



Función Pública

Sentencia 8469 de 1997 Consejo de Estado

PROCESO DISCIPLINARIO -Destitución / DESTITUCION - Imputación de conducta dolosa / CAUSAL DE EXONERACION - Inexistencia
 PROCESO DISCIPLINARIO -Destitución / DESTITUCION - Imputación de conducta dolosa / CAUSAL DE EXONERACION - Inexistencia

La destitución es una forma de retiro del servicio público, pero al mismo tiempo es la máxima sanción que puede imponerse a un empleado. Por revestir ese carácter sancionatorio debe estar precedida y debidamente fundamentada en un proceso disciplinario. Exige presupuestos indispensables: que la falta cometida sea grave, que esté debidamente comprobada, que el correspondiente proceso disciplinario se adelante en forma tal que al inculpado se le garantice su legítima defensa. En esta oportunidad, en sentir de la Sala, el proceso disciplinario se tramita conforme a la ley y no existe, por este aspecto, razón ninguna para invalidarlo. El recurrente considera que los hechos no fueron probados, afirmación que la Sala no comparte; por el contrario considera que la entidad desplegó una actividad más que suficiente para demostrar la existencia de los mismos. Considera la Sala que el actor incumplió reiteradamente sus funciones y fue negligente en el desarrollo de las mismas, permitiendo la configuración de las falsedades ideológicas y la pérdida de documentos que se encontraban a su cargo, lo cual era suficiente para hacerse acreedor a la sanción que le fue impuesta. No comparte tampoco la Sala el planteamiento en el cual según el actor no se habría hecho acreedor a la sanción destituida porque las conductas dolosas podrían ser imputadas a otros, ya fueran funcionarios de la entidad o extraños de ella. Como es sabido, la conducta de un empleado puede investigarse individual o colectivamente y si tal conducta es irregular no se torna en normal por la circunstancia de que todos los posibles implicados no hayan sido investigados y sancionados. Esto no constituye causal de exoneración.

SUSPENSION EN EL CARGO -Naturaleza / CADUCIDAD DE LA ACCION - Improcedencia acto de trámite / ACTO DEFINITIVO - Destitución / FALLO INHIBITORIO - Improcedencia / SUSPENSION EN EL CARGO - Término

La suspensión sin derecho a sueldo cuya duración y efectividad pueden ser examinadas sin necesidad de pronunciamiento sobre la legalidad de los actos que la decretan, no es una sanción sino una medida preventiva de efecto inmediato, mientras que surten los procesos disciplinarios. Su duración no puede ser superior a 60 días y en caso de terminar absuelto el inculpado, tendrá derecho a que se le paguen los sueldos y prestaciones dejados de devengar, pero no fue esa la situación en el caso de autos. Aún más si el empleado es absuelto podría solicitar dicho pago y de serle negado demandar el acto que así lo determine, mas no el que lo suspendió precautelativamente. Como las resoluciones que suspendieron al actor en el cargo son actos de trámite, basta ello para concluir que frente a estos no puede hablarse de caducidad de la acción, pues esta opera solo para los actos definitivos o que pongan fin a la actuación, que son los demandables. No encuentra la Sala aceptable que sea el Tribunal el que precisamente haga incurrir en error al demandante, quien había individualizado correctamente el acto, y posteriormente él mismo se pronuncie inhibitoriamente porque no se demandó el acto principal.

PROCESO DISCIPLINARIO - Etapas / ETAPA INVESTIGATIVA EN PROCESO DISCIPLINARIO - Competencia / COMPETENCIA DISCIPLINARIA - Delegación

En lo relativo a la competencia del funcionario investigador, si bien la normatividad prescribe que el Jefe del organismo o de la dependencia Regional o Seccional designará a un funcionario para que realice la investigación, lo que allí realmente se consagra es la posibilidad de delegar esa función; pero de ninguna manera implica que sea el jefe de la dependencia regional o un funcionario adscrito a ella quien deba adelantarla.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997)

Radicación número: 8469

Actor: ALVARO HIDALGO HIDALGO

Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

Referencia: AUTORIDADES NACIONALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Álvaro Gerardo Hidalgo Hidalgo, contra la sentencia de 20 de mayo de 1993, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Álvaro Gerardo Hidalgo Hidalgo controvertió ante el Tribunal la legalidad de las siguientes resoluciones: 459 de 27 de febrero por la cual se le suspendió provisionalmente en el ejercicio del cargo por 30 días, 676 de marzo 26 por la cual se prorrogó la suspensión, 1825 de julio 17 por la cual se le sancionó con destitución, y 2121 de agosto 12 por la cual se decidió el recurso de reposición interpuesto confirmando la sanción, todas ellas proferidas en el año 1991 por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El Tribunal inadmitió la demanda al considerar que había operado la caducidad con respecto a los tres primeros actos, antes enunciados, pero señaló que la acción podía interponerse contra la Resolución No. 2121 de agosto 12 de 1991 y ordenó al demandante corregirla, so pena de rechazo.

El actor, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal corrigió la demanda mediante escrito que obra a folios 52 a 72 y por auto del 28 de enero de 1992 fue admitida. A título de restablecimiento del derecho, solicitó su reintegro al cargo y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar, sin solución de continuidad.

Como normas violadas cita el artículo 29 de la C.N. y los artículos 7, 13, 15, 18 y 21 de la Ley 13 de 1984.

Dice el actor que se vinculó al IGAC Seccional de Catastro de Nariño el 14 de mayo de 1970, ocupando diversos cargos, el último de los cuales fue el de Profesional Universitario; que en su contra se adelantó un proceso disciplinario a raíz del cual se le suspendió en el ejercicio del cargo sin que ello tuviese fundamento jurídico ni de hecho; que corrido el pliego de cargos efectuó sus descargos negando las conductas imputadas y señalando el exceso en los mismos; que a la investigación ya iniciada se acumularon otros hechos presuntamente constitutivos de falta, los cuales respondió haciendo énfasis en su inocencia, en lo acomodaticio de las pruebas, y en la falta de demostración de las conductas imputadas; que en el proceso disciplinario demostró su conducta laboral intachable y que si algún comportamiento pareció irregular se debió a factores externos que pudieron haber asaltado su buena fe; que las pruebas recaudadas en su contra muestran vicios de parcialidad e intereses particulares en afectarlo, pero no prueban los hechos que le fueron endilgados.

Agrega, de otra parte, que se violó su derecho de defensa y el debido proceso ya que el funcionario que adelantó la investigación no era competente para ello; que los actos de suspensión exceden la razón legal que les dio fundamento; que los actos administrativos contienen una falsa motivación porque las pruebas a que ellos hacen referencia no demuestran las conductas que le fueron imputadas es decir, la falsedad, la adulteración, el desaparecimiento de documentos oficiales o la elaboración de las escrituras que dieron lugar a las anotaciones oficiales, ni la autoría intelectual de los hechos.

Considera el actor que se violó el debido proceso porque el funcionario competente para investigarlo era el Director Seccional y no un funcionario que ni siquiera estaba adscrito a la planta regional; que en el proceso no se probó su culpabilidad y debió presumírsele inocente; que bien pudo haber terceros que falsificaron o adulteraron los documentos y ello no se probó; que la investigación se reduce a culparlo por el hecho de ser el Jefe de la Sección sin que haya relación entre el acto, el hecho y el proceso disciplinario; y que no se demostró su participación en los hechos ni hay prueba concreta de ello.

Que la imputación que se le hizo se funda en que el documento emitido por la dependencia a su cargo contiene datos falsos, pero nadie lo señala como el autor de la falsedad, ni se demostró su descuido o el desaparecimiento de documentos a su cargo; que el régimen disciplinario implica que exista intención del funcionario en la comisión del hecho; que la sanción que le fue aplicada no se enmarca en ninguna de las conductas imputadas, las cuales son taxativas y no pueden ser objeto de adecuación por parte del investigador; que las pruebas no fueron objeto de sana crítica y correcta apreciación por parte de la entidad y por el contrario las aportadas en su contra permiten la posibilidad de la duda.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal se declaró inhibido para fallar de fondo el asunto por ineptitud sustantiva de la demanda consistente en que solo se impugnó el acto confirmatorio de la destitución con lo cual se desconoció el mandato del artículo 138 del C.C.A. según el cual si el acto fue objeto de recursos en la vía gubernativa también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen. Estimó el Tribunal que no se había individualizado correctamente el acto.

Afirmó que en virtud de la extemporaneidad de la demanda, quedó por fuera del control jurisdiccional el acto inicial, destruyéndose su unidad; que al demandarse solo la nulidad del acto confirmatorio no hay lugar a pronunciamiento sobre el acto principal so pena de incurrir en fallo extra-petita.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Sostiene el recurrente que presentó demanda contra el acto que ordenó su destitución pero en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal, que consideró que había caducado la acción frente a éste, la corrigió manteniendo iguales los argumentos de inconformidad pues no puede desprenderse el acto de destitución de aquel mediante el cual se resolvió el recurso.

Dice que una razón más de sustento del recurso es que la decisión inicial puede ser variada por la que resuelve el recurso y por lo tanto es posible dejar transcurrir el tiempo sin que se intente acción alguna; que la caducidad debe contarse a partir del acto que puso fin a todo el proceso y no de cada pronunciamiento.

Se decide previas estas

CONSIDERACIONES

El primer aspecto que analizará la Sala es si existe demanda en forma que haga posible proferir fallo de fondo.

De una parte la entidad demandada propone las excepciones de indebida acumulación de pretensiones y de caducidad, y de otra el Tribunal considera que no se individualizó correctamente el acto demandado.

Dice la entidad que existe indebida acumulación de pretensiones puesto que se demandaron las Resoluciones 459 y 676 de 1991 mediante las cuales se ordenó la suspensión provisional en el cargo, actos de trámite contra los cuales no procede recurso alguno y que pueden ser demandables ante las jurisdicción contenciosa separadamente; que al demandar en el mismo libelo los actos definitivos y los de trámite se corre el riesgo de un pronunciamiento contradictorio, que, además, puede resultar inocuo puesto que la decisión sobre los actos definitivos conlleva la suerte de los de trámite.

No comparte la Sala el anterior planteamiento. En efecto las Resoluciones 459 y 676 de 1991, son actos de trámite que no pusieron fin a la actuación administrativa adelantada por el IGAC, y por lo tanto no eran demandables ante esta Jurisdicción.

Por virtud de ellas, se suspendió al empleado para continuar el proceso disciplinario; se procedió así porque esa suspensión está contemplada en la ley y se hace justamente para adelantar la investigación. Como no se trata de una sanción, su existencia es completamente ajena a la decisión final destituida, con la cual no se constituye un acto complejo.

La suspensión sin derecho a sueldo cuya duración y efectividad pueden ser examinadas sin necesidad de pronunciamiento sobre la legalidad de los actos que la decretan, no es una sanción sino una medida preventiva de efecto inmediato, mientras se surten los procesos disciplinarios.

Su duración no puede ser superior a 60 días y en caso de terminar absuelto el inculpado, tendrá derecho a que se le paguen los sueldos y prestaciones dejados de devengar, pero no fue esa la situación en el caso de autos. Aún más si el empleado es absuelto podría solicitar dicho pago y de serle negado demandar el acto que así lo determine, mas no el que lo suspendió precautelativamente.

No se presenta indebida acumulación de pretensiones cuando se demandan en un mismo libelo los actos de trámite y los definitivos generados en un procedimiento administrativo; el pronunciamiento simplemente se referirá a la legalidad de los actos definitivos sin que ello sea óbice para examinar la suspensión, como se expresó anteriormente.

Tampoco puede, es este caso, admitirse la indebida acumulación de pretensiones, porque las peticiones de la demanda no son contradictorias ni se excluyen entre sí.

En cuanto a la caducidad, señala la entidad excepcionante que ocurrió frente a las Resoluciones de suspensión en el ejercicio del cargo y que el actor no puede aprovechar la demanda contra las Resoluciones de destitución para involucrar estos actos.

Como las resoluciones que suspendieron al actor en el cargo son actos de trámite, basta ello para concluir que frente a estos no puede hablarse de caducidad de la acción, pues esta ópera solo para actos definitivos o que pongan fin a la actuación, que son los demandables.

La suspensión en el ejercicio del cargo solo tuvo como finalidad facilitar el adelantamiento de la investigación disciplinaria pero no puso fin a la actuación administrativa, ni hizo imposible continuarla, tanto así, que posteriormente se profirió el acto de destitución.

Tampoco comparte la Sala el pronunciamiento del Tribunal, pues este incurre en el equívoco de contabilizar independientemente los términos de caducidad, uno para el acto de destitución y otro para el que lo confirma. Resulta obvio que los términos de caducidad se cuentan a partir del pronunciamiento que agota la vía gubernativa que es cuando adquieren firmeza los actos administrativos tal como lo señala el artículo 62 del C.C.A.

Ilógicamente el Tribunal ordenó al demandante corregir la demanda excluyendo el acto mediante el cual se le destituyó del cargo -siendo el principal- al considerar que la acción contra el mismo estaba caducada.

Olvidó el a-quo que, precisamente la firmeza del acto de destitución estaba sujeta al pronunciamiento respecto al recurso que contra él se interpusiera, y que tal como lo expresó en la sentencia apelada, constituía con el inicial una unidad que no podía ni debía separarse, so pena de que la demanda incurriera en ineptitud, pues al demandar solo el acto confirmatorio, dejaba vigente el acto confirmado y más importante de todo el proceso disciplinario, como era el de destitución.

No encuentra la Sala aceptable que sea el Tribunal el que precisamente haga incurrir en error al demandante, quien había individualizado correctamente el acto, y posteriormente él mismo se pronuncie inhibitoriamente porque no se demandó el acto principal.

Examinado el libelo, como lo señala el recurrente, se observa que a pesar de la corrección se mantienen los argumentos que atacan la legalidad de la decisión mediante la cual fue separado del servicio, y se atenderá a ellos para estudiar el fondo de la situación.

Conforme a lo expuesto considera la Sala que las excepciones no están llamadas a prosperar y que la sentencia del Tribunal deberá revocarse, sin que con esto pueda afirmarse la existencia de un fallo extra-petita pues, en honor a la verdad, el actor sí demandó el acto mediante el cual fue destituido y todas sus argumentaciones están encaminadas a desvirtuar la legalidad del mismo.

La inconformidad del actor con el acto de destitución puede sintetizarse así:

- a). La falta de competencia de quien adelantó la investigación, pues considera que ello correspondía al Director Regional o a un funcionario adscrito a la misma.
- b). La no demostración de su culpabilidad en la comisión de los hechos y la valoración errada de las pruebas allegadas al proceso disciplinario.
- c). La falta de adecuación de las conductas imputadas dentro de aquellas que ameritan destitución.

En lo relativo a la competencia del funcionario investigador, si bien la normatividad prescribe que el Jefe del organismo o de la dependencia Regional o Seccional designará a un funcionario para que realice la investigación, lo que allí realmente se consagra es la posibilidad de delegar esa función; pero de ninguna manera implica que sea el Jefe de la dependencia regional o un funcionario adscrito a ella quien deba adelantarla.

En busca de la mayor imparcialidad en el estudio del caso, el Director Regional solicitó al Director General la designación de un investigador atendiendo que la queja provenía de la abogada de la Regional; a su vez la Secretaría General de la entidad pidió a la Oficina Jurídica se iniciara la investigación, designándose para ello a Carlos Hernán Ricaurte Romero, Profesional Especializado adscrito a la Secretaría General (fl. 8 Cuad. # 3)

Por lo tanto, bien podía delegarse a un funcionario si, como en este caso, ocupaba un cargo de mayor jerarquía que el del investigado, quien se desempeñaba como Profesional Universitario.

Como es sabido, la destitución es una forma de retiro del servicio público, pero al mismo tiempo es la máxima sanción que puede imponerse a un empleado. Por revestir ese carácter sancionatorio debe estar precedida y debidamente fundamentada en un proceso disciplinario.

La destitución exige presupuestos indispensables: que la falta cometida sea grave, que esté debidamente comprobada, que el correspondiente proceso disciplinario se adelante en forma tal que al inculpado se le garantice su legítima defensa.

En esta oportunidad, en sentir de la Sala, el proceso disciplinario se tramitó conforme a la ley y no existe, por este aspecto, razón ninguna para invalidarlo.

En efecto, tras detectar irregularidades en la mutación de algunos inmuebles de la ciudad de Pasto, se iniciaron indagaciones preliminares sobre el asunto las que concluyeron con el auto de apertura de la investigación (fls. 51 a 66 Cuad. 4).

Las irregularidades que le fueron imputadas pueden resumirse así:

- a). Los números de las matrículas inmobiliarias consignados en las fichas prediales 01-01-394-0023, 01-01-0015-0054 y 01-02-0019-0053 que fueron des englobadas de los predios 01-02-0019-0019 y 01-01-0394-0002 no corresponden a los que aparecen en los avisos de mutación.
- b). La extensión de los predios matrices 01-02-0019-0019 y 01-01-0394-0002 que dieron origen a los predios 01-02-0019-0053 y 01-01-394-0023, respectivamente, no fue modificada.
- c). En la ficha predial 01-01-0015-0020 no aparece número de matrícula inmobiliaria.
- d). La escritura 4018 de 13 de agosto de 1990, que aparece como título en las fichas prediales 01-01-394-0023 y 01-01-0015-0054 corresponde a una venta que nada tiene que ver con estos predios.
- e). La escritura No. 128 que aparece referida como título de propiedad en la ficha 01-02-0019-0053, corresponde a un matrimonio.

En sus descargos (fls. 96 a 110 Cuad. #5) el demandante se limitó a contestar que las imputaciones eran repetitivas; que la queja se fundamenta en irregularidades de las que conoció la funcionaria quejosa en relación con el predio de un familiar; que los hechos imputados posiblemente se debieron a "actuaciones de intereses extraños"; que el manejo irregular de terceros resultó inocuo puesto que tal como se constató en la inspección judicial, fue falsa la disminución de áreas y avalúos pues sumadas las áreas y avalúos de los predios desenglobados resulta incluso superior, lo cual implica que no hay beneficio para los propietarios ni perjuicio para el tesoro público; que la falta de respaldo legal de las anotaciones no constituye conducta sancionable disciplinariamente y se justifica por la insuficiencia de personal y recursos económicos, que las mutaciones es posible efectuarlas con fundamento en los documentos que presenta el interesado; que no falseó documento alguno y que en catastro frecuentemente se hace necesario hacer correcciones sin que por ello pueda sindicarse a nadie, que es "simplemente un asalto a la buena fe por un tercero o un error de desarrollo catastral, sin que firmar la correspondiente pudiera darme cuenta"; más adelante agrega "Entonces se concluye que en mi actuación, niego la falsedad que pretende imputárseme, y si algún error existe en las anotaciones precedentes de mi puño y letra, no obedecen a una autoría personal de los hechos falsos. Siendo en últimas un fenómeno de error de hecho, al considerar ciertos unos hechos y anotarlos." (fl. 105); que las mutaciones fueron resultado de actuaciones ajenas y no tiene la obligación de responder por ellas; que no tenía funciones de archivo y su capacidad no le alcanzaba para supervisar el funcionamiento de toda la Seccional; que no dio la orden a ningún funcionario ni pidió colaboración alguna para falsear información; y concluye "Baste exponer que no hay autoría de mi parte y que el haber hecho anotaciones fundadas en informaciones externas inocuas, no constituye una voluntad de transgredir la ley y puede acaso ser un error de hecho y reconocer por tanto un fenómeno de inculpabilidad" (fl. 108).

Posteriormente, se adicionó el pliego de cargos (fls. 124 y 125 Cuad. #5) imputando las siguientes irregularidades:

a). Tramitar una mutación en el predio 00-02-0022-0029 avaluado en \$883.000 dando lugar a una nueva ficha identificada con el No. 00-02-0022-0238 con un avalúo de \$21'000.000, obviando la práctica del avalúo que debía ser tramitado por la Sección de Avalúos Especiales y Valorización de la Subdirección de Catastro Nacional.

b). Extravío de las anteriores fichas.

A folios 180 a 188 obran los descargos presentados por el actor; en ellos se limita a expresar que no hubo ningún tipo de negociación para establecer el avalúo del bien; que por el hecho de desempeñar el cargo de Jefe de Sección, no es responsable de la desaparición o destrucción de los documentos; que una vez se enteró del extravío inició gestiones para lograr su recuperación, y posteriormente intervino en la reelaboración de las fichas, pero no por ello puede endilgársele responsabilidad alguna; que la responsabilidad debe recaer en otros.

Con anterioridad, y respecto a los mismos hechos el actor manifestó lo siguiente:

"...La anterior mutación se hizo en base a la escritura 3742 del 30-07-90 Notaría Segunda, y con matrícula inmobiliaria número 240-0086473. Y analizando la correspondiente tramitología de la mutación deduzco que la copia de dicha escritura fue presentada con un valor de compra fictio de \$21.000.000 y a la vez solicitado como inscripción catastral.

Posteriormente tuve conocimiento de que el valor real de la escritura número 3742/90 es de \$5.000.000 y además las fichas prediales no se encuentran en el Archivo. De lo que se resume la incorrecta actuación de la persona (s) o propietario (s) que solicitaron la inscripción con dicho documento.

De la falta de las fichas prediales, se les solicitó a Iso (sic) funcionarios de Archivo la explicación correspondiente, y hasta la fecha no han contestado el respectivo memorando.

Quiero manifestar que por el número de mutaciones y otras labores, no tengo conocimiento directo del ciento por ciento de las mutaciones; como ocurrió en el presente caso y que por consiguiente desconozco el origen de la mencionada inconsistencia" (fl. 140 Cuad. #5)

"Por la pérdida de las fichas prediales números 00-2-0022-238 y 0029, no es posible obtener datos completos de la tramitación de la mutación; no se puede saber ni el funcionario, ni la radicación correspondiente.

Como las copias de las escrituras tramitadas se archivan en desorden solicito un tiempo prudencial para buscar la escritura que nos ocupa y tratar así de lograr el desenvolvimiento de la situación" (fl. 148 C. 5)

El recurrente considera que los hechos no fueron probados, afirmación que la Sala no comparte; por el contrario considera que la entidad desplegó una actividad más que suficiente para demostrar la existencia de los mismos. Sin limitarse a la prueba documental, donde era obvia la consignación de hechos que no obedecían a la verdad y que dio origen a la investigación, recibió testimonios en los cuales se estableció la manera como debían llevarse a cabo las mutaciones, el número de mutaciones que semanalmente se efectuaban, y realizó inspección a la dependencia que se encontraba a cargo del actor, y a los bienes que fueron objeto de irregularidades.

De tales pruebas cabe resaltar lo siguiente:

a). Declaración de Ana Lucía Viveros Santamaría:

"...Preguntada: Ud. manifiesta estar encargada de corregir resoluciones que entiendo se refieren a mutaciones catastrales, sírvase manifestar cual es la forma utilizada para hacer dichas correcciones. Contestó: Nos pasan la resolución, se hacen los cambios respectivos de acuerdo a la clase de mutación, después se saca un listado para corregir los datos que se han metido, se corrige directamente en pantalla de donde sale la resolución final que se va a tesorería. Uno al meter una resolución revisa los documentos que se le pasan, se leen las escrituras y se hace una comparación con lo que está en el boletín que ha tramitado el oficial o tramitado el coordinador o el Jefe de Conservación. Preguntada: Sírvase manifestar cual es el promedio de mutaciones que contiene una resolución: Contestó: Depende del municipio, si es de Pasto es el municipio de mayor movimiento salen entre 25 o 30 mutaciones cada resolución, eso depende el movimiento esto no es un número exacto. Preguntado: Sobre esa base cual es el promedio de resoluciones diarias o semanales que se dictan. Contestó: Cuando hay mucho movimiento se dictan 3 o 4 semanales y si no es una o dos de Pasto..." (fls. 222 y 223 Cuad. #5)

b). Declaración de Marco Polo Álvarez Bucheli:

"...Los pasos que comúnmente se siguen para tramitar una mutación de segunda son muchas veces la escritura la envía Registro directamente a la Seccional, por lo general una escritura de compraventa, un funcionario estudia las que son de segunda, de primera, etc. pasando posteriormente a una radicación de la mutación o del cambio que se va a realizar, muchas veces cuando el Registro omite enviar estos datos a la oficina viene directamente el propietario o el contribuyente a solicitar la respectiva inscripción de desengrudamiento o englobamiento de predios. Posteriormente la sección de conservación asigna un determinado número de mutaciones de terreno o de segunda que debe realizarlas un funcionario del Instituto sobre el terreno. Una vez hecha la visita y la calificación del predio uno entra a la liquidación del respectivo avalúo sin tener en cuenta el valor de compra a no ser que el contribuyente solicite se tenga en cuenta este valor, el valor de compra. Una vez firmados y realizados estos avalúos, el funcionario regresa esta documentación al supervisor de conservación el cual da el visto bueno a este trabajo y lo firma para luego pasarlo al centro de cómputo. En ausencia del supervisor de conservación el jefe de conservación muchas veces nos dio el visto bueno a trabajos nuestros para que pasaran a ser radicados y posteriormente al centro de cómputo. Preguntado: Sírvase decirnos señor Álvarez si para efectos del control de las mutaciones que posteriormente serán trasladadas a resolución en el centro de cómputo estas siempre llevan el

visto bueno del señor jefe de conservación. Contestó: No siempre, porque muchas mutaciones o trabajos realizados por nosotros son entregados directamente al supervisor y éste da el visto bueno y firma el respectivo boletín para que este sea pasado al centro de cómputo el cual emite sus resoluciones..."(Fl. 227 Cuad. #5)

c). Juan Hernando Astorquiza, en su declaración manifiesta:

"...Esta aclaración es en relación con el trámite que se da a la resolución una vez salida del centro de cómputo, ésta va al Jefe de conservación, éste la revisa y una vez confrontada esta revisión de ficha predial Vs. resolución la legaliza imponiendo su firma y la del secretario Ad.Hoc..." (fl. 230 cuad. #5)

d). Armando Benavides Rivera, Director del Hospital Departamental de Pasto, señala de manera categórica que la Superintendencia de Salud "...encontró que la compra había sido en forma irregular debido a que no tuvo el avalúo especial del Agustín Codazzi y que los negociantes sustituyeron por peritos basándose en una norma derogada..."(fl. 255 cuad. #5)

e). Del acta de inspección a la Sección de Conservación Catastral a cargo del demandante (fls. 272 a 274 Cuad. #5), se deduce con facilidad que en esa dependencia existía un descontrol y un desorden notorio. Así por ejemplo no había control en el manejo de los documentos, al indagar sobre las fichas catastrales de los predios que dieron origen a la investigación se encontró que algunas no existían y otras se hallaban a nombre de personas que no correspondían, no se aplicaba un procedimiento que asegurara la verificación de las mutaciones sobre las fichas prediales, las fichas no se encontraban -en muchos casos- anexas a los boletines, varias fichas prediales estaban perdidas, la oficina de archivo permanecía abierta por falta de chapa, ingresaban a la dependencia funcionarios ajenos a ella y el trabajo no se efectuaba a puerta cerrada.

f). De la Inspección Ocular sobre los inmuebles se concluye que los datos consignados en las fichas prediales no obedecen a la realidad, no existen las direcciones, los propietarios no solicitaron mutación alguna, y aunque aparecían divisiones en los bienes la propiedad no se había transferido. (fls. 57 a 59 Cuad. #4).

El actor, como se señaló, se limitó a expresar que no podía efectuar el control de todas y cada una de las mutaciones y que los errores podían ser el resultado de maniobras de terceros. Pero lo anterior, de ninguna manera puede eximirlo de responsabilidad, pues si bien en el trámite de las mutaciones intervenían otras personas, no es menos cierto que la responsabilidad de la dependencia estaba a su cargo y las fichas catastrales cuyos datos no están conformes a la legalidad ni a la realidad fueron aprobadas por él.

Además, el accionante, no hizo ningún esfuerzo, ni durante la investigación disciplinaria ni en este proceso, por demostrar la responsabilidad de terceros, ni los hechos en los cuales pueda fundarse que fue asaltado en su buena fe o que fue objeto de engaño por parte de terceros.

Sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponderles a otros, en este caso se está juzgando si el actor cumplió a cabalidad sus funciones, y si era acreedor a la sanción disciplinaria que se le aplicó. Y no puede, so pretexto de la responsabilidad de otros, pretender ser exonerado de la propia.

A folio 244 del Cuaderno #5, se allegan las funciones que correspondía desarrollar al actor, y de la simple lectura se concluye que en efecto era su responsabilidad el manejo de la dependencia de Conservación del Catastro, incluida la que pudiera surgir como consecuencia de los actos de sus subalternos. Cabe resaltar algunas de ellas:

- a). Dirigir, asesorar y controlar los trabajos de conservación en la oficina seccional.
- b). Distribuir los trabajos del personal a su cargo, y comprobar que en todas las etapas del proceso de conservación catastral se cumplan las normas técnicas y administrativas.
- c). Controlar el avance de los programas y vigilar la calidad de sus trabajos.
- d). Informar sobre las fallas, omisiones o transgresiones que en materia técnica, administrativa o disciplinaria presente el personal a su cargo.
- e). Supervisar la elaboración de las resoluciones, estadísticas, y demás documentos que tramite el personal a su cargo.
- f). Vigilar el funcionamiento y actualización permanente de los archivos catastrales.
- g). Comprobar que la actualización de los documentos catastrales se cumpla con la debida oportunidad y se ajuste a las normas y a las especificaciones correspondientes.
- h). Coordinar con los supervisores y demás funcionarios de conservación el desarrollo de los programas, el control del personal, los rendimientos y la calidad de los trabajos que se asignen.

Así las cosas considera la Sala que el actor incumplió reiteradamente sus funciones y fue negligente en el desarrollo de las mismas, permitiendo la configuración de falsedades ideológicas y la pérdida de documentos que se encontraban a su cargo, lo cual era suficiente para hacerse acreedor a la sanción que le fue impuesta.

Para la Sala es inexcusable que el Profesional encargado de la Sección de Catastro, o sea quien precisamente está allí para verificar que las mutaciones a los predios se ajuste a la legalidad y a la realidad, diga que no puede responder por las fichas prediales, tanto por lo que en ellas se consigna, como por su existencia, pues no se trataba de pequeñas inexactitudes sino de la falta de título en algunos casos, de la falta de

avalúo en otros, o de la pérdida de los documentos en otras; hechos que fueron observados fácilmente por personas que tenían como simple función la de teclear las mutaciones.

Tampoco es admisible excusar la responsabilidad con el simple argumento de la falta de personal o de recursos, pues en ningún momento se demostró el interés o la diligencia del actor por subsanar estas presuntas falencias. De otra parte, considera la Sala que conforme se deduce de los testimonios rendidos acerca del trámite de una mutación, el Jefe de Conservación analizaba la situación no solo al consignar los datos en la ficha predial, sino al transcribirlos en el boletín y posteriormente al suscribir la respectiva resolución; y no se diga que el trabajo era excesivo pues se está hablando de 3 a 4 boletines por semana.

Si el actor, como Jefe de Conservación, dedujo sin mayor esfuerzo al hacerse las observaciones por parte del centro de cómputo, que las mutaciones no se ajustaban a la legalidad, ello denota aún más la falta de diligencia y responsabilidad en el desarrollo de sus funciones.

No se trata simplemente de imputar responsabilidades a quien desempeña un cargo, sino de que al estampar la firma en un documento que tiene el carácter de público se está dando fe de la legalidad y la certeza del mismo ante terceros, y por lo tanto el demostrar que los datos consignados en estos documentos públicos no son ciertos, realmente afecta la confianza del público, la credibilidad de la comunidad en la Institución, y se pone en duda su capacidad en el desarrollo de la labor que le ha sido encargada.

No comparte tampoco la Sala el planteamiento según el cual el señor Hidalgo Hidalgo no se habría hecho acreedor a la sanción destitutiva porque las conductas dolosas podrían ser imputadas a otros, ya fueran funcionarios de la entidad o extraños a ella. Como es sabido, la conducta de un empleado puede investigarse individual o colectivamente y si tal conducta es irregular no se torna en normal por la circunstancia de que todos los posibles implicados no hayan sido investigados y sancionados. Esto no constituye causal de exoneración.

Por lo tanto, no encuentra la Sala que haya falsa motivación en los actos que lo sancionaron por negligencia en el cumplimiento de sus funciones, derivada del análisis de su actuación en el caso y no de la de otros funcionarios.

En síntesis, los actos acusados mantienen incólume la presunción de legalidad que los ampara. Las normas que la demanda estima violadas no lo fueron y las pretensiones demandatorias deberán, en consecuencia, denegarse.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el 20 de mayo de 1993 dentro del proceso iniciado por el señor Álvaro Hidalgo Hidalgo contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En su lugar, se dispone:

DECLÁRANSE no probadas las excepciones de indebida acumulación de pretensiones y caducidad propuestas por la entidad demandada.

NIÉGANSE las súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de 23 de Enero de 1997.

CLARA FORERO DE CASTRO

ANTONIO ALVARADO CABRALES

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

MYRIAM VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad-Hoc.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:17:40