



Dependencia:	DESPACHO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
Radicado:	IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020 (Dokus: E-2025-107138)
Disciplinado:	Luis Guillermo Pérez Casas
Cargo:	Superintendente de subsidio familiar
Entidad:	Superintendencia de Subsidio Familiar
Solicitante:	Gustavo Quintero Navas, apoderado
Fecha solicitud:	5 de marzo de 2025
Asunto:	Auto que resuelve una solicitud de revocatoria directa / Fallos de primera y segunda instancia / revoca de oficio

Bogotá, D. C., **1 ABR 2025**

I. ASUNTO

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 141 al 146 del Código General Disciplinario¹, procede el despacho a decidir la solicitud de revocatoria directa promovida por el abogado de confianza del sancionado Luis Guillermo Pérez Casas, contra el fallo de primera instancia proferido el 7 de mayo de 2024 por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, mediante el cual se le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años, y la decisión de segundo grado confirmatoria emitida el 24 de julio de 2024 por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación, dentro del proceso con radicado IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020.

II. HECHOS MATERIA DE INVESTIGACIÓN

La actuación disciplinaria se originó en informe signado el 13 de diciembre de 2022² por la otrora procuradora delegada con funciones mixtas 7 asuntos del trabajo y seguridad social.

En dicho documento se relató que Luis Guillermo Pérez Casas, en calidad Superintendente de Subsidio Familiar, mediante Resolución 679 del 14 de octubre de 2022, modificó la Resolución N.º 498 de 5 de agosto de 2022, la cual contenía la lista de elegibles de quienes participaron en la convocatoria abierta dispuesta en la Resolución 275 de 2022.

Se señaló que con la Resolución 679 de 2022, se modificaron las exigencias para desempeñar las funciones de los directores administrativos y/o agentes especiales de intervención, circunstancia que permitió la inclusión y nombramiento de personas que no habían participado en la convocatoria pública ni cumplían los requisitos mínimos establecidos en la Resolución 275 de 2022.

Igualmente, se refirió que el servidor Pérez Casas, el 9 de diciembre de 2022, en las instalaciones de CAFAM Bogotá, solicitó públicamente a los miembros de las cajas de

¹ Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

² Folio 5



compensación asistentes al evento un aporte económico en favor de la población de Buenaventura.

III. ANTECEDENTES

3.1. Como consecuencia del informe precitado, mediante interlocutorio de 23 de diciembre de 2022³, la Procuraduría Primera Delegada Disciplinaria de Instrucción para la Vigilancia Administrativa ordenó investigar disciplinariamente a Luis Guillermo Pérez Casas, en la calidad funcional antedicha.

3.2. Recolectados los elementos suasorios respectivos, la autoridad de instrucción, el 9 de junio de 2023, dispuso el cierre de la investigación; la defensa del inquirido presentó alegatos precalificatorios⁴.

3.3. El 7 de noviembre de 2023, la Procuraduría Delegada en comento decretó la suspensión provisional del investigado por el término de tres (3) meses⁵. En esa misma fecha, el *a quo* de instrucción formuló pliego de cargos⁶ contra Pérez Casas; la decisión fue notificada en debida forma.

3.4. La Sala Disciplinaria de Instrucción, al desatar el grado de consulta frente a la decisión precautelarse primigenia, confirmó la medida impuesta, por auto de 21 de noviembre de 2023⁷.

3.5. Por oficio número 4668 de 21 de noviembre de 2023, la Procuraduría Primera Delegada Disciplinaria de Instrucción para la Vigilancia Administrativa remitió el expediente a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, para que allí se surtiera la etapa de juicio⁸.

3.6. Por acto administrativo calendado 30 de noviembre de 2023, el referido despacho resolvió proseguir la actuación bajo el trámite ordinario⁹. El defensor contractual presentó descargos —memorial contentivo de solicitudes probatorias y petición de nulidad, entre otras—¹⁰.

3.7. El 6 de febrero de 2024¹¹, el funcionario de primera instancia de juzgamiento prorrogó por tres (3) meses la medida cautelar antedicha, pronunciamiento confirmado

³ Folio 7 y ss. cuaderno 1.

⁴ Folios 178 y ss. cuaderno 1.

⁵ Folio 1 y ss. cuaderno 2.

⁶ Folio 17 y ss. cuaderno 2. Se formularon dos cargos: (i) por la modificación de la Resolución 498 de 2022, se imputó la falta gravísima prevista por el artículo 65 del CGD, y por remisión normativa, el artículo 413 del Código Penal; y, (ii) por la solicitud de aportes a las Cajas de Compensación Familiar, se endilgó la falta gravísima consignada en el numeral 9 del artículo 55 *ibidem*. Las faltas fueron enrostradas provisionalmente a título de dolo.

⁷ Folios 67 a 81 cuaderno de suspensión provisional.

⁸ Folio 64 cuaderno 2.

⁹ Folio 70 y ss. cuaderno 2.

¹⁰ Folio 84 y ss. cuaderno 2.

¹¹ Folio 108 y ss. cuaderno 2.

en sede de consulta por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento por providencia de 20 de febrero de 2024¹².

3.8. El 23 de febrero de 2024, el disciplinable solicitó el levantamiento de la suspensión provisional¹³, petitorio al que la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1 no accedió¹⁴.

3.9. Por auto de 18 de abril de 2024, el despacho de primer grado corrió traslado al sujeto procesal para alegar de conclusión previamente al fallo de instancia¹⁵.

3.10. Resuelto el incidente de recusación formulado contra la funcionaria a cargo del ejercicio de la acción disciplinaria en sede de juzgamiento¹⁶ y presentados los argumentos finales¹⁷, la autoridad de primer grado, el 7 de mayo de 2024, profirió fallo de primera instancia, en el cual se declaró disciplinariamente responsable a Luis Guillermo Pérez Casas y se le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años¹⁸. Ese mismo día, se prorrogó por tres (3) meses más la suspensión provisional, decisión confirmada por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento el 23 de mayo de 2024¹⁹.

3.11. El 22 de mayo de 2024, el implicado instauró recurso de apelación²⁰, alzada que fue concedida el 13 de junio de 2024 por el *a quo* para ante la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento en el efecto suspensivo²¹.

3.12. Tramitadas y decididas las recusaciones promovidas contra los integrantes del órgano colegiado de segunda instancia y contra la entonces procuradora general de la nación²², la corporación en mención, actuando como *ad quem*, por acto administrativo expedido el 24 de julio de 2024²³, confirmó el fallo sancionatorio disciplinario de primer grado de 7 de mayo de 2024, pronunciamiento notificado el 25 del mismo mes y año²⁴.

3.13. Inconforme con las decisiones sancionatorias adoptadas, el profesional del derecho, en escrito radicado el 5 de marzo de 2025²⁵, solicitó la revocatoria directa.

El letrado expresó que la actuación disciplinaria tuvo como finalidad separar del cargo a su prohijado *“para obstruir y detener el ejercicio y cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control como Superintendente en busca del restablecimiento del orden*

¹² Folio 117 y ss. cuaderno de suspensión provisional.

¹³ Folio 134 y ss. cuaderno de suspensión provisional.

¹⁴ Folio 144 y ss. cuaderno de suspensión provisional. Proveído de 13 de marzo de 2024.

¹⁵ Folio 468 cuaderno 3.

¹⁶ Folio 482 y ss. cuaderno 3.

¹⁷ Folio 493 y ss. cuaderno 3.

¹⁸ Folios 629 a 683 cuaderno 4

¹⁹ Folios 153 y ss. cuaderno de suspensión provisional.

²⁰ Folio 748 y ss. cuaderno 4.

²¹ Folio 918 y ss. cuaderno 5.

²² Por auto de 21 de junio de 2024. Folio 952 y ss. cuaderno 5.

²³ Folio 967 y ss. cuaderno 5.

²⁴ Folio 990 cuaderno 5.

²⁵ Folio 5 y ss. cuaderno de revocatoria directa, con número Dokus E-2025-107138.



institucional en el Sistema, el cumplimiento del Plan de Desarrollo del gobierno actual y la ampliación y universalización de los diversos componentes y beneficios del subsidio familiar, dentro de un sistema cooptado en gran parte por intereses particulares, económicos y políticos como ha quedado descrito y como incluso lo reconocieron en cuanto a esto último tanto la señora Procuradora Delegada Diana Margarita Ojeda como la señora Adriana Guillén, en sus intervenciones en el debate de control político del 5 de diciembre ante la Comisión Séptima, atrás referido (Sic)”.

También aseveró que el proceso que dio lugar la destitución de su representado estuvo plagado de irregularidades, tales como la obstrucción del ejercicio del derecho de defensa y contradicción en un plazo razonable. Para justificar su aseveración, indicó que, al parecer, no fueron practicadas varias pruebas testimoniales que, a su juicio, eran relevantes.

Igualmente, expuso que se presentaron falencias argumentativas y probatorias en la adopción de la medida de suspensión provisional, y, además, no fueron tramitados en debida forma los incidentes propuestos (específicamente, lo que atañe a la pretermisión de la remisión de la recusación formulada contra la otrora procuradora general de la nación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado).

Del mismo modo, puntualizó:

“[S]e configura la causal de expedición irregular por cuanto en la estructuración y fase inicial de la causa disciplinaria que ahora se acusa, existieron sendos vicios que evidencian la ausencia de imparcialidad, objetividad para el correcto desarrollo de proceso independiente y apegado a la finalidad legítima en el ejercicio de las facultades y poderes que ordenamiento otorga a la Procuraduría, como las acciones desplegadas en ejercicio de la función preventiva por la Procuradora Delegada Diana Margarita Ojeda como en la formalización y traslado que la misma efectuó (en extrañas condiciones, con orden directa de la Procuradora General y a una funcionaria delegada específicamente señalada y asignada por ésta última) para el inicio de la investigación disciplinaria instruida, para finalmente resultar asignada a la Procuradora Delegada Sonia Téllez²⁶.

(...) Como se señaló en la sección inicial de este escrito, la Procuraduría General de la Nación ha incurrido en diversas situaciones que denotan actuaciones viciadas de desviación de poder, pues pese a otorgárseles un marco de aparente legalidad bajo el agotamiento de recursos y el pronunciamiento de las autoridades asignadas en cada una de las instancias, denotan por el contenido, forma de instrucción e impulso una finalidad ajena a los postulados, principios y fines establecidos en la norma para el legítimo ejercicio de la función disciplinar, decantas en decisiones que, aun cumpliendo términos procesales, expedidas por autoridad competente, y en conocimiento de una actuación para la cual gozan de una competencia legal, denotan en su materialización un fin contrario al establecido en la Ley, vulnerando el proceso y, en suma, desentrañando de su análisis conjunto un fin ajeno,

²⁶ Folios 32 y 35 Cuaderno de revocatoria directa.

desviado, extraño y no verosímil en contra de Luis Guillermo Pérez Casas. Estas irregularidades se han evidenciado, aunado a lo ya expuesto, en la vulneración de los plazos para la defensa, las reiteradas actuaciones que no han sido tramitadas debidamente y el apresuramiento injustificado para concluir el procedimiento, con el objetivo de separarlo de su cargo como Superintendente del Subsidio Familiar (...) (Sic)".

Resaltó que *"el capítulo IX de la Ley 1437 de 2011 consagra la figura de la revocatoria directa²⁷ como forma de autocontrol de la Administración sobre sus propias decisiones. De tal forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 93, estableció las causales taxativas para que una autoridad revoque sus propios actos, bien sea de oficio o a solicitud de parte (...) (Sic)".*

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 141 de la Ley 1952 de 2019 —modificado por el artículo 28 de la Ley 2094 de 2021— y 142 *ibidem*, el procurador general de la nación es la única autoridad competente para decidir sobre la revocatoria directa de *"(...) los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio (...)"*, siempre que sea procedente de acuerdo con la Ley.

En concordancia con lo anterior, el numeral 22 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000 —modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 1851 de 2021— prevé que el jefe del Ministerio Público tiene la facultad de revocar los actos en materia disciplinaria expedidos por los servidores de la Procuraduría General de la Nación, oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas y las personerías municipales y distritales.

4.2. Requisitos de procedibilidad

Antes de entrar a estudiar los requisitos de procedibilidad del asunto bajo análisis, resulta necesario precisar que si bien la actuación disciplinaria fue adelantada y culminó su trámite en vigencia de la Ley 734 de 2002, y que dicha norma consagraba la posibilidad de que el fallo sancionatorio fuera revocado por quien lo profirió o por su superior funcional²⁸, esta prerrogativa, al amparo de la Ley 1952 de 2019 o Código General Disciplinario (CGD) —que rige desde el 29 de marzo de 2022—, se radicó exclusivamente en el procurador general²⁹.

²⁷ La normativa aplicable, tratándose de revocatoria directa de las actuaciones disciplinarias, por el principio de especialidad, es el Código General Disciplinario.

²⁸ "Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional. (...)".

²⁹ "Artículo 142. Competencia. El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente que podrá revocar los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio. (...)".



La revocatoria directa es un mecanismo excepcional que debe tramitarse de conformidad con la norma vigente al momento de su radicación, la cual para el presente caso data de 5 de marzo de 2025. En consecuencia, procede aplicar lo previsto por el CGD.

Conforme a las reglas procesales que rigen el instituto jurídico de la revocatoria directa de las decisiones disciplinarias, son dos las consideraciones que se deben tener en cuenta para estimarla viable: la primera, es aplicable únicamente cuando la petición se origina en solicitud del legítimamente interesado, esto es, del sancionado, el quejoso, la víctima o perjudicado³⁰, y consiste en la concurrencia de los requisitos de procedibilidad legalmente establecidos; la segunda se exige en todos los casos, y se refiere a que la providencia cuestionada infrinja manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deba fundarse, igualmente, cuando con ella se vulneren o amenacen ostensiblemente los derechos fundamentales, en los términos descritos por el artículo 143 de la Ley 1952 de 2019.

En punto de la procedibilidad, los presupuestos son los siguientes³¹:

- a. Que el quejoso, las víctimas o perjudicados soliciten la revocatoria directa dentro de los cuatro (4) meses siguientes al conocimiento de la respectiva decisión.
- b. Que el sancionado presente la petición de revocatoria dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo.
- c. Que el sancionado no hubiere interpuesto los recursos ordinarios contra el fallo sancionatorio.
- d. Que en caso de que el fallo se hubiese demandado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no exista sentencia definitiva, salvo que la solicitud de revocatoria se funde en causa distinta a la que originó la decisión jurisdiccional.
- e. Que respecto del auto de archivo y el fallo absolutorio, éstos involucren faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario -artículos 141³² y 142³³ del Código General Disciplinario-³⁴.

³⁰ Artículo 141 de la Ley 1952 de 2019 -modificado por el artículo 28 de la Ley 2094 de 2021-.

³¹ Requisitos para solicitar revocatoria artículos 141, 144 y 145 de la Ley 1952 de 2019.

³² Artículo 141 de la Ley 1952 de 2019 (modificado por el artículo 28 de la Ley 2094 de 2021): "Procedencia de la revocatoria directa. Los fallos sancionatorios que dicten las personerías y oficinas de control interno disciplinario podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado, por la Procuraduría General de la Nación, según las competencias internas. // Igualmente, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados, la Procuraduría General de la Nación podrá revocar el fallo absolutorio o el archivo de la actuación cuando se trate de faltas que constituyan infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (...)"

³³ Artículo 142 CGD: "Competencia. El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente que podrá revocar los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio. // En el caso de los fallos absolutorios, procederá la revocatoria únicamente cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria".

³⁴ Ver consultas C-185-2021 y C-7-2022 de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

4.3. Presupuestos sustanciales

Como quedó reseñado *ex ante*, de acuerdo con las normas que rigen el instituto jurídico procesal de la revocatoria directa en materia disciplinaria, existen dos eventos legalmente consagrados en los cuales el Estado deberá directamente revocar sus propios actos, esto es, “cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse”, así como “cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales”³⁵.

La Corte Constitucional, en sentencia C-306 de 2012³⁶, sostuvo:

“4.4.5 Considera la Corte necesario recordar que la revocatoria directa de los procesos disciplinarios, no es una decisión caprichosa que dependa de la mera subjetividad de la autoridad competente, pues para que sea procedente se requiere que la infracción del ordenamiento jurídico o la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sean manifiestas (...). Lo que activa entonces la revocatoria directa para autocorregir la actuación de la administración en punto a esa especie de procesos, es el catálogo de razones del artículo 49 [de la Ley 1474 de 2011], es decir, sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse.

4.4.6 Es cierto, como lo pretende el accionante, que la vigencia del principio del non bis in idem supondría la inmutabilidad e irrevocabilidad de la cosa decidida en materia disciplinaria. Empero, esto no significa de modo alguno que tales postulados tengan carácter absoluto, puesto que la efectividad de los valores superiores, necesarios para la realización de un nivel superior de justicia material, hacen necesaria la existencia de excepciones a la cosa juzgada. La Corte en este caso avala la forma en que el Legislador, en el presente caso, resolvió la tensión entre seguridad jurídica y justicia material, representada en la realización de los principios del Estado Social de Derecho a través de la lucha contra la corrupción, en tanto ofrece una razón válida a las restricciones que las normas analizadas imponen al principio de cosa juzgada y non bis in idem, a la vez que mantienen, en el máximo posible, la vigencia de dicha garantía (...) (Sic)”.

La revocatoria directa es una herramienta otorgada por el legislador a la administración pública, con el fin de verificar y enmendar todas aquellas actuaciones administrativas que han sido manifiestamente contrarias a la Constitución y a la ley, en perjuicio del interés público o social; de allí que al procurador general de la nación le compete, por mandato legal, examinar el cumplimiento de los aspectos sustanciales del debido proceso y la garantía de los derechos fundamentales.

³⁵ Artículo 143 de la Ley 1952 de 2019.

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 de 26 de abril de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.



Este mecanismo, en tanto que parte del supuesto de la presencia de una providencia en firme, constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada; su existencia como instituto jurídico procesal es justificable por los valores que busca proteger; los cuales corresponden a la preservación de la legalidad y del interés social³⁷.

Con todo, ha de precisarse que el pronunciamiento que al amparo de este mecanismo se llegare a proferir, no constituye una nueva instancia dentro del proceso disciplinario ni corresponde a un medio general para controvertir las decisiones de fondo³⁸, en tanto es un instrumento jurídico que le permite a la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de su potestad disciplinaria, el autocontrol y la rectificación de las decisiones que ella misma emite, así como el control de aquellas proferidas por las demás autoridades disciplinarias del Estado, en orden a precaver una eventual intervención de la jurisdicción contencioso administrativa.

4.4. Caso concreto

Antes de emprender el estudio jurídico de los requisitos de procedibilidad del asunto bajo análisis, resulta necesario precisar que la revocatoria directa es un mecanismo excepcional que debe tramitarse de conformidad con la norma vigente al momento de su radicación, la cual para el presente caso data de 5 de marzo de 2025. En consecuencia, procede aplicar lo previsto por el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021), normativa que, entre otros aspectos, dispone que el sancionado podrá solicitar por una única vez la revocatoria total o parcial del fallo³⁹.

Como se señaló, en punto de la procedibilidad de la figura de la revocatoria directa frente a la cuestión *sub examine*, los presupuestos son⁴⁰: a) que el sancionado presente la petición de revocatoria dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo sancionatorio; b) que no hubiere interpuesto los recursos ordinarios contra éste; y, c) que, en caso de que la providencia se hubiese demandado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no exista sentencia definitiva, salvo que el petitorio de revocatoria se funde en causa distinta a la que originó la decisión jurisdiccional.

De la revisión del expediente disciplinario tramitado en primera instancia por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1 —dependencia que profirió fallo sancionatorio el 7 de mayo de 2024— y en sede de alzada por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento —órgano plural que emitió decisión confirmatoria el 24 de julio

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 23 de febrero de 2011, radicación 11001-03-25-000-2005-00114-00 (4983-05). C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 de 26 de abril de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁹ "Artículo 144. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar, por una única vez, la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en este Código. // La revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva; con todo, si se hubiere proferido sentencia, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional".

⁴⁰ Requisitos para solicitar revocatoria artículos 141, 144 y 145 de la Ley 1952 de 2019.

de 2024—, se evidencia que la solicitud no cumple con uno de los requisitos de procedibilidad, cual es la no interposición de recursos⁴¹ contra la providencia sancionatoria de primer grado, razón por la cual la petición deviene improcedente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 1952 de 2019.

Ante el incumplimiento de la referida circunstancia fáctica, en principio, no es jurídicamente viable efectuar el examen de la petición, pues tal pretensión a instancia del sancionado solo es posible cuando no se hubieren incoado los medios impugnatorios ordinarios previstos en el régimen disciplinario.

4.5. Revocatoria de oficio

En lo que atañe a la prerrogativa del Procurador General de la Nación para revocar de oficio las decisiones de archivo, los fallos sancionatorios y las providencias absolutorias, dicha potestad procede siempre y cuando tales pronunciamientos infrinjan manifiestamente las normas legales en que deban fundarse.

A propósito de esa transgresión del ordenamiento jurídico, el Consejo de Estado ha señalado⁴²:

“En tanto expresión del principio de Estado de Derecho, y más concretamente del principio de legalidad, su objetivo es estatuir un mecanismo que al tiempo que limite el poder de las autoridades, forzando a que sus actuaciones se sometan siempre a las formas preestablecidas por la ley, contribuya tanto a la garantía y realización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades adecuadas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración, como a un mejor ejercicio de las funciones públicas y a una más imparcial aplicación del Derecho, gracias al debate entidad-particular(es) que propicia.

Lo anterior no significa que el debido proceso consagrado por el artículo 29 Constitucional sea un derecho absoluto o de contenido uniforme. Es, por el contrario, un estándar de corrección formal que por las razones antes expuestas impone la Constitución a la Administración y a los jueces. De aquí que, aunque deba guardar siempre conformidad con las exigencias mínimas del derecho de defensa, contradicción, audiencia y publicidad que impone la norma constitucional, admita distintas configuraciones legales acordes con la naturaleza y las particularidades de la actuación administrativa y fase procesal regulada.

Bajo este marco la Corte Constitucional ha identificado algunas garantías mínimas asociadas al concepto de debido proceso administrativo, que, con

⁴¹ Acorde con la sentencia C-095 de 1998 de la Corte Constitucional (M.P. Hernando Herrera Vergara), utilizados los recursos, ellos suponen por sí mismos la posibilidad de defensa del interesado; lo anterior, en virtud de los principios de economía y celeridad.

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia de 3 de julio de 2014. Radicado 05001-23-31-000-2000-02324-01.



independencia de las particularidades propias de la regulación específica de cada actuación, deben ser acatadas de forma general en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 Superior. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; (ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iii) ser oído durante toda la actuación; (iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; (vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción, e (viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle. (...) (Sic)".

Del contenido del expediente cuestionado en sede del presente trámite de revocatoria directa, se vislumbra que, pese a que las autoridades que tramitaron y fallaron el plenario en primera y segunda instancia, esto es, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1 y la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación —como *a quo* y *ad quem*, respectivamente—, eran competentes, según lo previsto por los artículos 22, 25 y 25 A del Decreto Ley 262 de 2000 (modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021), y aun cuando el implicado compareció e intervino en la actuación, este despacho observa que se presentó una vulneración del debido proceso, que afectó el derecho de defensa y contradicción del inquirido, en punto del procedimiento de adecuación típica realizado desde el mismo momento de la imputación jurídica, como se explicará a continuación:

Al accionado se le endilgaron los siguientes dos (2) cargos, los cuales fueron el sustento de los fallos de primer y segundo grado, en vista de que no fueron desvirtuados, y, a juicio de los funcionarios de conocimiento, estaban probados:

"Primer cargo

Luis Guillermo Pérez Casas, en su condición de superintendente del Subsidio Familiar, para la época de los hechos, incurrió en falta disciplinaria al expedir, sin justificación constitucional, legal o reglamentaria, la Resolución No. 0679 de 14 de octubre de 2022, mediante la cual modificó la Resolución No. 498 del 5 de agosto de 2022, que contenía la lista de elegibles de directores administrativos y/o agentes de intervención total, lo que permitió que personas que no habían participado en la convocatoria abierta por la Resolución 0275 de 2022, ni cumplido los requisitos mínimos exigidos para ese momento, pudieran integrar la lista de elegibles y ocupar los cargos y/o función ofertada.

(...) Con la conducta descrita, el disciplinable incurrió en la falta gravísima establecida en el artículo 65 de la Ley 1952 de 2019, la cual se comete "cuando se realiza objetivamente una descripción típica consagrada en la Ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él", en este caso, la descripción típica prevista en el artículo 413 de Código Penal, es la denominada como prevaricato por acción, en los siguientes términos: // "Artículo 413: Prevaricato por

acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley (Sic)”.

“Segundo cargo

Luis Guillermo Pérez Casas, en su calidad de superintendente del Subsidio Familiar, para la época de los hechos, incurrió en falta disciplinaria al ejercer las potestades de su cargo con una finalidad distinta a la de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad.

Conducta en la que incurrió al solicitar a las cajas de compensación familiar aportes o contribuciones en dinero para apoyar una iniciativa promovida por monseñor Rubén Darío Jaramillo, en favor de la población de Buenaventura, primero a COMFANDI y CONFENALCO Valle y, luego, en un acto público, celebrado el día 9 de diciembre de 2022, en las instalaciones de CAFAM de la ciudad de Bogotá, a las demás cajas de compensación asistentes al evento, evento en el que se indicó que varias cajas ya habían hecho el mencionado aporte.

Con la conducta descrita, el disciplinable incurrió en la falta gravísima establecida en el artículo 55, numeral 9 de la Ley 1952 de 2019, consistente en “Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante”, al solicitar directamente beneficios a favor de un tercero, sin que ello se encuentre dentro de las funciones de vigilancia y control propias de la entidad (Sic)”.

Para emprender el examen oficioso, se abordarán los cargos atribuidos de manera individual, así:

4.5.1. Frente al cargo primero

Como se advirtió, al disciplinado Luis Guillermo Pérez Casas se le endilgó la falta gravísima consignada en el artículo 65 del Código General Disciplinario, es decir, haber realizado *“objetivamente una descripción típica consagrada en la Ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él”*, por lo cual, se efectuó la remisión normativa al artículo 413 del Código Penal (prevaricato por acción).

Lo anterior, en razón a la expedición de la Resolución 0679 de 14 de octubre de 2022, que modificó las Resoluciones 0275 y 0498 de 2022, acto administrativo que, a juicio de la autoridad disciplinaria, fue proferido en contravía del marco legal.

En efecto, en el pliego de cargos se indicó⁴³:

⁴³ Folio 31 cuaderno 2.



“Conforme con la redacción del tipo penal, prevaricato por acción, no basta con demostrar cualquier oposición entre la ley y la resolución objeto de cuestionamiento para predicar la tipicidad de la conducta, sino que es indispensable que esta sea manifiesta, es decir, que no haya lugar a aceptar la existencia de un error en la interpretación de la norma, por tanto, debe ser evidente e inequívoca la intención del disciplinable de apartarse de la norma, en el caso particular, de un acto administrativo -lista de elegibles-, para no aplicarlo y desconocerlo y, en su lugar, proferir una resolución manifiestamente contraria a ese acto que era de obligatorio cumplimiento para la administración, específicamente para la Superintendencia del Subsidio Familiar y, concretamente para el superintendente Luis Guillermo Pérez Casas. // La lista de elegibles, en este caso, era la norma de obligatorio cumplimiento y observancia que fue desconocida por parte del disciplinable (Sic)”.

De acuerdo con la descripción del artículo 413 del Código Penal⁴⁴, el prevaricato por acción exige: (i) un sujeto activo calificado (servidor público) que (ii) profiera una resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley.

Frente al segundo ingrediente normativo del tipo, la Corte Suprema de Justicia⁴⁵ señaló que no basta que la actuación del servidor público sea ilegal, sino que se requiere que la discrepancia entre el acto jurídico proferido y la comprensión de las normas aplicables sea evidente y no admita justificación alguna.

Al respecto, la citada corporación expuso:

“Sobre la exigencia normativa de ser la decisión manifiestamente contraria a la ley, la Sala ha sostenido que alude al desconocimiento ostensible de la normativa que debe ser aplicada, de suerte que se evidencie, de manera objetiva, “que la decisión es producto del capricho o arbitrariedad, como cuando se advierte por la carencia de sustento fáctico y jurídico, el desconocimiento burdo y mal intencionado del marco normativo” (Cfr. CSJ SP, 13 ago. 2003, rad. 19303, SP, 3 jul. 2013, rad. 40226, SP4620-2016, rad. 44697, SP5394-2017, rad. 47920 y SP1310-2021, rad. 55780, entre otras).

Adicionalmente a esto se exige que la contrariedad del acto procesal que es tildado de ilegal “por razones sustanciales, de procedimiento o de competencia”, con los enunciados normativos, o la comprensión de sus contenidos, “no admita justificación razonable alguna” (Cfr. CSJ AP. 29 de

⁴⁴ “Artículo 413 Ley 599 de 2000. Prevaricato por acción. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses. Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 917 de 2001 (Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004)”.

⁴⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. SP248-2024 Segunda instancia No. 58249. 14 de febrero de 2024. Acta No. 018. M.P. Gerardo Barbosa Castillo.

julio de 2015, rad. No. 44031 y SP3578-2020, rad. 55140, entre otras) (...) (Sic)".

Coincidente con lo anterior, el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria resaltó⁴⁶:

"Dicho de otro modo, «cuando las decisiones se sustraen sin argumento alguno al texto de preceptos legales claros y precisos, o cuando los planteamientos invocados para ello no resultan de manera razonable atendibles en el ámbito jurídico, verbi gratia, por responder a una palmaria motivación sofisticada grotescamente ajena a los medios de convicción o por tratarse de una interpretación contraria al nítido texto legal».

En sí, la actuación prevaricadora es aquella que contradice de forma inequívoca el sentido del texto normativo, por manera que la decisión censurada se revela en sí misma caprichosa, fruto de la arbitrariedad del servidor. Consecuentemente, el juicio de tipicidad objetiva no versa sobre el acierto o desatino de la determinación. Se censura el yerro que trasciende al simple error, que se devela en sí mismo absurdo, irrazonable e inadmisibles y, por lo mismo, revelador de la intención positiva del funcionario de apartarse del precepto normativo para imponer su voluntad, y desprovista de cualquier ponderación que la justifique.

Es así que, dicho comportamiento delictivo solo admite la modalidad dolosa, por ello, el prevaricato por acción no se configura cuando la decisión, aunque sea contraria a la ley, es el resultado de la inexperiencia, desidia, impericia, ignorancia o ausencia de algún propósito criminal de quien la profiere (...) (Sic)".

En el mismo sentido, el órgano de cierre en comentario determinó⁴⁷:

"De acuerdo con lo anterior, la Sala tiene decantado que el comportamiento punible desde el punto de vista objetivo se compone en los siguientes elementos:

"(i) un sujeto activo calificado, es decir, que se trate de servidor público; (ii) que profiera resolución, dictamen o concepto; y (iii) que este pronunciamiento sea manifiestamente contrario a la ley, esto es, no basta que la providencia sea ilegal -por razones sustanciales, de procedimiento o de competencia-, sino que la disparidad del acto respecto de la comprensión de los textos o enunciados -contentivos del derecho positivo llamado a imperar- «no admite justificación razonable alguna».

Ahora, sobre el ingrediente normativo "manifiestamente contrario a la ley", la Corte ha precisado lo siguiente: "(...) para que la actuación pueda ser considerada como prevaricadora, debe ser "ostensible y manifiestamente ilegal," es decir, "violentar de manera inequívoca el texto y el sentido de la norma", dependiendo siempre de su grado de complejidad, pues resulta comprensible que del grado de dificultad

⁴⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. SP157-2024. Radicación 61539. 7 de febrero de 2024. Acta No. 013. M.P. Gerson Chaverra Castro.

⁴⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. SP025-2023. Radicado No. 56218. 8 de febrero de 2023. Acta No. 022. M.P. Fernando León Bolaños Palacios.



para la interpretación de su sentido o para su aplicación dependerá la valoración de lo manifiestamente ilegal, de allí que, ciertamente, no puedan ser tenidas como prevaricadoras, todas aquellas decisiones que se tilden de desacertadas, cuando quiera que estén fundadas “en un concienzudo examen del material probatorio y en el análisis jurídico de las normas aplicables al caso”.

Se concluye, entonces, que para que el acto, la decisión o el concepto del funcionario público sea manifiestamente contrario a la ley, debe reflejar su oposición al mandato jurídico en forma clara y abierta, revelándose objetivamente que es producto del simple capricho, de la mera arbitrariedad, como cuando se advierte por la carencia de sustento fáctico y jurídico, el desconocimiento burdo y mal intencionado del marco normativo”.

Entonces, cuando de prevaricato por acción se trata, es indispensable acreditar que exista contradicción manifiesta entre el ordenamiento jurídico que regula el asunto y la decisión adoptada por el servidor público o el incumplimiento de los demás elementos constitutivos del tipo, verbigracia, el dolo -necesario para incurrir en la infracción- (...) (Sic)”.

También la Corte Constitucional se ha referido al tipo penal de prevaricato por acción en los siguientes términos⁴⁸:

“En lo que atañe al sentido de la expresión “manifiestamente contrario a la ley”, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha proferido importantes providencias, cuyo contenido es preciso examinar. Así, en sentencia del 18 de febrero de 2003, consideró lo siguiente:

“No basta, por supuesto, la simple disparidad con el ordenamiento jurídico, pues si nos atenemos al sentido literal del texto, es menester que la contradicción sea de tal modo ostensible que no quepa la menor duda de que la decisión obedece a la pura arbitrariedad del funcionario, y no a una postura admisible dentro de los más amplios marcos del derecho vigente”⁴⁹. (Negrilla y subrayado agregado).

De igual manera, en sentencia del 25 de mayo de 2005 la máxima instancia de la justicia penal ordinaria, interpretó el sentido de la expresión “manifiestamente” de la siguiente forma:

“Lo manifiesto es lo que se presenta con claridad y evidencia, lo que es patente, que está al descubierto, que es notoriamente visible. La exigencia legal apunta, entonces, a que la simple comparación entre la ley con lo expresado en la providencia debe mostrar incuestionable la ilegalidad de la última. Si la contrariedad nace luego de elaborados análisis, la atipicidad del comportamiento deriva incuestionable, en cuanto no es ostensible.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335/08. Referencia: expedientes D-6943 y D-6946. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. 16 de abril de 2018.

⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia del 18 de febrero de 2003, radicado 16.262.

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en auto del 23 de febrero de 2006 examinó in extenso el contenido y alcance de la expresión “manifiestamente contrario a la ley”, habiendo concluido lo siguiente:

“La resolución, dictamen o concepto que es contraria a la ley de manera **manifiesta**, es aquella que de su contenido se infiere sin dificultad alguna la falta de sindéresis y de todo fundamento para juzgar los supuestos fácticos y jurídicos de un asunto sometido a su conocimiento, no por la incapacidad del servidor público y si por la evidente, ostensible y notoria actitud suya por apartarse de la norma jurídica que lo regula.

La conceptualización de la contrariedad manifiesta de la resolución con la ley hace relación entonces a las **decisiones que sin ninguna reflexión** o con ellas ofrecen conclusiones opuestas a lo que muestran las pruebas o al derecho bajo el cual debe resolverse el asunto, de tal suerte que el reconocimiento que se haga resulta arbitrario y caprichoso al provenir de una deliberada y mal intencionada voluntad del servidor público por contravenir el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, **no caben en ella las simples diferencias de criterios respecto de un determinado punto de derecho**, especialmente frente a materias que por su enorme complejidad o por su misma ambigüedad admiten diversas interpretaciones u opiniones, pues no puede ignorarse que en el universo jurídico suelen ser comunes las discrepancias aún en temas que aparentemente no ofrecerían dificultad alguna en su resolución.

Como **tampoco la disparidad o controversia en la apreciación de los medios de convicción puede ser erigida en motivo de contrariedad**, mientras su valoración no desconozca de manera grave y manifiesta las reglas que nutren la sana crítica, pues no debe olvidarse que la persuasión racional elemento esencial de ella permite al juzgador una libertad relativa en esa labor, contraria e inexistente en un sistema de tarifa legal (...). (Negrillas y subrayados agregados).

(...) Una interpretación armónica de los artículos constitucionales mediante los cuales se consagra el principio de legalidad en Colombia, indica que todos los servidores públicos, incluidos por supuesto los jueces y los particulares que ejercen funciones públicas, pueden incurrir en el ilícito de prevaricato por acción, a causa de la emisión de una providencia, resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a los preceptos constitucionales, la ley o un acto administrativo de carácter general.

En tal sentido, cabe recordar que el artículo 230 Superior al referirse a la “ley”, alude realmente a las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, bien puede tratarse de la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general. Por el contrario, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.



Así las cosas, la Corte insiste en señalar que el delito de prevaricato por acción se comete únicamente cuando los servidores públicos, incluidos los jueces de la República, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política, emiten resolución, dictamen o concepto que resulte ser manifiestamente contrario a la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general, en los términos indicados de manera constante por la jurisprudencia de la Sala penal de la Corte Suprema de Justicia (...) (Sic)".

Se dilucida de la jurisprudencia transcrita que, para que se configure el prevaricato por acción, el acto reprochado no solo debe ser manifiestamente contrario a la ley, sino que sea clara y abierta su discordancia con el ordenamiento jurídico, evidenciándose el capricho o la arbitrariedad del servidor al expedirlo. Ello significa que no es suficiente que la actuación del funcionario sea ilegal; se requiere que la disconformidad entre el acto desplegado y la comprensión de las normas aplicables sea evidente y no admita justificación alguna.

Así mismo, las autoridades jurisdiccionales han indicado que las diferencias de criterio respecto a un determinado punto jurídico, *per se*, desestiman la consumación del tipo penal *sub examine*.

Se vislumbra que el juicio de recriminación realizado contra el procesado Pérez Casas se centra en el cuestionamiento atinente a la expedición de la Resolución 0679 de 14 de octubre de 2022, modificatoria de las Resoluciones 0275 y 498 de 2022, dado que con aquella, supuestamente se desatendió la lista de elegibles de directores administrativos y/o agentes de intervención, asunto que, en opinión de los funcionarios de conocimiento, conllevó una manifiesta e inequívoca conculcación de la ley en sentido material.

Sin embargo, para esclarecer si se presentaron los elementos constitutivos del prevaricato por acción, específicamente, el presupuesto tocante a la oposición clara y ostensible del acto administrativo con el marco normativo, producto de una decisión caprichosa, irreflexiva y arbitraria del servidor que expidió la Resolución objeto de discusión, es imperativo revisar su motivación.

En lo que incumbe a esta temática, no sobra mencionar que las altas cortes se han referido a la obligatoriedad de motivar los actos. Atinente a la sustentación de los pronunciamientos adoptados en las actuaciones administrativas, el Consejo de

Estado⁵⁰ señaló el deber a cargo del servidor público que los profiere, de detallar las razones normativas y factuales que originaron la decisión en ellos contenida, para amparar la observancia y el respeto del derecho al debido proceso, dado que ello permite conocer las causas que impulsaron a la administración a expresar su voluntad en determinado sentido, lo que va acorde con el postulado de publicidad. Ese axioma, además, precave que se expidan providencias caprichosas y carentes de fundamentación.

La Corte Constitucional reiteró la posición precedente, en el sentido de que la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando así la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico⁵¹.

Al revisar el contenido de la Resolución 0679 de 14 de octubre de 2022, proferida por el otrora Superintendente de Subsidio Familiar Luis Guillermo Pérez Casas, se evidencia que el signatario justificó su expedición con base en los siguientes argumentos⁵²:

“Que de conformidad con el artículo 5º del Decreto número 2595 de 2021, el Superintendente del Subsidio Familiar tiene las siguientes funciones:

(...) 24. Designar Director Administrativo y agente especial para la administración y representación jurídica de la Caja de Compensación Familiar intervenida, cuyas actuaciones serán realizadas bajo su propia responsabilidad.

(...) Que, en aras de mayor seguridad jurídica, imparcialidad e independencia, la Resolución 275 de 2022 estableció el procedimiento que determina las reglas relacionadas con la inscripción, designación, fijación de honorarios, posesión, funciones, obligaciones, seguimiento, sanciones, reemplazo y otros asuntos de los Agentes Especiales de Intervención y Directores Administrativos designados por la Superintendencia del Subsidio Familiar conforme las medidas cautelares previstas en la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2595 de 2012.

(...) Que el Artículo 3 de la Resolución No. 0275 del 13 de mayo de 2022 fijó las reglas y el procedimiento para la conformación de la lista de elegibles de Agentes de Intervención y/o Directores Administrativos, la Superintendencia del Subsidio Familiar, de acuerdo con sus funciones legales y reglamentarias, disponiendo la realización, cada dos años, de una convocatoria pública con una duración de (5) días hábiles, en la cual se señalarán los requisitos para la inscripción, documentos

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, 23 de marzo de 2017. Radicado 11001-03-25-000-2011-00519-00(2009-11). Postura replicada en la providencia de 5 de julio de 2018 con radicado 110010325000201000064 00 (0685-2010) proferida por la misma corporación.

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-350 de 2011, T-204 de 2012 y SU-054 de 2015, entre otras.

⁵² Folio 159 y ss. cuaderno 1.



IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020

que deben acompañar la solicitud de inscripción, formato de solicitud de inscripción, y causales de inhabilidad, incompatibilidad y responsabilidad.

Que, en aras de garantizar la aplicación del principio de objetividad, participación, pluralidad e igualdad de oportunidades para todas las personas interesadas en formar parte de la lista de elegibles de Agentes de Intervención y/o Directores Administrativos, resulta necesario para la Superintendencia del Subsidio Familiar modificar el artículo 3 de la Resolución No. 0275 del 13 de mayo de 2022 para facilitar una inscripción permanente de las personas interesadas en desempeñar las Funciones de Agentes de Intervención y/o Directores Administrativos, sin restringir la vigencia de la participación a un período determinado.

Que, para efectos de lo señalado, se hace necesario preservar las condiciones de elegibilidad de las personas que hacen parte de la lista de elegibles de Agentes de Intervención y/o Directores Administrativos, la Superintendencia del Subsidio Familiar facilitará la apertura de procesos de inscripción y de conformación de listas de elegibles en cualquier momento, con sujeción a los requisitos y términos dispuestos por la Resolución No. 0275 del 13 de mayo de 2022 (...) (Sic)".

Frente a la decisión aludida *ex ante*, esta jefatura observa que el funcionario que la profirió plasmó las razones normativas y de hecho por las cuales adoptó el pronunciamiento modificatorio que fue objeto de cuestionamiento en sede el trámite administrativo sancionatorio disciplinario que es materia de estudio en revocatoria directa. La inclusión de los motivos que suscitaron el nacimiento de la Resolución en mención permitió a los interesados conocer su fundamentación.

Consecuentemente, no es acertado aseverar que acaeció una violación manifiesta, caprichosa, arbitraria y clara del ordenamiento jurídico con la expedición de la susodicha Resolución 679 de 2022.

Debe recordarse que para la configuración del prevaricato por acción, se itera, se requiere que la discordancia del acto con la ley sea inequívoca e injustificable, lo que en este caso no ocurrió. A lo sumo, se presentó una diferencia de criterio que impide la consumación del tipo penal.

Ello significa que, en punto de la imputación jurídica del primer cargo, y en razón a que de la lectura del reproche se colige que las autoridades disciplinarias de primera y segunda instancia, en síntesis, consideraron inadecuadas las explicaciones del sancionado Pérez Casas al expedir la Resolución plurimentada, es indefectible acotar que nos encontraríamos en presencia de una desavenencia interpretativa, de un debate jurídico en torno a la motivación de una norma y a los criterios plasmados en ella, por lo que se trata de una discusión sobre la legalidad del pronunciamiento a que se ha hecho alusión.

Debe precisarse que el derecho disciplinario no estudia tales aristas, sino que, de acuerdo con la Corte Constitucional⁵³, *"constituye un derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo (Sic)"*.

Indicó la misma corporación que *"[s]u finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables"*.

Adicionalmente, es imperativo resaltar que las temáticas relativas al ejercicio hermenéutico y labores intelectuales de interpretación no tienen la potencialidad de trascender al espectro disciplinario, en vista de que las discrepancias de naturaleza jurídica en cuanto a la aplicación de una norma no pueden ser constitutivas de falta, porque las conclusiones que de allí deriven se basan en una tarea analítica que, en principio, no configura comportamiento típico, sustancialmente ilícito y culpable.

La potestad disciplinaria, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en manera alguna comprende el análisis de la legalidad respecto a la adopción de decisiones o los errores interpretativos en que incurran los servidores; es usual que, al desarrollar la tarea de construcción del argumento, se presenten equivocaciones, desaciertos y disparidad de criterios. No obstante, el mismo ordenamiento jurídico prevé los mecanismos encaminados a subsanar tales falencias, *verbi gratia*, los medios de control contenciosos administrativos.

Desde la órbita del derecho disciplinario, las cuestiones atinentes a la pura doctrina o la interpretación de la ley, salvo que inobserven de manera grosera y manifiesta el marco legal y constitucional (lo que no se evidencia en este caso), no pueden servir de sustento para generar la imposición de sanción alguna, más en escenarios respecto de los cuales existe polémica⁵⁴.

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030 de 2012.

⁵⁴ Posición expuesta por la Procuraduría General de la Nación en los siguientes radicados: (i) 014-49504-2000 de 18 de octubre de 2001: "Así se infiere de las providencias emitidas por los más altos tribunales judiciales del país, inclusive del criterio que ha venido sosteniendo la misma Procuraduría General de la Nación de tiempo atrás, como el concepto emitido en 1972, así: // "(...) Es principio acogido por la doctrina jurisprudencial el de que la jurisdicción disciplinaria en manera alguna comprende el análisis de la legalidad de las providencias judiciales, y los errores en que puedan caer los funcionarios por tal motivo no están comprendidos ni en las conductas atentatorias contra la dignidad de la administración de justicia, ni las contrarias a la eficiencia de la administración de justicia. Todos los hechos constitutivos de esas conductas sancionables, hacen referencia a casos distintos a la de errada interpretación de normas legales, en que puede alegarse que trata de un incumplimiento de los deberes propios del cargo, pues ese incumplimiento, como se deduce del artículo 96 del decreto que se viene citando (Decreto 250 de 1970) hace referencia a los deberes de actuación y de diligenciamiento de los procesos y a la conducta personal y social de los Jueces, más no que estos deban equivocarse; porque entonces sobraría la organización judicial, ya que no habría desaciertos interpretativos y por ende las instancias judiciales procesales no tendrían justificación alguna". // De igual forma en fallos de segunda instancia la Procuraduría viene aplicando estos criterios cuando sobre el particular dice: // "La Corte Suprema de Justicia, ha expresado que

Por ello, desde el punto de vista de la *opinio iuris*, el comportamiento desplegado por el implicado Luis Guillermo Pérez Casas al motivar la Resolución N.º 679 de 14 de octubre de 2022, acto en el que plasmó argumentos jurídicos y fácticos para justificar la modificación de la Resolución 275 de 13 de mayo de 2022, no puede ser objeto de reproche disciplinario, dado que la apreciación que sirvió de sustento al acto administrativo investigado obedeció a un criterio esgrimido por el signatario, circunstancia que imposibilita la consumación del típico punible de prevaricato por acción, como se reseñó *supra*.

La falencia detectada dejó sin piso el proceso de adecuación típica realizado, lo que ineluctablemente perturbó el derecho fundamental al debido proceso.

La tipicidad de una conducta en materia disciplinaria va concatenada con el principio de legalidad y el debido proceso, razón por la cual es necesario aludir al marco normativo y jurisprudencial:

a) La Constitución Política prevé, en su artículo 29, que “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

b) El Consejo de Estado⁵⁵ señaló:

“La tipicidad como categoría dogmática del derecho disciplinario encuentra su razón de ser en el principio de legalidad como expresión del debido proceso que implica que nadie puede ser juzgado si no por una infracción, falta o delito descrito previamente por la ley [artículo 29 de la Constitución Política]. (...) En términos de la Corte Constitucional este principio “cumple con la función de garantizar, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca qué comportamientos son sancionados, y de otro proteger la seguridad jurídica”.

(...) El proceso de adecuación típica supone la comprobación lógica y razonada de la relación de subsunción entre la descripción legal de la conducta disciplinable y la efectivamente desplegada por el sujeto activo, de lo cual surge a su vez, una relación de contrariedad entre el comportamiento de quien tiene a su cargo el ejercicio de funciones públicas y el deber presuntamente incumplido (...) (Sic)”.

las decisiones equivocadas de los funcionarios y las actuaciones irregulares en que incurran con motivo del ejercicio de la función jurisdiccional que les está encomendada, no constituyen faltas disciplinarias puesto que corregir los errores *in jurando* o *in procedendo*, en que puedan incurrir, ha establecido el legislador los recursos y las causales de nulidad”. // Así las cosas, no tratándose del cumplimiento de deberes, ni la incursión en prohibiciones o el desconocimiento de derechos, sino simplemente de errores de interpretación y de procedimiento, no se estructuran los elementos para atribuirle responsabilidad disciplinaria a los implicados, pues es evidente que su comportamiento no encaja dentro de lo preceptuado por el artículo 14 de la Ley 200 de 1995 donde se proscribió toda forma de responsabilidad objetiva en materia disciplinaria (Sic)”. (ii) 014-99235-04 de 28 mayo 2004: “(...) La posición doctrinaria sobre un tema de derecho no conduce a la incursión en falta disciplinaria, pues sólo constituye un punto de vista, el cual, de encontrarse equivocado, puede y en su caso debe, ser revisado por la autoridad competente para ese efecto. // Se considera que la interpretación normativa es errónea, por aplicación o inaplicación, fundamentada en ordenamientos positivos: no puede llegar a constituir falta disciplinaria desde cualquier ángulo en que se le mire, en atención a la existencia de elemento de juicio material, objetivo, que permite la actuación administrativa (Sic)”.

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda Subsección A, 17 de mayo de 2018, Rad. No.: 11001-03-25-000-2013-01092-00(2552-13).

c) La Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2012, expresó:

“[E]n el derecho disciplinario resulta exigible el principio de tipicidad, el cual hace parte igualmente de la garantía del debido proceso disciplinario. De acuerdo con este principio, “la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras”.

(...) “[E]n principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria”. Así mismo, ha expresado que con base en este principio “el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta dónde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones (...) (Sic)”.

d) El mismo tribunal, en sentencia C-040 de 2022, reiteró el sentido de la postura precedente, al exponer que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma tal, que no den lugar a ambigüedades o interpretaciones divergentes.

En lo que corresponde al cargo primero, a Pérez Casas se le imputó la falta disciplinaria gravísima prevista por el artículo 65 del CGD, y por remisión normativa, el artículo 413 del Código Penal (prevaricato por acción), como se arguyó.

Al no haberse configurado los elementos objetivos del tipo penal, la falencia advertida deviene relevante en sede de revocatoria directa, por cuanto, de la adecuada formulación del reproche, en sus componentes fáctico, jurídico y probatorio, depende que el disciplinable controvierta de manera eficaz el llamamiento a juicio. Al no haberse atendido tales requisitos, se afectaron materialmente las garantías del implicado, al desconocer los derechos al debido proceso y a la defensa.

La inconsistencia en la tipificación persistió durante todo el proceso, en la medida en que las autoridades disciplinarias a cargo de la instrucción y el juzgamiento en primera y segunda instancia no subsanaron tal yerro; ni siquiera se acudió al instituto jurídico de la variación de cargos, de modo que el vicio trascendió hasta las decisiones definitivas atacadas por el peticionario.

Por lo expuesto, se considera que con la situación analizada a lo largo de este capítulo se configuró irregularidad en el trámite disciplinario que lesionó los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de Luis Guillermo Pérez Casas, situación que afectó la estructuración tanto del pliego de cargos como de las

providencias de primera y segunda instancia, razón por la cual la revocatoria directa oficiosa se torna indispensable, para amparar tales postulados.

4.5.2. Con relación al segundo cargo

Concerniente a este cargo, a Luis Guillermo Pérez Casas se le imputó la falta gravísima consignada en el numeral 9 del artículo 55 del Código General Disciplinario, esto es, “[e]jercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante”, por haber solicitado a las Cajas de Compensación Familiar aportes o contribuciones en dinero para apoyar una iniciativa promovida por el obispo de Buenaventura monseñor Rubén Darío Jaramillo, en favor de la población de ese ente territorial.

En este caso, se incurrió en un error fáctico, en vista de que se valoraron las pruebas de manera equivocada, por lo que se vio afectado el debido proceso, en consideración a que el verbo rector que estructuró el proceso de encuadramiento típico (solicitar) no se dio, como se expondrá.

Durante todo el devenir procesal, los funcionarios de conocimiento de instancia partieron de la base de que el disciplinado Luis Guillermo Pérez Casas solicitó aportes o contribuciones a las Cajas de Compensación Familiar.

En el auto de cargos se indicó⁵⁶:

“De lo expuesto, se advierte que, para esta delegada, al ser las cajas de compensación familiar vigiladas y controladas por la Superintendencia de Subsidio Familiar, al titular de la función no le era permitido solicitar aportes distintos a los legalmente ordenados, es decir, la administración de los recursos parafiscales con los cuales se financia el Sistema del Subsidio Familiar; el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (...).

Así, por más altruista que fuera el objeto o fin propuesto por el superintendente de Subsidio Familiar, le estaba prohibido solicitar a sus vigilados aportes para un tercero, como en este caso (...).

No se puede pasar por alto que Luis Guillermo Pérez Casas hizo uso de su cargo como superintendente del Subsidio Familiar para realizar las solicitudes de aportes económicos a las cajas de compensación familiar, primero a COMFANDI y CONFENALCO Valle y, luego, en un acto oficial y público celebrado en las instalaciones de CAFAM, el día 9 de diciembre de 2022, a todas las cajas, según su propia afirmación y que, por demás, en los términos de los alegatos de la defensa, no debe ser objeto de reproche disciplinario por sus fines altruistas, como manifestación del principio de solidaridad y un aporte a la paz en la sociedad colombiana.

⁵⁶ Folios 27 y Vto., 39 y Vto. cuaderno 2.

(...) Conforme con la conducta endilgada de cara a las disposiciones que se consideran infringidas, el comportamiento asumido por el disciplinable, en criterio de esta delegada, se adecúa a la descripción típica del numeral 9 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, ya que Luis Guillermo Pérez Casas debió encaminar su comportamiento al cumplimiento de los fines de la Superintendencia de Subsidio Familiar y abstenerse de ejercer cualquier acto que implicara un desvío de sus funciones, al utilizar la posición que el cargo le otorgaba sobre las cajas de compensación familiar, para solicitar beneficios para un tercero, representados en aportes monetarios, por fuera de los ámbitos a los que estaban obligadas aquellas.

Actuación que se constituyó en el ejercicio indebido del cargo o función, ya que, como superintendente del Subsidio Familiar, no tenía entre sus funciones obrar como lo hizo, por el contrario, estaba en la obligación de enmarcar su comportamiento en las normas que le asignaban las funciones previstas en el Decreto 2150 de 1992, el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2595 de 2012, pero contrario a ello, de manera deliberada utilizó su cargo para pedir aportes a las entidades controladas y vigiladas por él, hecho que, en sí mismo, les impedía a las cajas ejercer su derecho a determinar libremente si aportaban o no, en tanto, quien realizaba la solicitud tenía la potestad de control y vigilancia sobre ellas (...).

(...) La conducta reprochada permite advertir que se trató de una solicitud de dinero que hizo el disciplinable a las entidades frente a la cuales él, por disposición constitucional y legal, tenía bajo su control y vigilancia, lo que denota, independientemente de si los aportes se efectuaron o el origen de estos, que las cajas de compensación familiar, por el vínculo legal existente con el disciplinable, recibieron la solicitud no como un simple llamado a la solidaridad, sino un requerimiento en razón de la investidura de quien estaba haciendo la petición, so pena de las acciones y/o decisiones que las pudieran afectar, lo que determina que, consciente o inconscientemente en el imaginario de esas organizaciones, la solicitud se tradujo en una especie de orden y, por tanto, en el imperativo compromiso de cumplir con el requerimiento, bajo el temor de las represalias que se pudieran generar.

En otros términos, no era una contribución voluntaria, como lo quiere hacer ver la defensa, pues esta solicitud, efectuada por quien tiene la facultad, competencia y/o potestad de controlar y vigilar, se torna obligatoria, debido a la fuerza moral que representaba quien estaba efectuando el requerimiento (...) (Sic)".

En el fallo de primera instancia, la autoridad competente, al analizar el segundo cargo, examinó lo siguiente⁵⁷:

"Se imputó que el Dr. Pérez Casas, como superintendente, solicitó a las cajas de compensación familiar COMFANDI y CONFENALCO Valle aportes económicos para una iniciativa que beneficiaría a la población de Buenaventura (...).

⁵⁷ Folios 664 Vto. y 665 cuaderno 4.



(...) El hecho de que Pérez Casas solicitara directamente contribuciones a las cajas de compensación familiar, utilizando su posición como autoridad de inspección y vigilancia, es un uso indebido de su cargo (...) (Sic)".

En la misma providencia, en punto del recuento probatorio, se señaló⁵⁸:

"[L]a Dra. Diana Lucía Reyes Gutiérrez, directora administrativa de Comfenalco Tolima, según su propio dicho conoció por parte del superintendente del proyecto de Buenaventura y que podrían hacer parte de él poniéndose en contacto con el arzobispo, precisa que colaboraron con la iniciativa con recursos distintos a los del 4%.

Añadió que (...) también asistieron al evento del 9 de diciembre de 2022 en donde se les comentó la iniciativa, no hubo sentimiento de coerción, sino un llamado de ayuda al país haciendo énfasis en que era voluntario, en el caso de las personas que no pudieron aportar no había ninguna repercusión por no hacerlo.

Comenta que no es la primera vez que se realizan estas iniciativas (...).

Por su parte, la Dra. Doris Esther Benavides Tirado, directora administrativa principal de COMFASUCRE, odontóloga con estudios de gerencia pública, de calidad y auditoría en salud, manifestó que se encontraba en la reunión y comenta que lo que el superintendente hizo fue un llamado a la solidaridad y que los recursos utilizados eran para luchar contra la guerra. Agrega que no hubo ningún afán coercitivo en su discurso así que dentro de su caja se reunieron para hacer una colecta y lo recaudado se envió (...).

En equiparable sentido, el Dr. Fabio Alberto Cardona Cardona, subdirector comercial de la Caja de Compensación Cafam, abogado especializado en legislación financiera con experiencia en el banco cafetero, tuvo conocimiento de la solicitud de apoyo a la ciudad de Buenaventura por la crisis social que se estaba viviendo (...). // Hizo hincapié en que el superintendente no solicitaba un aporte monetario, solo era un llamado a la paz en donde cada caja podía aportar lo que bien le pareciera, en su caso intentaron ayudar con uno de sus afiliados que es Homecenter, pero no fue posible brindar la ayuda. Concluye, que en ningún momento esa petición fue con afán coercitivo ni para provecho personal.

(...) A su turno, el Dr. Felice Grimoldi Rebolledo, director de la Caja de Compensación del Valle del Cauca, manifestó a este despacho que conoce la problemática de primera mano debido a su cercanía y trabajo constante, y fue él quien tuvo también la iniciativa de recolectar fondos para esta actividad con recursos, diversos a los del 4%, que en ningún momento se especificaban, eran libres y voluntarios (...).

En análogo sentido, el Dr. Jacobo Tovar Caicedo, director administrativo de COMFANDI, administrador de empresas de profesión, con experiencia en la

⁵⁸ Folio 667 y ss. cuaderno 4.

Corporación Financiera del Valle y Consultoría Internacional en Bush Allen Hamilton, señaló que la gerente regional de COMFANDI Buenaventura asistió a la reunión con monseñor Rubén Darío Jaramillo en donde explicaba que estaba tratando de lograr una tregua entre grupos de pandillas con torneos de fútbol pero que no contaban con los recursos suficientes. // Después de esa reunión decidieron hacer el aporte, pero enfatiza, que en ningún momento el superintendente le hizo solicitudes. (...).

(...) [E]l Dr. John Jairo Narvárez López, consejero de la dirección de Comfenalco, abogado de profesión, con especialización en derecho penal, narró que (...) [s]e trató de un aporte voluntario que derivaba de negocios diferentes a los del 4%, considera que en ningún momento se infringió miedo y enfatiza en que a pesar de que son vigilados por la superintendencia tienen sus propios órganos internos de control como asamblea general de afiliados y consejo directivo y que a partir de ahí toman decisiones autónomas.

(...) Bajo la misma línea argumentativa, el señor Sergio Agustín Suárez Nieves, contador público, administrador de empresas, doctor en ciencias contables y candidato a doctor en ciencias organizacionales, comentó que hubo una reunión en Cafam y que el superintendente hizo un llamado para contribuir con la paz del país, el como parte de Fedecámaras no sintió presión alguna para contribuir, fue un llamado de solidaridad.

En equiparable sentido, el Dr. William Ricardo Alzate Rincón, presidente ejecutivo de la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, abogado especialista en derecho constitucional y administrativo, relató que el superintendente hizo una propuesta abierta a las personas del recinto y que en ningún momento el aportar o no le daba beneficios o les quitaba derechos. Hace énfasis en que la norma no prohíbe, en tanto no sean recursos del 4%.

A su turno, el Dr. Carlos Alfonso Melo Palma, director de la Caja de Compensación CAJASUR, administrador de empresas con especialización en mercados, explicó que lo que el superintendente solicitaba era un aporte voluntario que podía ser personal o por parte de la caja, en ningún momento representó una limitación u orden porque las cajas son autónomas en sus recursos y formas de trabajo. Su conocimiento del asunto fue por parte de los medios de comunicación.

Respecto de los hechos de violencia, el Dr. Gustavo Ernesto Ayala Leal, explicó que en el Casanare se ha presentado mucha violencia y que la convocatoria del superintendente lo sensibilizó del problema y se solicitó ayuda de forma espontánea y abierta, sin coaccionar a nadie, añadió que los recursos no iban a ninguna cuenta privada sino a la de la pastoral de Buenaventura.

(...) A efectos de ratificar lo evidenciado en el video, el Dr. José Alberto López Aragón, director de COMCAJA, administrador de empresas con especialización en alta gerencia y gestión pública, refirió que fue asistente del evento en CAFAM, cuyo objetivo era presentar y establecer un pacto por el trabajo digno, dentro del



cual el Superintendente hizo un llamado de manera espontánea para la posibilidad de participar y apoyar el tema de la paz.

Este llamado, consideró, no se hizo en calidad de superintendente, (...) no fue de manera deliberada ni como lineamiento, así como tampoco hubo represalias por no aportar. Manifiesta que esta iniciativa no ha sido la primera y ejemplifica ello con el terremoto de Armenia.

(...) Respecto de las características de la solicitud, la Dra. Mildred Leticia Pérez Moreno, directora Caja de Compensación Familiar del Amazonas, comunicadora social con estudios en gerencia social y en formulación de proyectos, explicó que el superintendente hizo una invitación derivada de la solidaridad a las cajas, pero no hubo presión, era un aporte voluntario, que no tenía represalias en caso de no aportar, en su caso, no se sumaron a la iniciativa (...).

En igual sentido, la Dra. Nohora Elena Montealegre Mena, directora de la Caja de Compensación de Putumayo, contadora pública con estudios en administración y gerencia institucional, consideró que la misión de las cajas es velar por el bienestar de las familias, y esta iniciativa no está por fuera de los fines de las cajas de compensación, en el llamado del superintendente no se sintió obligada ni tampoco que hubiera represalias por no aportar, solamente se trató de un llamado a la solidaridad por la difícil situación.

(...) El director administrativo de Colsubsidio, Dr. Luis Carlos Arango Vélez, abogado de profesión, señaló que en ningún momento recibió de parte directa o indirecta del señor superintendente solicitud de aporte económico ante la situación de Buenaventura, supo, por una reunión, que se estaba llevando a cabo un proceso de paz, pero no se sintió presionado por aportar y el no hacerlo no cambió su relación con las personas, el dinero no iba a terceros ni constituía dádivas de ningún tipo. En lo personal, se abstuvo de realizar aportes porque Buenaventura no es el departamento del asiento ordinario de los negocios de la Caja de Compensación, pero igualmente considera que la búsqueda de la paz no es ajena a nadie.

(...) De las pruebas referidas, es prioritario poner de presente que nunca se reprochó a las cajas el deseo de apoyar al propósito de paz, pues el objeto de reproche es el actuar del superintendente, de quien se acreditó en el proceso, a través de reuniones, llamadas y en la pluricitada intervención pública, solicitó expresamente a las cajas contribuciones en dinero para la paz en Buenaventura, más allá de la aceptación o no de la petición, lo acreditado es la carencia de apego a la legalidad en el ejercicio de funciones públicas (...) (Sic)".

De lo esbozado, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. De los medios de convicción recolectados, específicamente, las declaraciones rendidas por las personas a cargo de algunas Cajas de Compensación Familiar, se observa que existe confluencia y coincidencia en las aseveraciones relacionadas con el



hecho de que el entonces superintendente y hoy sancionado en primera y segunda instancia Luis Guillermo Pérez Casas, en momento alguno realizó solicitud de aportes o contribuciones en dinero.

Lo que hubo fue una manifestación espontánea, como lo afirmaron los testigos al unísono, en la que el implicado Pérez Casas replicó un pedido de ayuda del obispo de Buenaventura, dada la difícil situación por la que atravesó dicho Distrito en esa época.

De acuerdo con los declarantes, en todo momento tuvieron plena certeza de que no se trataba de una orden emanada del superintendente; también enfatizaron que no hubo presiones ni coacciones.

Relataron que no sintieron miedo, y que la circunstancia de no aportar no generaría consecuencia negativa alguna.

Manifestaron que las Cajas de Compensación tienen sus propios órganos internos de control, tales como la asamblea general de afiliados y el consejo directivo, colegiaturas que son autónomas en la adopción de decisiones.

Los testigos recalcaron que el llamado a la solidaridad no obligatorio que hizo el otrora superintendente Pérez Casas no fue en su calidad de funcionario, no existió premeditación ni se trató de un gesto deliberado, sino que fue espontáneo.

A título de ejemplo, varios versionantes indicaron que ese llamado a la solidaridad no es nuevo y se ha dado en oportunidades anteriores (*verbi gratia*, con el caso del terremoto de Armenia).

2. Pese a los elementos suasorios recabados, la autoridad disciplinaria mantuvo la imputación jurídica, es decir, consideró que el inquirido incurrió en ejercicio indebido del cargo o función, **al solicitar expresamente** a las Cajas de Compensación Familiar aportes o contribuciones para Buenaventura.

Los funcionarios de conocimiento partieron del hecho de que el accionar de Pérez Casas, en su condición de superintendente de subsidio familiar frente a las Cajas de Compensación Familiar fue deliberado.

Desde el mismo pliego de cargos se le reprochó al disciplinado que, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, solicitó aportes dinerarios a los organismos mencionados en acápite anteriores, circunstancia que hipotéticamente impidió a las Cajas obrar de manera libre para decidir si efectuarían las contribuciones o no.

Es más, la imputación plasmada en el auto de cargos hizo alusión a la relación existente entre la Superintendencia de Subsidio Familiar y las Cajas, y, con base en esa premisa

funcional, infirió que los segundos “recibieron la solicitud no como un simple llamado a la solidaridad, sino un requerimiento en razón de la investidura de quien estaba haciendo la petición, so pena de las acciones y/o decisiones que las pudieran afectar, lo que determina que, consciente o inconscientemente en el imaginario de esas organizaciones, la solicitud se tradujo en una especie de orden y, por tanto, en el imperativo compromiso de cumplir con el requerimiento, bajo el temor de las represalias que se pudieran generar”, aseveración que, como fue advertido, carece de sustento probatorio, por cuanto los mismos destinatarios de la supuesta instrucción desestimaron, en los testimonios rendidos, que existiera solicitud, orden, requerimiento o coacción alguna.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (RAE)⁵⁹, el verbo solicitar tiene varias acepciones:

“Del lat. sollicitāre.

1. tr. Pretender, pedir o buscar algo con diligencia y cuidado.

Sin.: pedir, rogar, requerir, suplicar, pretender, aspirar, instar.

2. tr. Hacer diligencias o gestionar los negocios propios o ajenos.

Sin.: gestionar.

3. tr. Requerir y procurar con instancia tener amores con alguien.

Sin.: cortejar.

4. tr. Pedir algo de manera respetuosa, o rellenando una solicitud o instancia.

5. tr. Fís. Someter a un cuerpo a una o más fuerzas con diferente sentido.

6. intr. desus. Instar, urgir”.

Se observa que la acción de solicitar conlleva un comportamiento activo, es decir, la manifestación de voluntad del agente tendiente a pedir, rogar, requerir, suplicar o instar, de manera directa, expresa e inequívoca, algo a otro. Se trata de un obrar que involucra el elemento volitivo, por cuanto implica el despliegue intencional de una conducta.

No obstante, se itera, del acervo que fue relacionado en la providencia sancionatoria referida *supra*, no es posible desde el punto de vista factual, más allá de toda duda razonable, concluir que Luis Guillermo Pérez Casas realizó solicitud expresa de aportes o contribuciones en dinero a las Cajas de Compensación Familiar. *Contrario sensu*, las probanzas son indicativas de la inexistencia de solicitud, circunstancia que inexorablemente afecta el elemento tipicidad, dado que ese verbo rector fue el que estructuró la imputación jurídica del segundo cargo.

Frente a la presencia de defecto fáctico por indebida valoración probatoria que puede afectar el proceso de encuadramiento típico, la jurisprudencia ha expuesto⁶⁰:

“Respecto de este defecto fáctico, la Sala Cuarta de Revisión en la Sentencia T-562 de 2017 sostuvo que tiene lugar “cuando resulta evidente que el apoyo

⁵⁹ <https://dle.rae.es/solicitar>.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-190 de 22 de mayo de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Expedientes: T-6.288.636 y T-6.310.530 AC.

probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado”, por tanto, se configura cuando haya fallas sustanciales originadas en las deficiencias probatorias. En este evento, el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas o, efectúa una valoración por “completo equivocada”.

(...) Bajo estos parámetros, la Corte Constitucional en Sentencia SU-448 de 2016 reiteró que el defecto fáctico “[s]e estructura, entonces, siempre que existan fallas sustanciales en la decisión, que sean atribuibles a deficiencias probatorias del proceso. (...) [E]l fundamento de la intervención del juez de tutela por deficiencias probatorias en el proceso, radica en que, no obstante las amplias facultades discrecionales con que cuenta el juez del proceso para el análisis del material probatorio, éste debe actuar de acuerdo con los principios de la sana crítica, es decir, con base en criterios objetivos y racionales”.

Así mismo, se indicó que:

“No obstante, el operador judicial ostente un amplio margen de valoración probatoria sobre el cual fundamentará su decisión y formará libremente su convencimiento “inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (Arts. 187 CPC y 61 CPL)’ [empero] esta facultad nunca podrá ser ejercida de manera arbitraria, pues dicha valoración lleva intrínseca ‘la adopción de criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez, racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas (...)”.

En consecuencia, el defecto fáctico por indebida valoración probatoria se configura, entre otros, cuando el juez:

- “i) Decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido;*
- ii) Fundamenta su decisión en pruebas ilícitas que se abstuvo de excluir;*
- iii) Valora pruebas manifiestamente inconducentes respecto de los hechos y pretensiones debatidos en un proceso ordinario, no por tratarse en estricto sentido de pruebas viciadas de nulidad sino porque se trata de elementos probatorios que no guardaban relación con el asunto debatido en el proceso; o*
- iv) Da por probados hechos que no cuentan con soporte probatorio dentro del proceso”⁶¹ (...) (Sic).*

El mismo tribunal puntualizó⁶²:

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T-562 de 2017.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 129 de 6 de mayo de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Expediente: T-7.975.759. Ver también: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. 6 de diciembre de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2012-02031-00(AC): “Defecto fáctico: que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”.



“72. El defecto fáctico, en su dimensión positiva, puede acreditarse en dos escenarios. Primero, respecto de aquellas pruebas que pueden ser valoradas de manera libre y amplia, el funcionario judicial incurre en tal defecto cuando actúa contra la razonabilidad. Caso en el que (i) no respeta las reglas de la lógica deóntica al establecer la premisa fáctica, (ii) resuelve la controversia acudiendo a su propio capricho, (iii) no valora íntegramente el acervo, o (iv) funda su convencimiento en pruebas impertinentes, inconducentes o ilícitas. Segundo, si el legislador establece que del elemento probatorio p debe seguirse q, incurre en un defecto fáctico si concluye algo distinto sin ofrecer una justificación para ello (v. gr. la probada falsedad del documento). En cualquiera de los dos eventos antedichos, el juez desconoce el derecho al debido proceso de las partes y, en consecuencia, vía tutela, la decisión podrá dejarse sin efectos (...) (Sic)”.

Por consiguiente, con relación al cargo segundo, a Pérez Casas se le imputó la falta disciplinaria gravísima establecida en el numeral 9 del artículo 55 del CGD, es decir, “[e]jercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante”, por haber solicitado a las Cajas de Compensación Familiar aportes o contribuciones en dinero para apoyar una iniciativa promovida por el obispo de Buenaventura monseñor Rubén Darío Jaramillo, en favor de la población de ese Distrito.

Empero, dado que el verbo “solicitar” es el estructurante de la imputación jurídica, y en vista de que el increpado requerimiento expreso a las Cajas de Compensación Familiar no existió, como fue detallado prolijamente, la irregularidad evidenciada se torna trascendente en sede de revocatoria directa, por cuanto se incurrió en una inadecuada valoración del material probatorio, al pretender probar la desviación de la función por la aparente obligación que impartía el hecho de fungir como Superintendente.

En conclusión, se encuentra acreditada la inadecuada sustentación del cargo aludido al dar por probado un hecho que no lo está, vulnerando con ello el debido proceso al señor Luis Guillermo Pérez Casas, al realizar una valoración equívoca de los testimonios presentados en el desarrollo de la investigación disciplinaria, pues bien, nunca se logró probar el aparente ejercicio de la función con una finalidad distinta a la consagrada en la ley, lo que impidió que la defensa de Pérez Casas ejerciera la contradicción de manera eficaz, lo que afectó materialmente el debido proceso, derecho fundamental del sancionado.

Dicha inconsistencia, persistió durante todo el proceso, desde el pliego de cargos e incluso hasta las decisiones definitivas de primer y segundo grado que culminaron con la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años a Luis Guillermo Pérez Casas, motivo por el cual deben revocarse oficiosamente los interlocutorios cuestionados, en aras de la preeminencia de las garantías sustanciales del disciplinado.

4.6. Efectos de la revocatoria directa oficiosa

Como se señaló en precedencia, al haberse quebrantado la ley disciplinaria y, en consecuencia, vulnerado al sancionado los postulados fundamentales al debido proceso y a la defensa, por las circunstancias reseñadas en el capítulo 4.5., se hace necesario revocar de oficio el fallo de primera instancia proferido el 7 de mayo de 2024 por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, mediante el cual se le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años, y la decisión de segundo grado confirmatoria emitida el 24 de julio de 2024 por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación, dentro del proceso con radicado IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020.

Al respecto, el Consejo de Estado⁶³ especificó:

“[E]n caso de que la Procuraduría General de la Nación considere que debe revocar un fallo sancionatorio, como lo permite la norma disciplinaria, en concordancia con los artículos 6 y 122 de la CP., puede dejarlo sin efecto sin que la norma consagre otra competencia expresa, como la de tomar una decisión alternativa o anular la actuación previa, tal como lo señaló el Tribunal A quo. Esto por cuanto, solo consagran la posibilidad de adoptar decisión de reemplazo en casos de revocatoria directa de fallo absolutorio con violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Derecho Internacional Humanitario, en consideración a la primacía del interés superior de la Justicia.

(...) La revocatoria directa no forma parte de la actuación administrativa, ni constituye un recurso ordinario, pues no está previsto en el procedimiento disciplinario ordinario y, en ese sentido, no es procedente declarar nulidad alguna en su trámite, en tanto se trata de una actuación disciplinaria concluida, aunado a los efectos que genera dicho recurso excepcional pero hacia el futuro, pues, se insiste, aquella no es una medida que permita anular y retrotraer un proceso disciplinario en los que se han surtido las dos instancias, y en caso de hacerse, se estaría vulnerando el principio de legalidad, el debido proceso, las formas propias del juicio, y se incurriría en una doble incriminación al reiniciar dicho proceso”.

Corolario de lo explicado, y frente al criterio planteado por la colegiatura en mención, el curso de acción jurídico procesal a seguir es revocar de oficio los fallos de primer y segundo grado y dejarlos sin efecto.

En mérito de lo expuesto, el procurador general de la nación, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias,

⁶³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B. 13 de abril de 2023. Referencia: nulidad y restablecimiento del derecho; radicación: 63001-23-33-000-2019-00049-01 (1349-2020).



IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020

V. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR DE OFICIO el fallo de primera instancia proferido el 7 de mayo de 2024 por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, mediante el cual se le impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años a Luis Guillermo Pérez Casas, y la decisión de segundo grado confirmatoria emitida el 24 de julio de 2024 por la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación, dentro del proceso con radicado IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020, y, en consecuencia, **DEJARLOS SIN EFECTO**, conforme a las razones consignadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR al solicitante el contenido de la presente decisión, informándole que no procede medio impugnatorio alguno, según lo normado por el artículo 146⁶⁴ de la Ley 1952 de 2019. Igualmente, se le enterará de los efectos señalados en la misma disposición.

TERCERO: Por la Secretaría de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, cumplir lo resuelto en este proveído, devolver el expediente disciplinario al despacho de origen, y, en consecuencia, pasar al archivo físico de la dependencia las presentes diligencias, previas las constancias respectivas.

CUARTO: Por la citada Secretaría, efectuar las anotaciones pertinentes en el sistema de información de la entidad, previo diligenciamiento del formulario "*Registro Novedades de Sanciones Disciplinarias*" con destino al Grupo SIRI.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


GREGORIO LUJÁN PACHECO
Procurador General de la Nación

Revisó: JCFV
Proyectó: RAEU
IUS E-2022-619102 / IUC D-2022-2731020

⁶⁴ Norma idéntica con lo previsto en el artículo 127 de la Ley 734 de 2002.