde en materia presupuestal es obtener el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) de manera previa a la expedición de cualquier acto o contrato que comprometa el presupuesto de la vigencia y, una vez adquirido el compromiso, debe expedirse el correspondiente registro presupuestal (RP), con el cual se afecta de manera definitiva la apropiación presupuestal y se perfecciona el compromiso adquirido.

70. Acorde con lo que viene de decirse, el servidor público, en su calidad de alcalde, expidió las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 el 31 de diciembre de 2019 sin obtener previamente el certificado de disponibilidad presupuestal, y sin el respectivo registro presupuestal que comprometiera el presupuesto de la vigencia 2019, es decir que su conducta, tal como lo señaló la Procuraduría General de la Nación, se tipificó como falta gravísima prevista en, la Ley 734 de 2002, artículo 48 numeral 22.

71. De conformidad con las normas presupuestales, la expedición de resoluciones sin contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y el Registro Presupuestal (RP) vulnera el artículo 48.22 de la Ley 734 de 2002. Al no existir los certificados, el servidor compromete dineros sin la garantía de apropiaciones presupuestales ~~inexistentes o insuficientes~~, lo cual lesiona el principio de legalidad, planeación y responsabilidad del gasto público, configurando una infracción al régimen presupuestal ~~y contractual~~. En este caso, el análisis de los elementos de la disposición se desglosa así: Verbo rector: El acto de «asumir» implica la manifestación de voluntad, materializada en la expedición de la resolución, por la cual la entidad se obliga a un reconocimiento económico. Objeto: Compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes. La inexistencia se presenta tanto en sentido material (no hay dinero en el rubro) como formal (el dinero existe, pero no ha sido amarrado o certificado previamente).

72. La jurisprudencia de la Corporación ha aclarado que, si bien la falta de estos requisitos no anula per se el acto jurídico, sí acarrea responsabilidad disciplinaria, dado que el servidor público tiene el deber de gestionar y garantizar el respaldo financiero antes de ordenar el gasto⁸⁸. Por lo tanto, la acción de emitir una resolución sin el amparo del CDP y el RP se encuadra tipificada en el tipo disciplinario, ya que

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de julio de 2022, expediente 47001- 23 31 000 2011 00037 01, CE José Roberto SÁCHICA.

el servidor público genera una expectativa y un compromiso de pago sin la solidez del respaldo financiero legalmente exigido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

2.4.2.2. Ilícitud sustancial

73. El artículo 5º de la Ley 734 de 2002 señala que «La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna»; por tanto, esta disposición debe interpretarse en concordancia con el artículo 22 íd., según el cual: «El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.»

74. El investigador disciplinario analizó la ilicitud sustancial de la conducta del señor Mario Alberto Trujillo Cerón en primera instancia, pero no como un mero desconocimiento de las disposiciones legales sino como una afectación funcional y sustancial de los deberes del servidor público.

75. Incluso en segunda instancia, frente al argumento defensivo que cuestionaba este elemento de la responsabilidad, señaló que al desconocer las disposiciones legales, se quebrantaban los principios de moralidad y responsabilidad, omitiendo garantizar la destinación específica de los recursos y afectando directamente el correcto funcionamiento de la administración.

76. Alegó el disciplinado que, si bien no se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal de manera previa a la expedición de los actos administrativos, en el presupuesto se contaba con los recursos para el pago, y que, en efecto, éste se llevó a cabo con recursos de 2019, pero en el 2020, como lo ratificó el testimonio de la señora Juana Isabel Andrade Martínez.

77. Sin embargo, el anterior argumento no es de recibo, porque no se cuestiona la afectación de vigencias futuras, sino el incumplimiento de lo dispuesto en los Decretos 111 de 1996 y 1068 de 2015, según los cuales, previa la expedición de los actos administrativos, debía contar con el certificado de disponibilidad presupuestal que garantizara la existencia de la apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para asumir compromisos. De ahí que, al comprometer recursos sin respaldo presupuestal, incumplió los deberes previstos en la Constitución y la ley, afectando la función administrativa de gestión responsable de los recursos públicos porque dichas previsiones legales protegen principios como el de planeación presupuestal, la legalidad del gasto público, disciplina y sostenibilidad fiscal, así como transparencia y control del gasto, para prevenir desorden y déficits financieros.

2.4.2.3. Culpabilidad

78. Conforme al artículo 13 de la Ley 734 de 2002 «En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa». Al respecto, el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 dice:

Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.
(subrayas de la Sala)

79. Esta Corporación sobre la culpa gravísima y su diferencia con la culpa grave ha señalado:

En materia disciplinaria habrá responsabilidad por la comisión de una falta de esa naturaleza con culpa gravísima o grave. De acuerdo con el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, la primera forma de culpa se configurará «cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento». La segunda «cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones».

Ambas formas de culpa tienen como elemento común que ellas dependen de la desatención de los deberes objetivo y subjetivo de cuidado. El primero se refiere al cuidado necesario que cualquier persona del común (que en este caso debe entenderse a partir de la condición como servidor público del disciplinado) tiene en sus actuaciones; y el segundo a la previsibilidad de los acontecimientos derivados de la conducta del sujeto. Los elementos diferenciadores de la culpa gravísima respecto de la grave, están relacionados con las calificaciones dadas por la ley, en el sentido de que exista ignorancia supina, desatención elemental, o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.⁸⁹

80. La PGN atribuyó la falta disciplinaria gravísima a título de culpa grave, por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona común imprime a sus actuaciones.

81. El incumplimiento de los deberes consagrados en las normas financieras da cuenta de un comportamiento negligente, máxime que se trata de un alcalde que está terminando su periodo constitucional de cuatro años, razón por la cual no puede alegar desconocimiento de las normas que rigen la materia. Además, debió actuar con diligencia y responsabilidad, so pena de incurrir en faltas que le acarrearán sanciones (artículos 6 y 123 de la Constitución Política).

82. Por otra parte, en el presente caso no se demostró la existencia de alguna de las causales que eximen de responsabilidad, consagradas en el artículo 28 del CDU, así: (i) por fuerza mayor o caso fortuito; (ii) en estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado; (iii) en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las

⁸⁹ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" CP William Hernández Gómez, sentencia del 6 de febrero de 2020, expediente 25000-23-42-000-2013-06021-01(3003-17).

formalidades legales; (iv) por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad; (v) por insuperable coacción ajena o miedo insuperable; (vi) con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria; y (vii) en situación de inimputabilidad.

83. Acorde con lo expuesto, la Sala concluye que las decisiones de la Procuraduría acertaron al encontrar acreditados los presupuestos de la culpabilidad, en la medida en se comprobó en el proceso disciplinario la responsabilidad de Mario Alberto Trujillo Cerón.

2.4.3. Violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba

84. En este acápite se verificará si las autoridades disciplinarias valoraron las pruebas obrantes en el expediente conforme a los artículos 128 a 142 de la Ley 734 de 2002, que regulan el régimen probatorio, aplicando las reglas de la sana crítica y con fundamento en elementos de convicción que permitan alcanzar certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado. En caso contrario, se configurará un error de hecho o de derecho en la valoración de las pruebas, bien porque dejan de valorarse o se realiza una valoración defectuosa, o porque se desconoce una norma adjetiva que debió orientar el análisis probatorio⁹⁰.

85. Al proceso se arrimaron pruebas documentales⁹¹, entre ellas el Decreto nro. 101-24-118 del 31 de diciembre de 2019 de las cuentas por pagar a esa misma fecha, en el que no aparecen incluidas las resoluciones de pago de prestaciones sociales 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 firmadas por el alcalde Mario Alberto Trujillo Cerón.

86. También obra el informe del acta de empalme de la administración saliente de 5 de mayo de 2020, en el que se deja constancia de la anterior irregularidad, en los siguientes términos⁹²:

Se evidencia que a unos funcionarios de nómina de la administración anterior le fueron reconocidas y ordenados el pago mediante resoluciones debidamente firmadas por el mandatario saliente, sin embargo, no poseen Certificación Presupuestal ni compromiso presupuestal teniendo pleno conocimiento que toda erogación estatal debe estar soportada presupuestalmente, ellos son:

Resolución no. 1057 Lissette Paola Cruz Torres

Resolución no. 1064 Iván Esteban Realpe Zambrano

Resolución no. 1065 Mario Andrés Ortega Lasso

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de abril de 2012, Rad. 11001-03-15-000-1998-00021-01, MP. Silvio Escudero Castro. Ver, además: Sala Especial Transitoria de Decisión 2A, sentencia de 12 de septiembre de 2005, Rad. 11001-03-15-000-2003-00655-01, MP. Camilo Arciniegas Andrade. También puede consultarse: Corte Constitucional, sentencia SU-201 de 2021, MP. Diana Fajardo Rivera.

⁹¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 FIs 1-281» folios 22,a 28, 29 a 59, 60 a 76 y 138 a 220.

⁹² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 FIs 1-281» folios 22,a 28, 29 a 59, 60 a 76 y 138 a 220.

Resolución no. 1066 Rober Yamit Perafan Trullo
Resolución no. 1069 Jhon Jairo Rosada Cerón

87. Asimismo, al revisar las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069, firmadas por el alcalde Mario Alberto Trujillo Cerón el 31 de diciembre de 2019⁹³, no se dejó constancia de la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal que garantizara la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de los compromisos contenidos en dichas resoluciones.

88. De las pruebas decretadas en el transcurso de la investigación disciplinaria, entre ellas, el acta de visita especial realizada por la personería a las instalaciones de la Secretaría de Hacienda Municipal, y el testimonio rendido por Juana Isabel Andrade Martínez⁹⁴, se desprende que, en efecto, las resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069, firmadas por el alcalde Mario Alberto Trujillo Cerón el 31 de diciembre de 2019, carecían de disponibilidad presupuestal de manera previa a su expedición y por lo tanto, de registro presupuestal una vez expedidas.

89. El testimonio de Juana Isabel Andrade Martínez indicó entre otros:

(...) no, lo que refiero allí doctora es que allí estaban las apropiaciones presupuestales, o sea, ahí está todo el, (sic) los recursos apropiados en prima de vacaciones, en indemnización de vacaciones, estaban los valores, que se disponían en el año 2019 para las prestaciones sociales, o sea, todo lo que el municipio tenía disponible. (...) posterior a ello, en el 19 de diciembre del 2019 el Ministerio de Hacienda, después del actuar de la tesorería y el alcalde levantan la medida cautelar correctiva de suspensión de giros y entonces nuevamente el municipio emite un decreto para desplazar todas partidas. En ese momento, nuevamente el señor Alcalde Empieza a ser su actuación normal de expedir las disponibilidades, los registros entonces, en ese actuar, ya en la resolución tiene fecha 19 de diciembre. (...) Tengo un documento proyectado del 21 de diciembre, entonces aquí a lo que me refiero es a que en ese momento vinieron tantas actuaciones que son del cierre del año, del cierre del periodo de gobierno, que de pronto no permitieron que el municipio o que el señor alcalde mantenga el mismo orden que él tenía con su ejecución presupuestal, hubo mucho dinamismo y es probable que allí pues se hayan obviado estas actuaciones, estos pasos. (...) el superávit fiscal dice que corresponde a los recursos que anualmente resultan de la diferencia positiva entre lo recaudo y la ejecución presupuestal de gastos o sea si bien estas resoluciones no hayan tenido disponibilidad, registro, que es lo que se está analizando la situación financiera del municipio no presento déficit. (...)

90. Conforme el anterior acervo probatorio, concluye la Sala que no se incurrió en errores en la valoración probatoria efectuada por los entes disciplinarios que hubiesen llevado a una conclusión fáctica o jurídica equivocada. Por el contrario, la valoración que se efectuó permite concluir que la conducta endilgada configura la falta disciplinaria gravísima prevista en el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, tal como se señaló en el pliego de cargos y en las decisiones sancionatorias.

2.4.4. Congruencia entre el pliego de cargos y el fallo

93 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; Índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 4 a 13.

94 SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CD FL 2027 C-1».



91. Desde el auto de 18 de enero de 2022⁹⁵ se le imputó a Mario Alberto Trujillo Cerón la falta disciplinaria prevista en el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, consistente en «Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes (...)», a través de la formulación de un cargo único, el cual fue probado en la decisión de segunda instancia, así:

Pliego de cargos <u>Cargo único:</u> Expedir las Resoluciones 1057, 1064, 1065, 1066 y 1069 del 31 de diciembre de 2019 en las que reconoció y ordenó el pago de prestaciones sociales de diferentes funcionarios, sin contar con disponibilidad ni registro presupuestal, conforme el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Su conducta constituye un posible incumplimiento de deberes y prohibiciones, conforme los artículos 6 y 123-2 de la Constitución Política, numerales 1 y 2 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 71 del Decreto 111 de 1996. La falta se calificó como GRAVÍSIMA, a título de CULPA, por obrar de manera negligente y descuidada.	Decisión de primera instancia del 16 de enero de 2024: <u>Tipicidad:</u> Se acreditó que el disciplinado incumplió la obligación contenida en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, lo que configura la falta gravísima prevista en el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. <u>Ilícitud sustancial:</u> Se desatendió el deber funcional previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, según el cual solo es posible actuar de acuerdo con la ley, por lo que al demostrarse que se omitió la expedición de la disponibilidad y el registro presupuestal se incumplió el deber funcional. El anterior comportamiento también vulnera los principios constitucionales de moralidad y responsabilidad de la función pública, que afectan el correcto funcionamiento de la administración. <u>Culpabilidad:</u> Se endilgó la conducta a título de culpa ante la inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona común imprime a sus actuaciones, comportamiento que fue omitido por el disciplinado al no prever la expedición de la disponibilidad presupuestal de manera previa a la expedición de las resoluciones que reconocían prestaciones sociales. Y se atribuyó la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial conforme el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 734 de 2002.
	Decisión de segunda instancia del 11 de julio de 2024: <u>Tipicidad:</u> Confirma que el disciplinado incumplió la obligación contenida en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, lo que configura la falta gravísima prevista en el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. <u>Ilícitud sustancial:</u> Se comprueba el mismo análisis efectuado en primera instancia. <u>Culpabilidad:</u> Señaló que, si bien la falta se calificó como gravísima a título de culpa, de conformidad con el artículo 43.9 del CDU corresponde a una conducta cometida con culpa grave, cuya sanción corresponde a la prevista en los artículos 44.3 y 46 del CDU, esto es: suspensión «no inferior a un mes ni superior a doce meses». Con fundamento en lo anterior consideró que existió un yerro en el monto de la sanción porque una falta que objetivamente sea gravísima cometida con culpa, debe ser sancionada con culpa grave culposa; varió así la graduación de la sanción en atención a la atenuante de ausencia de antecedentes y la agravante de pertenecer al nivel directivo, fijándola en suspensión de 5 meses.

⁹⁵ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 261-267, 231 y 269.

92. Señala el artículo 165 del CDU que «El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original».

93. Conforme el anterior cotejo entre el pliego de cargos y la decisión sancionatoria tanto de primera como de segunda instancia, se aprecia la congruencia suficiente para descartar que se hubiese producido incongruencia entre el pliego de cargos y el acto sancionatorio, en los términos de la ley disciplinaria, la conducta endilgada en el pliego, esto es, el numeral 22 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 consistente en «Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes (...)» fue la misma por la cual se sancionó al disciplinado. En consecuencia, este aspecto de la normativa disciplinaria también fue preservado en las actuaciones que se revisan.

2.4.5. Por nulidad originada en el curso del proceso disciplinario

94. Es importante resaltar que, el artículo 143 del CDU establece que son causales de nulidad las siguientes: (i) la falta de competencia del funcionario para proferir el fallo; (ii) la violación del derecho de defensa del investigado; y (iii) la existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. Estas mismas causales se mantuvieron en el artículo 202 de la Ley 1952 de 2019.

95. En el presente caso, como se analizó en precedencia, las Procuradurías Provincial de Pasto y Regional de Nariño estaban facultadas respectivamente para adelantar las etapas de instrucción, asimismo, la Procuraduría Provincial de Juzgamiento para proferir la decisión de primera instancia y la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular para dictar la decisión de segunda instancia.

96. Se garantizó el derecho defensa, por cuanto en el transcurso del proceso las providencias de apertura⁹⁶, cierre de investigación⁹⁷, pliego de cargos⁹⁸, decreto de pruebas⁹⁹ y las decisiones de primera¹⁰⁰ y segunda instancia¹⁰¹ le fueron notificadas al señor Mario Alberto Trujillo Cerón, quien actuó a través de su abogado, en los términos del poder conferido, a quien se le reconoció personería¹⁰².

⁹⁶ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 226 a 230.

⁹⁷ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 245 a 247.

⁹⁸ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 270, 271, 277 y 278.

⁹⁹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 326.

¹⁰⁰ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 383 a 386.

¹⁰¹ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 435 a 437.

¹⁰² SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 272 a 274.

97. As mismo se decretaron y recaudaron las pruebas de oficio y solicitadas por el disciplinado, las que fueron puestas en conocimiento de los sujetos procesales para que se pronunciaran al respecto.

98. Observa la Sala que las actuaciones desarrolladas en el proceso disciplinario se llevaron a cabo con observancia de las garantías procesales correspondientes; cada una de las decisiones del ente disciplinario fueron debidamente adoptadas y notificadas; el disciplinado tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en las etapas procesales respectivas, en ningún momento se desconoció el principio de imparcialidad y tampoco el recurrente argumentó alguna circunstancia en particular que advierta amenaza o afectación de sus garantías constitucionales.

2.4.6. Dosificación de la sanción disciplinaria

99. El artículo 44 de la Ley 734 de 2002, señala que la dosificación de la sanción disciplinaria depende de la determinación de la falta (gravísima, grave y leve) y del grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o gravísima), porque «las sanciones deben ser proporcionadas a la gravedad de las faltas cometidas». De otra parte, en cuanto a la duración de la sanción, el artículo 46 del CDU consagra los límites y el artículo 47 los criterios atenuantes y agravantes para graduarla.

100. El fallo de primera instancia consideró que las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa, y que, en este caso, al tenor del artículo 13 de la Ley 734 de 2002, la conducta del disciplinado se atribuyó a título de culpa, dado que su comportamiento consistente en la omisión de contar con disponibilidad presupuestal de manera previa a la expedición de las resoluciones que ordenaron el reconocimiento de prestaciones sociales, fue negligente y descuidado. Así mismo consideró, con fundamento en los artículos 43 y 44 del CDU, que establecen los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, que al disciplinado le correspondía la sanción de suspensión en ejercicio del cargo e inhabilidad especial para ejercer la función pública, y le impuso así una sanción de 10 meses.

101. En la decisión de segunda instancia se modificó el monto de la sanción, al considerar que existió un yerro en la decisión de primera instancia, en tanto, al tratarse de una falta gravísima contenida en el artículo 48, numeral 22 del CDU, cometida a título de culpa, la misma configuró el supuesto previsto en el artículo 43.9 del CDU, que debe ser sancionada como culpa grave. Por lo tanto, la sanción es la prevista en el artículo 46 del CDU, consistente en suspensión entre 1 y 12 meses, sin inhabilidad especial como se atribuyó en la decisión de primera instancia.

102. Con fundamento en lo anterior consideró que existió un yerro en el monto (la graduación) de la sanción porque una falta que objetivamente sea gravísima cometida con culpa, debe ser sancionada como falta grave culposa; varió así la graduación de la sanción en atención a la atenuante de ausencia de antecedentes y la agravante de pertenecer al nivel directivo, fijándola en suspensión de 5 meses.



103. El artículo 44 de la Ley 734 de 2002 estableció las siguientes sanciones según la calificación de la falta:

Tipo de sanción	Calificación de la falta
Destitución e inhabilidad general	Faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.
Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial	Faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
Suspensión	Faltas graves culposas
Multa	Faltas leves dolosas
Amonestación escrita	Faltas leves culposas

104. Se considera que le asistió razón al operador disciplinario en segunda instancia al variar el monto (la graduación de la sanción), porque en efecto a la falta grave culposa le correspondía la suspensión y no la suspensión e inhabilidad especial como se calificó en primera instancia.

105. Por lo anterior, se concluye que la autoridad disciplinaria explicó de forma suficiente y detallada la graduación de la sanción y el porqué de su reducción dentro de los parámetros legales en consideración de las circunstancias de agravación y atenuación comprobadas en el proceso. En tal sentido, la Sala no encuentra error en la dosificación de la sanción, ni una aplicación incorrecta de los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

106. Se advierte, que no obstante la conclusión anterior, al momento de darse cumplimiento a la sanción se deberá tener en cuenta lo previsto en los párrafos de los artículos 48 y 49 del CGD, que disponen:

Artículo 48. (...) Parágrafo. En el evento que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad.

Artículo 49. (...) Parágrafo. Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en periodo diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.

107. Dado que en este caso se advirtió que Mario Alberto Trujillo Cerón fue elegido alcalde para el periodo 2024 – 2027, la PGN deberá tener en cuenta las citadas disposiciones.

2.4.7. Las demás causales de revisión previstas en el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021

108. Tampoco se configuran las causales 6 a 9 del artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, porque no se plantea la existencia de documentos encontrados o recobrados después de dictada la decisión de segunda instancia con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, o que no se pudieron aportar por fuerza

mayor o caso fortuito o por obra de un tercero; además, no hay prueba de que los funcionarios disciplinarios que profirieron la decisión se hubieren fundado en documentos falsos, o en conductas delictivas y, finalmente, no hay precedentes de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado que modifiquen los criterios en que se fundamentaron las decisiones disciplinarias.

2.5. Las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del CPACA

109. Se advierte que el estudio de estas causales de nulidad quedó comprendido dentro del control integral previamente expuesto, pues se corroboró que los actos disciplinarios fueron proferidos conforme a las normas en que debían fundarse, por las dependencias competentes, con respeto al debido proceso y las etapas del procedimiento ordinario, con suficiente y congruente motivación, con el material probatorio necesario, sin incurrir en vicios de nulidad, sin que se adviertan otros hechos que conduzcan a decisiones diferentes, y sin perseguir fines distintos a los que fija el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no se configuran las causales de nulidad de los actos administrativos consagradas en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA.

2.6. Conclusión

110. Luego de realizar el control integral de la actuación disciplinaria que culminó con la decisión del 11 de julio de 2024¹⁰³ proferida por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, en la cual se sancionó con suspensión de cinco meses al señor Mario Alberto Trujillo Cerón en su condición de alcalde de San Pablo - Nariño para el periodo 2016 - 2019, considera la Sala que se cumplió con el ordenamiento jurídico aplicable, lo que permite desestimar los alegatos planteados por el actor en el recurso extraordinario de revisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala veintisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR ajustada al ordenamiento jurídico la actuación disciplinaria que culminó con la decisión del 11 de julio de 2024, proferida por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación, en la cual se sancionó con suspensión en ejercicio del cargo por el término de cinco (5) meses al señor Mario Alberto Trujillo Cerón, en su condición de alcalde de San Pablo – Nariño para el periodo 2016-2019, por las razones expuestas en esta providencia.

¹⁰³ SAMAI. Expediente 11001-03-15-000-2024-04809-00; índice 00002. «CUADERNO 1 Fls 1-281» folios 400, 405, 421 a 434.



COMPARTIDO POR:



Recurso Extraordinario de Revisión
Radicado: 11001-03-15-000-2024-04809-00

SEGUNDO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación, una vez ejecutoriada esta decisión, que comunique la presente providencia al funcionario competente a efectos de ejecutar la sanción impuesta.

TERCERO. ARCHIVAR la actuación por intermedio de la Secretaría de la Corporación, una vez en firme la providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Magistrado

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado
(Aclara voto)

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultarlo con el número de radicación en el siguiente link <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>