

OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO

AUTO No. 0122

ARCHIVO INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA

Bogotá D.C., 10 de marzo del 2021

Expediente No. 2017-183

**LA JEFE DE LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO DE LA SECRETARÍA
DISTRITAL DE MOVILIDAD**

En ejercicio de sus facultades, con fundamento en las disposiciones legales y de conformidad con lo establecido en los artículos 152 y siguientes de la Ley 734 de 2002, procede a realizar el archivo definitivo del proceso 183-2017, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el despacho dentro de las diligencias, a ordenar el Archivo de la Investigación Disciplinaria adelantada contra del ex funcionario MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, radicada bajo el número 183-2017, la cual se llevó a cabo de acuerdo a la remisión por parte de **la Secretaría Común de Asuntos Disciplinarios de la Personería de Bogotá D.C.**, en la que se indicaba presuntas irregularidades en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde han proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, omitiendo el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir (5) años, operando el fenómeno de la prescripción.

I. REFERENTE FÁCTICO

Mediante el radicado SDM 78870 de 12 de junio de 2017, obrante a folio 1 del expediente, el señor Marco Aurelio Alvarado Olarte de la Secretaría Común Asuntos Disciplinarios de la Personería de Bogotá, remitió el expediente radicado bajo el No. 345635 de 2017.

A folio 2 del expediente, se aprecia constancia de desglose de fecha 4 de enero de 2017, por medio de la cual Gilberto Mateus Sánchez, de la Secretaría Común – Asuntos Disciplinarios de la Personería de Bogotá, informó lo siguiente:

La Personería de Bogotá dispuso compulsar copias dentro de la radicación 298144 de 2016 a folios 1 al 5, para que se diera un radicado diferente y se adelantara la correspondiente actuación, hechos que desglosó en tres hallazgos administrativos, adelantados en la Secretaría Distrital de Movilidad.

PERSONERÍA de Bogotá, D.C. Al servicio de la ciudad	CONSTANCIA DE DESGLOSE	Versión: 01 Página: 1 Vigente desde: 01 - 10 - 2015
--	-------------------------------	---

PERSONERÍA DE BOGOTÁ 04-01-2017 09:15:30
2017ER345655 O 1 Fol: 56 Anex: 0
Origen: PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C./NAVIS ALBERTO FLOR
Destino: SECRETARÍA COMUN - ASUNTOS DISCIPLINARIOS/A
Asunto: DESGLOSE DEL PROCESO 298144-16 HALLAZGOS
ADM
Obs.: DIE-298144

Bogotá, D.C., 4 de enero de 2017.

En cumplimiento al Auto N° 426 de fecha 14 de diciembre de 2016, proferido por la Dirección de Investigaciones Especiales y Apoyo Técnico, dentro de la radicación N° 298144 de 2016, se dispuso compulsar copias de los folios 1 al 5 del expediente en mención, para que se diera radicado diferente y se adelantara la correspondiente actuación disciplinaria.

Los hechos del respectivo desglose son los siguientes:

Hallazgos administrativos adelantados en la Secretaría Distrital de Movilidad Nos. 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3, por irregularidades en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde han proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, omitiendo el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de prescripción.

Los referenciados hallazgos, son apreciados en el Auto de desglose No. 426 de fecha 14 de diciembre de 2016 se evidencia lo siguiente: Fls. folio 13 y 14 del expediente

24.- Hallazgo 2.1.3.7.1.8.1. La Contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$129.991.900.

25.- Hallazgo 2.1.3.7.1.8.2. La Contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$2.772.650.00.

26.- Hallazgo 2.1.3.7.1.8.3. La Contraloría encontró que en los procesos

administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$1.565.604.325.

Los hallazgos enunciados en los numerales 24,25 y 26 se adelantaran bajo una nueva radicación y por tener unidad de materia deberán tramitarlo en una sola cuerda procesal, para lo cual se tendrá en cuenta los folios 145 a 150 contenidos en el CD.

II. ACTUACIÓN PROCESAL Y MEDIOS DE PRUEBA

Con el fin de dar trámite al informe remitido por La Secretaría Común de Asuntos Disciplinarios de la Personería de Bogotá D.C., con radicación SDM – 78870 del 12 de junio de 2017, este despacho profirió apertura de Indagación Preliminar mediante Auto No. 183 de junio 23 de 2017 (Fls. 42 – 44 del expediente), dentro del cual avocó conocimiento con el fin de determinar y establecer las circunstancias en la que sucedieron las presuntas irregularidades.

Decretándose las pruebas, para lo cual se ordenó:

1.- “Oficiar a la Oficina de Control Interno de la entidad, para que, con destino al expediente de la referencia, se sirva hacer llegar, los resultados finales, las respuestas y acciones emprendidas por la Entidad e indicar si fueron levantados, los hallazgos encontrados en la Auditoría de Regularidad, realizada por la Contraloría de Bogotá en desarrollo del PAD 2016, que a continuación se relacionan:”

1. 2.1.3.7.1.8.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la pérdida de la fuerza ejecutoria de los mandamientos de pago, por valor de CIENTO VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y UN MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$129.991.900).
2. 2.1.3.7.1.8.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de DOS MILLONES SETECIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$2.772.650) por la Prescripción de la acción de cobro de los Actos Administrativos que declaran la responsabilidad contravencional, sin que se haya interrumpido dicho término con la notificación del mandamiento de pago.
3. 2.1.3.7.1.8.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la Prescripción de la acción de cobro del Mandamiento de Pago, sin que se haya logrado el recaudo del dinero impuesto a título de sanción, por valor de MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL TRECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$1.565.604.325).

2.- Igualmente, se ordenó practicar las demás pruebas que pudiesen surgir a lo largo de la indagación que resultaran ser conducentes y pertinentes y que ayudarán al esclarecimiento de los hechos denunciados. (Folios 42 – 44 del expediente).

Seguidamente, con ocasión al desarrollo de la actuación disciplinaria, se recaudaron las siguientes pruebas:

- Por medio del oficio SDM-OCI-98216 del 10 de julio de 2017, el Jefe de Oficina de Control Interno, Francisco Javier Romero Quintero, allegó con destino a este proceso la documentación solicitada, con oficio SDM – OCD 94639 del 2017, adjuntando CD con informe final de Auditoría Regularidad PAD 2016 Ciclo I de la Contraloría de Bogotá, precisando “(...) donde a folios 145 a 153 encontrará la descripción de los hallazgos relacionados (...)”, igualmente, adjuntó copia del oficio SDM 72229-2016 con la respuesta a las observaciones presentadas por el Ente de Control en el Informe Preliminar de Auditoría y las acciones de mejora formuladas por la Entidad en el Plan de Mejoramiento Institucional.(Fls. 46 - 52, 60 - 61, 66 - 71 del expediente)

SDM-OCI- 98216 - 2017

MEMORANDO

PARA:

Doctor **SERGIO ANDRES LOPEZ**
Funcionario Comisionado Oficina de Control Disciplinario

DE:

Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO:

Expediente 183 de 2017

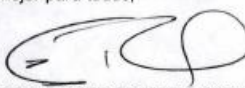
FECHA:

10 de Julio de 2017

Cordial saludo, doctor Sergio:

De manera atenta y de conformidad con lo requerido mediante oficio SDM-OCD-94639 de 2017, adjunto CD contentivo del informe final de auditoría Regularidad PAD 2016 Ciclo I de la Contraloría de Bogotá, donde a folios 145 a 153 encontrará la descripción de los hallazgos relacionados, así mismo adjunto copia oficio SDM 72229-2016 con la respuesta a las observaciones presentadas por el Ente de Control en el informe preliminar de Auditoría y las acciones de mejora formuladas por la Entidad en el Plan de Mejoramiento Institucional.

Bogotá mejor para todos,



FRANCISCO JAVIER ROMERO QUINTERO
Jefe Oficina de Control Interno

La Secretaría Distrital de Movilidad en oficio SDM 72229-2016 allegó respuesta a las observaciones descritas en los hallazgos **2.1.3.7.1.8.1**, **2.1.3.7.1.8.2**, **2.1.3.7.1.8.3** haciendo referencia al fenómeno (prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria) refiriendo :

Es de señalar que el fenómeno de la prescripción, si bien se configura por el transcurso del tiempo, tal y como lo expresa ese órgano de control, también lo es que dicha situación no presume en sí misma considerada la negligencia de la administración para lograr el cobro de sus acreencias y en tal sentido debe indicarse que la voluntad de pago se encuentra en cabeza del deudor, quien además busca cualquier forma para evadir su obligación. Así y en atención a la función propia ya señalada de la Secretaría, se encuentra el deber legal de resolver las excepciones que interpongan los ciudadanos, siendo éstas un paso fundamental dentro del proceso de cobro.

(...)

De todo lo anterior, se puede colegir, que el funcionario al declarar la prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria sólo está cumpliendo con sus funciones³ con base en un deber legal ilustrado con anterioridad. Por lo cual, no debe recaer responsabilidad alguna en el funcionario que declaró la existencia de dicho fenómeno mediante acto administrativo, ni tampoco en la Entidad, por cuanto se está actuando bajo el amparo del cumplimiento de un deber legal ineludible.

Con fundamento en lo anterior, la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Secretaría de Movilidad adelantó el proceso que por Ley le correspondía y que implica declarar los fenómenos jurídicos de la falta de exigibilidad de las

(...)

Por otro lado, debe resaltarse que en enero de 2010, la Secretaría de Movilidad tuvo a su cargo, en forma simultánea, el cobro de dos (2) carteras: las que fueron entregadas por el extinto FONDATT; y las de su propia cartera.

La prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria que indilga hoy la Contraloría como hallazgo fiscal, obedece a obligaciones a favor de la extinta Secretaría de Tránsito y Transporte, razón por la cual la Secretaría de Movilidad no contó con el tiempo suficiente para la gestión de dicha cartera, pues tenía cierta antigüedad antes de su entrega y no se contaba con un inventario adecuado que permitiera identificar su estado. Adicionalmente la Secretaría no contaba con el personal suficiente para atender el volumen de obligaciones que se recibían.

Se precisa que las declaraciones de prescripción no corresponden a obligaciones derivadas por multas correspondientes a violaciones a las normas de tránsito causadas en el período 2015 sino cartera causada entre el período 1997 – 2006.

- Mediante Auto No. 1190 del 3 de noviembre de 2017, este despacho, decretó pruebas con el fin de impulsar oficiosamente los procesos disciplinarios a su cargo, por lo cual ordenó. (Fl. 53 del expediente)

- Oficiar a la Oficina de Control Interno de la entidad para que se sirviera indicar dentro de los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3, *“resultado de la auditoría de Regularidad PAD 2016, sírvase indicar, dentro de los motivos del hallazgo, a que se refiere por que se evidencio la ausencia de controles que permiten realizar una adecuada labor de vigilancia de los procesos de cobro coactivo por infracciones a las normas de tránsito (Sic)”*.
- Oficiar a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, para que con destino al expediente allegará los requerimientos y solicitudes que se hubiesen realizado desde el año 2010 hasta el año 2015 por aparte de los Subdirectores de Jurisdicción Coactiva; personal para adelantar la labor de vigilancia y gestión de cartera de la Subdirección de jurisdicción Coactiva.
- Oficiar a la Subsecretaría de Servicios para la Movilidad, para que allegará los requerimientos y solicitudes desde el año 2010 hasta el año 2015 por parte de los Directores de Proceso Administrativos y Subdirectores de Jurisdicción Coactiva respectivamente y que reposen en las bases de datos de esa dependencia, donde se indicará que esa dependencia necesitaba personal para adelantar la labor de vigilancia y gestión de cartera de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva.

-En Memorando SDM – OCI 187773-2017 del 17 de noviembre de 2017, la Oficina de Control Interno (E) de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, informó lo siguiente: (Fl. 59 del expediente)

Cordial saludo, doctora Giovanna:

De manera atenta y de acuerdo con lo requerido mediante oficio SDM-OCD-182966 de 2017, le informo, que para la formulación de los planes de mejoramiento en cuanto a los conceptos de "motivo del hallazgo, acción, meta, indicador y fecha final", estos son formulados por cada uno de los responsables de las dependencias, así las cosas, recomiendo solicitar dicha información a las subsecretarías de Servicios de Movilidad y Gestión Corporativa.

-Por medio de Auto No. 188 del 14 de febrero de 2018, la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, resolvió dar apertura a la Investigación Disciplinaria, al encontrarse reunidos los requisitos previstos en el artículo 152 de la ley 734 de 2002, ante la presunta falta de una conducta disciplinaria, se ordenó vincular al señor MANUEL ANTONIO ROMERO, en su calidad de ex Subdirector Jurisdicción Coactiva, para la época de los hechos, ante las presuntas irregularidades previstas en el informe de auditoría de regularidad Código 109, Ciclo I de la Contraloría de Bogotá y relacionado con los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3.

Dentro del mismo auto dispuso la práctica de las siguientes pruebas:

1. Se solicitó a la Subdirección Administrativa el extracto de la hoja de vida del exfuncionario MANUEL ANTONIO ROMERO, con la información personal, domicilio, salarios, fecha de vinculación y desvinculación, cargos desempeñados con sus respectivos manuales de funciones, actos administrativos, actas de posesión como servidor público.
2. Descargar a través de la página web de la Personería de Bogotá y Procuraduría General de la Nación, los antecedentes disciplinarios de los investigados, informando así mismo al jefe de la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación y al jefe de la División de Desarrollo Organizacional e Informática de la Personería Distrital, para que además, si a bien lo tiene decidan sobre el ejercicio del poder disciplinario preferente de conformidad con el inciso 2 del Artículo 155 de la Ley 734 de 2002.
3. Comunicar al funcionario investigado para que si a bien lo tienen informe al despacho la intención de rendir versión libre.
4. Oficiar a la Subdirección Administrativa para que, se sirva informar el nombre del auditor que detectó los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3.
5. Oficiar a la Oficina de Control Interno para que, se sirva allegar con destino al expediente copia de los antecedentes de los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3.
6. Notificar de la apertura de Investigación Disciplinaria al investigado para que ejerza los derechos de contradicción y defensa de conformidad con el artículo 92 del Código Disciplinario único.

Dentro del mismo auto se ordenó la notificación al disciplinado, y se enviaron los oficios, constancias de entrega (Fls., 75,76-83,91)

- Con oficio SDM-SA- 37979-2018 del 27 de febrero de 2018, la doctora Hortensia Maldonado Rodríguez, Subdirectora Administrativa de la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C, remitió datos acerca de la historia laboral del ex - funcionario Manuel Antonio Romero Toro, igualmente, fotocopia de las resoluciones de nombramiento, acta de posesión y manual de funciones para los cargos desempeñados, finalmente precisó *"En cuanto a quienes desempeñaron el cargo de Subdirector de Jurisdicción Coactiva durante el año 2015, fueron:"* (Fls. 84 – 87 del expediente)

SUBDIRECTOR CÓDIGO 068 - 05 - SUBDIRECCIÓN DE JURISDICCIÓN COACTIVA				
APELLIDOS Y NOMBRES	C.C.	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	OBSERVACIONES
ROMERO TORO MANUEL ANTONIO	79.952.854	11/10/2013	07/06/2016	TITULAR
OLIVEROS BOADA SONIAROCIO	47.430.575	29/05/2015	30/05/2015	ENCARGO
OLIVEROS BOADA SONIAROCIO	47.430.575	12/06/2015	16/06/2015	ENCARGO
VÁSQUEZ BARAT O DIANA MARITZA	39.777.126	30/12/2015	31/12/2015	ENCARGO

- Con memorando SDM-OCI-42547-2018 del 6 de marzo de 2018, el doctor Diego Nairo Useche Rueda, Jefe de la Oficina de Control Interno de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, adjunto por medio magnético: (Fls. 64,65, 88 - 90 del expediente)

- Matriz Respuesta Expediente 183 de 2017
- Informe PAD 2016 Periodo Auditado 2015 de la Contraloría de Bogotá. Los antecedentes relacionados con los hallazgos identificados se encuentran en las páginas 145 a 153.

En la referida matriz de respuesta la SDM-OCD-32724 de 2018 manifestó que frente a los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3, inició acciones tendientes a subsanarlos entre las que se encuentran, proyectos de reglamento interno de recaudo de cartera susceptible de cobro por Jurisdicción Coactiva, procedimientos de acreencias a favor de las entidades públicas, y contratación de personal que pudiese colaborar en la atención del volumen de las obligaciones que recibían.

- Auto No. 382 del 15 de febrero de 2019, al interior del expediente No. 183-2017, se resolvió “(...) *PRORROGAR en seis (6) meses los términos de la investigación disciplinaria, atendiendo las voces pregonadas en el inciso tercero, artículo 156, de la Ley 734 de 2002.*” (Fol. 92 del expediente)

- Auto No. 1048 del 29 de agosto de 2019, el despacho, resolvió “*Declarar el CIERRE de la etapa de investigación disciplinaria dentro de la presente actuación, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión.*”

Notificación que fue enviada al disciplinado, sin embargo, fue devuelta, por tal razón este Despacho procedió a la notificación por Estado el día 3 de marzo de esta anualidad a través de la página WEB de la entidad, sin que se interpusiera recurso contra la decisión. (94 y ss).

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La suscrita Jefe de la Oficina de Control Disciplinario es competente para tomar, en este asunto, la decisión que en derecho corresponde, al amparo de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, el cual determina la competencia en esta Oficina para adelantar en primera instancia, las actuaciones disciplinarias en contra de sus funcionarios y ex - servidores, respecto de conductas realizadas en ejercicio de sus funciones.

Agotada y perfeccionada, como se encuentra la etapa de investigación disciplinaria, corresponde a este Despacho adoptar la decisión ajustada a derecho, la cual estará fundada necesariamente en lo que revele el material probatorio recaudado. La cual

se le dio cierre por medio de auto 382 de fecha 15 de febrero de 2019, notificada por estado el día 3 de marzo de esta anualidad, a través de la página de esta Entidad.

La presente acción disciplinaria dio origen con los hallazgos encontrados por la Contraloría de Bogotá, obtenidos mediante informe de Auditoría de Regularidad código 109, realizado a la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM durante el periodo 2015 PAD 2016 por la Subdirección de Fiscalización de Movilidad (e) de la Contraloría de Bogotá, que, involucró el actuar del ex - funcionario MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Así las cosas, y con ocasión de los siguientes hallazgos:

“Hallazgo 2.1.3.7.1.8.1. La contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito donde la SDM ha proferido resolución de fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación de mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$123.991.900.

Hallazgo 2.1.3.7.1.8.2. La Contraloría encontró que, en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$2.772.650.

Hallazgo 2.1.3.7.1.8.3. La Contraloría encontró que, en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$2.772.650.”

Con lo anterior, se profirió Auto de Apertura de Indagación Preliminar el 23 de junio de 2017, (Fls. 42 al 44 del expediente, con el auto de desglose 426 - 14/12/2016 de la Personería de Bogotá. El despacho dio impulso a la recolección de las pruebas que evidencian el actuar del Ex - funcionario MANUEL ANTONIO ROMERO TORO de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Posteriormente con Auto No. 188 de fecha 14 de febrero de 2018, se profirió Investigación Disciplinaria en contra del señor ROMERO TORO, quién para la época de los hechos objeto de hallazgo se desempeñaba como Subdirector de la Jurisdicción Coactiva de la Secretaría Distrital de Movilidad, para lo cual se ordenaron las pruebas que eran necesarias, conducentes, pertinentes y que permitieran esclarecer los hechos, material probatorio que fue allegado en legal forma y se encuentran incorporadas al proceso.

De las pruebas se extrae que, MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, ocupó el cargo de SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA de la Secretaría Distrital de Movilidad D.C, tipo de vinculación legal y reglamentaria con carácter ordinario. (Fl. 84 del expediente).

Así las cosas, MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, se encuentra legitimado para ser investigado disciplinariamente por este Despacho, por lo tanto, se procederá a evaluar las pruebas, con el fin de tener elementos de juicio, para determinar si es fundamentado emitir un pliego de cargos en contra del ex funcionario en mención o, por el contrario, se debe adoptar una decisión de fondo que termine con la investigación.

Sea lo primero establecer, desde la perspectiva disciplinaria el acontecer fáctico en el que se encuentra ubicado el Despacho en el caso que se estudia, conforme a la remisión hecha por la Personería de Bogotá, del informe de Auditoría de Regularidad Código 109, realizado por la Subdirección de Fiscalización de Movilidad (e) de la Contraloría de Bogotá para el periodo 2015 PAD 2016.

Dentro del desarrollo de la auditoría se encontraron 64 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria de los cuales dentro del presente proceso se tienen: 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3 con ocasión a los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resoluciones de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, sin embargo, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$129.991.900, \$2.772.650, \$1.565.604.325, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, esta Oficina resuelve iniciar Investigación Disciplinaria contra el funcionario MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actuó como Subdirector De Jurisdicción Coactiva de la Secretaría Distrital de Movilidad D.C, y quien presuntamente cometió algunas irregularidades previstas en el informe de auditoría de regularidad Código 109, Ciclo I de la Contraloría de Bogotá y relacionado con los hallazgos 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3:

“Hallazgo 2.1.3.7.1.8.1. La contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito donde la SDM ha proferido resolución de fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación de mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$123.991.900.

Hallazgo 2.1.3.7.1.8.2. La Contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$2.772.650.

Hallazgo 2.1.3.7.1.8.3. *La Contraloría encontró que en los procesos administrativos sancionatorios por infracciones de tránsito, donde la SDM ha proferido Resolución de Fallo definiendo la responsabilidad contravencional, se ha omitido el trámite de notificación del mandamiento de pago, dejando transcurrir 5 años, operando el fenómeno de la Prescripción de la acción de cobro de los citados Actos Administrativos, configurándose un daño por valor de \$2.772.650.”*

Hallazgos que según el informe de la Contraloría de Bogotá, contienen una presunta incidencia disciplinaria por pérdida de la fuerza ejecutoria de los mandamientos de pago, la prescripción de la acción de cobro de los actos administrativos que declaran la responsabilidad contravencional sin que se haya interrumpido dicho término, con la notificación del mandamiento de pago sin que se haya logrado el recaudo del dinero impuesto a título de sanción. Lo anterior presuntamente vulneró el principio de responsabilidad fiscal regulado en el artículo 90 de la Constitución Política; Artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2.000; y numerales 7, 11, 12 y 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, los principios de la gestión fiscal de la economía y eficiencia consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Ley 42 de 1993; los principios de la función administrativa de la eficacia, economía, y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, y el principio de la función administrativa de coordinación previsto en el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro de las pruebas allegadas al plenario, tenemos informe final de auditoría de Regularidad PAD 2016 CICLO I de la Contraloría de Bogotá, describiendo los hallazgos relacionados.

Copia del Oficio SDM 72229-2016 con la respuesta de las observaciones descritas en los numerales 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3, por el Ente de Control en el informe de regularidad Preliminar de Auditoría y las acciones de mejora formuladas por la entidad en el plan de mejoramiento institucional que señaló: (Fls.60 - 61, del expediente)

Es de señalar que el fenómeno de la prescripción, si bien se configura por el transcurso del tiempo, tal y como lo expresa ese órgano de control, también lo es que dicha situación no presume en sí misma considerada la negligencia de la administración para lograr el cobro de sus acreencias y en tal sentido debe indicarse que la voluntad de pago se encuentra en cabeza del deudor, quien además busca cualquier forma para evadir su obligación. Así y en atención a la función propia ya señalada de la Secretaría, se encuentra el deber legal de resolver las excepciones que interpongan los ciudadanos, siendo éstas un paso fundamental dentro del proceso de cobro.

(...)

De todo lo anterior, se puede colegir, que el funcionario al declarar la prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria sólo está cumpliendo con sus funciones³ con base en un deber legal ilustrado con anterioridad. Por lo cual, no debe recaer responsabilidad alguna en el funcionario que declaró la existencia de dicho fenómeno mediante acto administrativo, ni tampoco en la Entidad, por cuanto se está actuando bajo el amparo del cumplimiento de un deber legal ineludible.

Con fundamento en lo anterior, la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la Secretaría de Movilidad adelantó el proceso que por Ley le correspondía y que implica declarar los fenómenos jurídicos de la falta de exigibilidad de las

(...)

Por otro lado, debe resaltarse que en enero de 2010, la Secretaría de Movilidad tuvo a su cargo, en forma simultánea, el cobro de dos (2) carteras: las que fueron entregadas por el extinto FONDATT; y las de su propia cartera.

La prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria que indilga hoy la Contraloría como hallazgo fiscal, obedece a obligaciones a favor de la extinta Secretaría de Tránsito y Transporte, razón por la cual la Secretaría de Movilidad no contó con el tiempo suficiente para la gestión de dicha cartera, pues tenía cierta antigüedad antes de su entrega y no se contaba con un inventario adecuado que permitiera identificar su estado. Adicionalmente la Secretaría no contaba con el personal suficiente para atender el volumen de obligaciones que se recibían.

Se precisa que las declaraciones de prescripción no corresponden a obligaciones derivadas por multas correspondientes a violaciones a las normas de tránsito causadas en el periodo 2015 sino cartera causada entre el periodo 1997 – 2006.

Igualmente contamos con Oficio SDM-SA- 37979-2018 del 27 de febrero de 2018, por medio del cual la Subdirectora Administrativa de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C, remitió datos acerca de la historia laboral del ex -funcionario Manuel Antonio Romero Toro, igualmente, fotocopia de las resoluciones de nombramiento, acta de posesión y manual de funciones para los cargos desempeñados, finalmente precisó *“En cuanto a quienes desempeñaron el cargo de Subdirector de Jurisdicción Coactiva durante el año 2015, fueron:”* (Fls. 84 – 87 del expediente)

SUBDIRECTOR CÓDIGO 068 - 05 - SUBDIRECCIÓN DE JURISDICCIÓN COACTIVA				
APELLIDOS Y NOMBRES	C.C.	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	OBSERVACIONES
ROMERO TORO MANUEL ANTONIO	79.952.854	11/10/2013	07/06/2016	TITULAR
OLIVEROS BOADA SONIAROCIO	47.430.575	29/05/2015	30/05/2015	ENCARGO
OLIVEROS BOADA SONIAROCIO	47.430.575	12/06/2015	16/06/2015	ENCARGO
VÁSQUEZ BARATO DIANA MARITZA	39.777.126	30/12/2015	31/12/2015	ENCARGO

Reposa en el expediente, informe PAD 2016, periodo auditado 2015 de la Contraloría de Bogotá y los antecedentes relacionados con los hallazgos identificados. (Fls. 88 - 90 del expediente).

- Matriz Respuesta Expediente 183 de 2017
- Informe PAD 2016 Periodo Auditado 2015 de la Contraloría de Bogotá. Los antecedentes relacionados con los hallazgos identificados se encuentran en las páginas 145 a 153.

El referenciado informe se encuentra en los folios 48 - 52 del expediente

Matriz de respuesta, presentada a la Contraloría, con los argumentos y soportes respectivos en los que la Entidad a través de oficio SDM -OCD-32724 DE 2018 indicó lo referente al hallazgo 2.1.3.7.1.8.1, señaló que:

“La causa del referido hallazgo surgió por deficiencia en las medidas que se requieren para mitigar el acaecimiento de fenómenos jurídicos que afecten la exigibilidad de las obligaciones, para ello la entidad tomó como acción modificar el manual de administración y cobro de cartera existente en la entidad, para adoptar medidas que mitigaran el acaecimiento de los fenómenos referenciados; igualmente, la entidad vislumbra que este hallazgo administrativo surgió a causa de la ausencia de controles que permitieran realizar una adecuada labor de vigilancia de los procesos de cobro coactivo por infracciones a las normas de tránsito, para ello la entidad tomó como acción elaborar, publicar y socializar un procedimiento para la vigilancia de los procesos en mención, adoptado el 23 de enero de 2017 y socializado el 22 de marzo de 2017; así mismo la SDM indicó que dicho hallazgo surgió por personal insuficiente para adelantar la labor de vigilancia y gestión de cartera de la subdirección de Jurisdicción Coactiva, para ello la entidad realizó seis contratos de prestación de servicio a profesionales de apoyo a la gestión. (Matriz Respuesta Expediente 183 de 2017)”

Igualmente, en respuesta SDM -OCD-32724 DE 2018 la Secretaría Distrital de Movilidad frente al hallazgo 2.1.3.7.1.8.2. Señaló que:

“Este hallazgo surgió por las deficiencias en las medidas que se requiere para mitigar el acaecimiento de fenómenos jurídicos que afecten la exigibilidad de las obligaciones, para ello la Entidad realizó un proyecto de reglamento interno de recaudo de cartera susceptible de cobro por Jurisdicción Coactiva, el cual se socializo el 3 de febrero de 2017; de igual manera la entidad manifestó que referido hallazgo surgió por la ausencia de control que permita realizar una adecuada labor de vigilancia de los procesos de cobro coactivo por infracciones a las normas de tránsito, para ello se tomó como acción realizar un procedimiento para la vigilancia de los procesos de cobro coactivo el cual se socializo el 22 de marzo de 2017; por último, precisaron que hubo personal insuficiente para adelantar la labor de vigilancia y gestión de cartera de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, por lo que la entidad tomó como acción realizar seis contratos de prestación de servicios a profesionales de apoyo a la gestión. (Matriz Respuesta Expediente 183 de 2017)”

Finalmente, en la multicitada respuesta SDM -OCD-32724 DE 2018 la Secretaría de Movilidad contestó al hallazgo 2.1.3.7.1.8.3 que:

“Dicho hallazgo surgió por deficiencias en las medidas que se requieren para mitigar el acaecimiento de fenómenos jurídicos que afecten la exigibilidad de las obligaciones, para ello se tomó como acción realizar un proyecto de reglamento interno de cartera susceptible de cobro por Jurisdicción Coactiva, el cual fue socializado el 3 de febrero de 2017; así mismo, la entidad indicó que dicho hallazgo surgió por la ausencia de controles que permitieran realizar una adecuada labor de vigilancia de los procesos de cobro coactivo por infracciones a las normas de tránsito, para ello la entidad elaboró, publicó y socializó un procedimiento para la vigilancia de los procesos de cobro coactivo por infracciones que ayudara a mitigar dicho fenómeno, el mencionado procedimiento fue socializado el 22 de marzo de 2017; por último, precisaron que hubo personal insuficiente para adelantar la labor de vigilancia y gestión de cartera de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, por lo que la entidad tomó como acción realizar seis contratos de prestación de servicios a profesionales de apoyo a la gestión.

Por otra parte, este despacho observa que la Entidad presentó argumentos sólidos frente a la declaratoria de la prescripción y pérdida de la fuerza ejecutoria de lo que se colige:

La Jurisdicción Coactiva de la Secretaría Distrital de Movilidad de conformidad con lo estipulado en el decreto 567 de 2006 y según el artículo 140 del Código Nacional de Tránsito, tiene la competencia para adelantar procesos de cobro coactivo de las obligaciones a favor de la entidad, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.

Aunado a lo anterior la Ley 1066 de 2006 *“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, estableció los parámetros para la gestión de recaudo de cartera, lo cual es aplicable a todas las entidades públicas que de manera permanente estén en cabeza de recaudo de rentas o caudales públicos, entre las que se encuentra en su artículo 17 la facultad del jefe de la respectiva entidad para decretar de oficio la prescripción a que haya lugar.

En concordancia a lo anterior en artículo 8° de la Ley en comento que modificó el inciso 2° del artículo 817 del Estatuto Tributario, dispuso *“la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los administradores de impuestos o de Impuestos y Aduanas respectivos y será decretada de oficio o a petición de parte”* (Negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta la respuesta dada por oficio SDM 72229-2016 se indicó lo siguiente: (fl.46 al 52)

“(…) el fenómeno de prescripción si bien se configura por el transcurso del tiempo, también lo es que dicha situación no presume en sí misma una negligencia de la administración para lograr el cobro de sus acreencias y en tal sentido debe indicarse que la voluntad de pago está en cabeza del deudor, quien además busca cualquier forma para evadir su obligación, así y en atención a la función propia ya señalada de la Secretaría, se encuentra su deber legal de resolver las excepciones que interpongan los ciudadanos, siendo estas un paso fundamental en el proceso de cobro.”

La SDM está facultada para responder excepciones que propongan los ejecutados en ejercicio de los derechos de defensa y contradicción, igualmente, está obligada para declarar si, en el ejercicio de control de legalidad advierte la existencia de fenómenos prescriptivos.

Señaló que, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto radicado 2008-00040-00 de 19 de junio de 2008 Consejero ponente: Gustavo Aponte, estableció la obligación de declarar la prescripción y pérdida de la fuerza ejecutoria:

"(...) el cobro por jurisdicción coactiva es viable siempre y cuando no hayan cesado los efectos del acto administrativo que se pretende ejecutar, pues, la exigibilidad del acto administrativo es uno de los presupuestos básicos del proceso de cobro coactivo."

(...) el funcionario encargado de la funciones de jurisdicción coactiva, cuando advierta que el acto que se pretende hacer cumplir ha perdido fuerza ejecutoria, no solo puede ordenar el archivo del expediente, sino que está en el deber de hacerlo por ministerio de la ley. (Subrayo y destaco en negrillas fuera del texto)

Enfatizó que el funcionario se encontraba en cumplimiento de sus funciones cuando procedía a la declaración de la prescripción y pérdida de la fuerza ejecutoria, es por ello, que este Despacho no encuentra responsabilidad alguna que pueda recaer sobre el funcionario investigado, por cuanto se actuó bajo el cumplimiento de un deber legal inevitable, es así como se observa que el investigado MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actuó como SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA, adelantó el proceso que por Ley correspondía el cual era declarar los fenómenos jurídicos de la falta de exigibilidad de las obligaciones que ya se encontraban en imposibilidad realizar cobros coactivos, máxime que es indispensable que para sanear la cartera de obligaciones estas se encuentren registradas como exigibles y para el caso que ya no lo eran.

Así mismo, manifestó a la Contraloría de Bogotá, un eximente de responsabilidad el cual recae en el hecho que, la Secretaría Distrital de Movilidad tuvo a su cargo simultáneamente el cobro de (2) carteras que fueron entregadas por FONDATT, y las de su propia cartera, lo que conllevó a que la Entidad no pudiera realizar una debida gestión, puesto que no contaba con un inventario adecuado para identificar el estado de la cartera entrante, la cual tenía cierta antigüedad antes de su entrega (cartera causada entre el periodo de 1997-2006) y personal suficiente para atender todas las obligaciones.

Por otro lado, debe resaltarse que en enero de 2010, la Secretaría de Movilidad tuvo a su cargo, en forma simultánea, el cobro de dos (2) carteras: las que fueron entregadas por el extinto FONDATT; y las de su propia cartera.

La prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria que indilga hoy la Contraloría como hallazgo fiscal, obedece a obligaciones a favor de la extinta Secretaría de Tránsito y Transporte, razón por la cual la Secretaría de Movilidad no contó con el tiempo suficiente para la gestión de dicha cartera, pues tenía cierta antigüedad antes de su entrega y no se contaba con un inventario adecuado que permitiera identificar su estado. Adicionalmente la Secretaría no contaba con el personal suficiente para atender el volumen de obligaciones que se recibían.

Se precisa que las declaraciones de prescripción no corresponden a obligaciones derivadas por multas correspondientes a violaciones a las normas de tránsito causadas en el periodo 2015 sino cartera causada entre el periodo 1997 – 2006.

Además indicó que, la entidad inicio acciones en pro del mejoramiento de los hallazgos encontrados, como consecuencia del informe de Auditoría PAD 2016, tal y como se observa en respuesta SDM -OCD-32724 de 2018 donde la entidad manifestó todas las acciones que se iniciaron por parte de la Subdirección de Jurisdicción Coactiva para subsanar los hallazgos descritos en los numerales 2.1.3.7.1.8.1, 2.1.3.7.1.8.2, 2.1.3.7.1.8.3, entre las que se encuentran la proyectos

de reglamento interno de recaudo de cartera susceptible de cobro por Jurisdicción Coactiva, procedimientos de acreencias a favor de las entidades públicas, y contratación de personal que pudiese colaborar en la atención del volumen de las obligaciones que recibían.

Es importante mencionar que dentro del plenario no existen pruebas que validen lo expuesto, máxime cuando la etapa procesal en la que nos encontramos surge la imposibilidad el recaudo de material probatorio diferente al allegado, sin embargo, cuando se desciende en el plenario encontramos que las diferentes áreas relacionan pruebas que guardan relación con la existencia del eximente de responsabilidad y las acciones que fueron iniciadas en pro de subsanar las falencias que se presentaron, con el fin de evitar la prescripción y pérdida de la fuerza ejecutoria, actuaciones que al final resultaron insuficientes frente a las resultas que evidenció la Contraloría.

El artículo 23 de la Ley 734 de 2002, indica los presupuestos de orden material establecidos en la ley para la efectiva configuración de una conducta constitutiva de falta disciplinaria, son: en primer lugar, la acción o la omisión cometida por el servidor, ex servidor o particular en ejercicio de funciones públicas de que se trate; en segundo lugar, que implique la incursión en cualquiera de los comportamientos definidos en la norma como constitutivos de falta disciplinaria; en tercer lugar, que la conducta conlleve el incumplimiento de deberes legales o funcionales, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, la inobservancia de las prohibiciones y/o la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos o conflicto de intereses y por último, que no esté obrando bajo el amparo de ninguna de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del mismo estatuto.

De tal suerte que para verificar la existencia de una falta disciplinaria debe presentarse en ella el elemento tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad.

En el presente caso se observa que las pruebas allegadas, son insuficientes y generan dudas en la configuración de los tres elementos anteriores, por lo tanto, la inexistencia de responsabilidad disciplinaria es difusa, si bien existió una falta de planeación en las actividades desplegadas por el investigado tendientes al recaudo de cartera a favor de la Secretaría Distrital de Movilidad, este despacho no cuenta con material probatorio que corroboré, la realidad jurídica, que es relacionada en el oficio de respuesta presentado a la Contraloría de Bogotá.

Es por eso, que debemos remitirnos a la regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (regla in dubio pro reo, in dubio pro administrado, in dubio pro disciplinado) como consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público.

La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia

Lo anterior trata de una conclusión forzosa que resulta de constatar que, a pesar de los esfuerzos demostrados durante el desarrollo del procedimiento y en desarrollo del deber de instrucción integral, no se cumplió la carga probatoria que correspondía y, por lo tanto, no se logró recaudar o aportar pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Por lo tanto, la regla “en caso de duda, resuélvase en favor del investigado”, no es más que la confirmación de que la persona nunca ha dejado de ser inocente y, en el caso de sanciones de naturaleza administrativa, la no aplicación de esta regla genera nulidad.

En Sentencia C-495/19 señala:

“ (...) en lo disciplinario, el Legislador ha previsto tanto la presunción de inocencia, como su consecuencia lógica: la regla de resolución de las dudas en beneficio del investigado. Así, aunque antes de 1995 se trataba de una aplicación analógica de las reglas procesales penales, el Código Disciplinario Único contenido en la Ley 200 de 1995 dispuso en su artículo 6: “Resolución de la duda. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá en favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla”. Esta norma fue demandada ante este tribunal, porque, para el accionante, dicha regla desconocía la presunción de inocencia, ya que si la persona se presume inocente, no es posible dudar al respecto y declarar la inocencia por la presencia de dudas. Mediante la sentencia C-244 de 1996, se declaró la exequibilidad de dicha norma, luego de concluir que “no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica.

Con un contenido equivalente a la regla prevista en la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario Único actualmente vigente (Ley 734 de 2002) dispuso en su artículo 9: “Presunción de inocencia. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. ¶ Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla”, es decir, de superar la duda. Esta norma se compagina con el artículo 128 del mismo Código, cuyo aparte final prevé que “La carga de la prueba corresponde al Estado” y con el artículo 142, según el cual “No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado”, norma equivalente al artículo 118 del Código anterior, Ley 200 de 1995.

En suma, presumir la inocencia de quien está siendo investigado por una autoridad estatal, es una de las garantías constitucionales del derecho fundamental al debido proceso. Esta garantía es aplicable a los procesos judiciales sancionatorios, como el penal y el disciplinario de la jurisdicción disciplinaria y a los procedimientos administrativos que pueden conducir a condenas o a sanciones administrativas, incluidas, entre otras, las sanciones disciplinarias proferidas por autoridades administrativas, como la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno disciplinario. De la presunción de inocencia se derivan, entre otras consecuencias, que corresponde al Estado la carga de probar los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, ante el incumplimiento de dicha carga, por ausencia, contradicción objetiva o insuficiencia de pruebas, la consecuencia natural de

presumir la inocencia, consiste en que las dudas razonables deben resolverse en favor del investigado. Esta regla resulta de concluir que no fue posible desvirtuar la presunción de inocencia, porque no se logró llegar a una convicción racional de la responsabilidad, desprovista de dudas razonables, es decir, aquellas que objetivamente surjan del análisis y cotejo de las pruebas obrantes en el expediente. Así, aunque excepcionalmente en materias diferentes a lo disciplinario, resulte.”

Así las cosas, el material probatorio recaudado dentro del término de la Investigación Disciplinaria, no permite determinar la inexistencia de una falta disciplinable frente al señor MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actuó como SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA de la Secretaría Distrital de Movilidad, para la época de los hechos.

El objeto de la acción disciplinaria es esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se comete la falta, el perjuicio causado a la administración y la responsabilidad disciplinaria. De acuerdo con el Código Disciplinario Único. (Concepto 30 de 2007 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.).

Así las cosas, se tiene que el derecho disciplinario es una herramienta normativa del Estado que encausa la conducta de los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas para garantizar los fines estatales, los cuales tienen una íntima relación vinculante con los fines de la función pública.

En el logro de estos fines, el derecho disciplinario se vale de su propio proceso, el cual es un instrumento neutro, adecuado para la realización de la justicia disciplinaria, pues no conduce exclusivamente a la imposición de una sanción, sino también a la declaratoria de inocencia de quien está amparado a lo largo del proceso por esta garantía de rango constitucional.

El proceso disciplinario tiene por objeto garantizar una estricta vigilancia en el cumplimiento de los deberes especiales que se imponen a los servidores públicos (arts. 2º, 121 y 123 C.P.) y su consecuente responsabilidad (art. 6º C.P.), así como preservar el ejercicio de la función pública conforme con los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad (art. 209 C.P.)

De otra parte, el principio consagrado en el artículo quinto de la Ley 734 de 2002, hace referencia a la “*ilicitud sustancial*”, el cual determina que: “*La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna*”, dándole una connotación diferente a la realización de la falta, porque en últimas lo que se busca es que la entidad no sufra traumatismos en su labor.

Ahora bien, sobre la figura de la ilicitud es necesario traer a colación lo que la doctrina y la jurisprudencia han manifestado sobre la materia, la doctrina ha señalado que no se trata del incumplimiento formal de los deberes, sino que los mismos deben afectarse de manera sustancial.

En cuanto a la ilicitud sustancial, la Corte Constitucional ha señalado que la responsabilidad disciplinaria se fundamenta en el incumplimiento de deberes funcionales (C-948 del 6 de noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis):

“La Corte ha precisado igualmente que, en materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones. De allí que el derecho disciplinario valore la inobservancia de normas positivas en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional, esto es, el desconocimiento de la función social que le incumbe al servidor público o al particular que cumple funciones públicas”.

“El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.

(...)

Textualmente se señala: “En otros términos, aun cuando la conducta encuadre en la descripción típica, pero tal comportamiento corresponde a un mero quebrantamiento formal de la norma jurídica, ello no puede ser objeto de la imposición de una sanción disciplinaria, porque se constituye en responsabilidad objetiva, al aplicarse medidas sancionatorias, sin que exista un verdadera y justa razón de ser”.

(...)

“En una palabra, aunque el comportamiento se encuadre en un tipo disciplinario, pero se determine que el mismo para nada incidió en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial.

Tan cierto resulta lo anterior que el propio legislador, resaltando el carácter sustancial de la afectación sustancial, descartó el compromiso disciplinario para aquellas hipótesis de conductas que afectan en menor grado el orden administrativo y le estableció mecanismos diversos al emprendimiento de la acción disciplinaria (artículo 51 del CDU).

(...)

En el orden precedente y desde un referente de justicia, la sustancialidad de la ilicitud determinará cuando se compruebe que se ha prescindido del deber exigible al disciplinado en tanto implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, entendiéndose por tal la antijuridicidad sustancial del comportamiento”¹

¹ ORDOÑEZ MALDONADO, ALEJANDRO. *Justicia Disciplinaria De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud*”, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, 2009, p. 25, 27 y 28.

De otra parte, sobre la importancia de la ilicitud sustancial en materia disciplinaria, la Corte Constitucional en sentencia C-092 de 2004, resaltó:

“La ilicitud sustancial disciplinaria debe entenderse como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, lo cual debe armonizarse con el artículo 22 de la Ley 734 de 2002, el cual establece que la garantía de la función pública descansa en la salvaguarda, por parte del sujeto disciplinable, de los principios que la gobiernan, a los cuales se suscribe el cumplimiento de sus deberes y demás exigencias constitucionales y legales. A ello se contrae, en consecuencia, el objeto, fin o interés jurídico protegidos por el derecho disciplinario, norma que es concordante con el artículo 209 de la Constitución Política.

En consecuencia, lo que pretende el derecho disciplinario es encauzar la conducta del servidor público, reprochando comportamientos que vulneren la garantía de la función pública en aras de que se cumplan los fines del Estado Social de Derecho, la sustancialidad de la ilicitud debe comprobarse cuando el deber exigible al disciplinado implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, entendiéndose por tal la antijuridicidad sustancial del comportamiento.”

Se observa entonces en el presente caso que, las presuntas irregularidades atribuidas en el informe de Auditoría PAD 2016, no se encuentran acreditadas, ni están establecidas como faltas en la Ley disciplinaria, máxime cuando las pruebas recaudadas no dan certeza de la responsabilidad del investigado.

Como consecuencia de lo anterior, este Operador Disciplinario no considera viable formularle cargos en contra del exfuncionario MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actuó como SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA, para la época de los hechos, por tal razón ordenará la terminación de proceso disciplinario con el consecuente archivo de las diligencias de conformidad con lo normado en el artículo 156 de la Ley 734 de 2002, en armonía con el Artículo 73 *ibidem*.

Por lo anterior y por cuanto está plenamente demostrado en el acápite probatorio y de conformidad con lo expresado en la parte considerativa, que el investigado no cometió la conducta investigada.

“ARTÍCULO 73. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO. *En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto)

En consecuencia, el artículo 164 de la Ley 734 de 2002, prevé que en los casos de terminación del proceso previstos en el precitado artículo 73, se procederá el archivo definitivo de la actuación a saber:

“Artículo 164. Archivo definitivo. *En los casos de terminación del proceso disciplinario previstos en el artículo 73 y en el evento consagrado en el inciso 3° del artículo 156 de este código, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada.”*

En mérito de lo expuesto, la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría de Movilidad, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la terminación de la presente actuación investigada en contra MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actúo como SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA, y como consecuencia de ello, proceder a ARCHIVAR definitivamente las diligencias, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión al señor MANUEL ANTONIO ROMERO TORO, quien actúo como SUBDIRECTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA, para la época de los hechos, a la dirección obrante a folio 79 del expediente, indicándole que, de no adelantarse la notificación personal, será notificado por Edicto de conformidad con los artículos 101, 107 y 164 ibídem.

TERCERO: Contra la presente decisión procede el recurso de Apelación conforme a lo establecido por los Artículos 111 y 115 de la Ley 734 de 2002, dentro de los tres (3) días siguientes a la última notificación.

CUARTO: COMUNICAR al Dr. Gilberto Mateus Sánchez de la Personería de Bogotá D.C - Secretaria Común Asuntos Disciplinarios a la dirección Cr 7 # 21 24 anexando copia del presente auto.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

GUETTY CAYCEDO CAYCEDO
Jefe Oficina de Control Disciplinario

Proyectó: Idania Donado Medina – Abogada Comisionada