



Sentencia 13023 de 1996 Consejo de Estado

MADRES COMUNITARIAS - Injuria / INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - Facultad sancionadora / PROCESO DISCIPLINARIO - D
MADRES COMUNITARIAS - Injuria / INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - Facultad sancionadora / PROCESO DISCIPLINARIO -
Destitución / FUNCIONARIO DISCIPLINANTE - Facultades / FALTA DISCIPLINARIA - Valoración

La naturaleza injuriosa de la falta produjo tal estupor de la comunidad, que masivamente las madres comunitarias acudieron a protegerse ante el I.C.B.F. y tal conducta injuriosa fue pública, sin que pueda decirse que ella se produjo porque la actora fue objeto de un ataque. Tampoco puede decirse que el comportamiento de la demandante tuvo motivos nobles o altruistas y el hecho de que la demandante no hubiera sido sancionada con anterioridad, no le resta nada a la gravedad de la falta, luego tampoco estos aspectos están llamadas a prosperar las súplicas de la demanda. En estas condiciones se concluye que la presunción de legalidad del acto acusado no se desvirtuó en el curso del proceso, motivo por el cual se revocará el fallo apelado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

CONSEJERO PONENTE: JAVIER DÍAZ BUENO

SANTA FE DE BOGOTÁ, D.C., VEINTIOCHO (28) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996)

RADICACIÓN NÚMERO: 13023

ACTOR: MERY GARCÍA TOBÓN

DEMANDADO: I.C.B.F.

Mery García Tobón, solicita se declaren nulas las Resoluciones números 2523 del día 8 de noviembre de 1993, y 320 del día 26 de enero de 1994, proferidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y mediante las cuales se le impuso la sanción de destitución del cargo de Profesional Universitario, por estimar que no son ciertas las imputaciones sobre agravios y malos tratos que supuestamente infringió a las madres comunitarias, y que la investigación adolece de graves irregularidades tales como parcialización, falta de notificación de la solicitud de pruebas, y el acto sancionatorio se fundamentó en dos faltas, cuando solamente se le formularon cargos por una sola (folios 4 y 5).

LA SENTENCIA APELADA (folio 104)

El Tribunal Administrativo de Nariño declaró nulos los actos acusados, por considerar que no hay prueba alguna de que la demandante con su proceder, haya infringido la ley al amonestar verbalmente a las madres comunitarias, ya que la entidad no fue objetiva al analizar este aspecto, dice el Tribunal al folio 110.

Señala el Tribunal que si bien en el acto acusado se verificó la existencia del hecho investigado, la sanción aplicada no se compadece con la falta cometida por la actora, habida cuenta de que el estatuto disciplinario establece una graduación en cuanto a la gravedad de la sanción, y fue así como se aplicó indebidamente la sanción, que bien pudo ser atenuada, según se expresa al folio 121.

Señala el Tribunal que si bien dicha corporación no puede con honestar los malos tratos de un funcionario, advierte que la conducta de la demandante no se ubica dentro de las sancionadas con esas características, y por lo tanto el vicio de violación de norma superior, encuentra su demostración. (Folio 122).

Concluye el Tribunal que los vicios del acto, vulneran el derecho subjetivo de la demandante.

EL RECURSO (folio 128)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar interpuso contra el anterior fallo, el recurso de apelación, por considerar que el examen del proceso se observa que la apoderada del I.C.B.F., al contestar la demanda no solicitó ningún medio de prueba con el argumento de que se había extraviado el proceso disciplinario, lo cual posibilitó que el examen sobre él no fuera exacto.

Manifiesta la copia de dicho proceso fue una prueba pedida y decretada, y por lo tanto, ahora la allega para que se examinen las pruebas que condujeron a la toma de la decisión que ahora se impugna (folio 130).

El I.C.B.F., hace un recuento de cómo la actora sí incurrió en actos arbitrarios, y por el qué fue necesario imponerle la sanción de destitución.

El Ministerio Público no rindió concepto.

CONSIDERACIONES

En esencia, la actora solicita se declaren nulos los actos acusados, por estimar que no son ciertos los agravios, actos arbitrarios y malos tratos que supuestamente se le atribuyen respecto de las madres comunitarias que le correspondía dirigir, y la investigación disciplinaria adolece de graves irregularidades porque fue parcializada, no se le notificó la solicitud de pruebas, y el acto sancionatorio se fundamentó en dos faltas, cuando solamente le formularon cargos por una (folio 4 y 5).

De acuerdo con lo antes expuesto, se pasarán a examinar las pretensiones y las pruebas allegadas al proceso, con el objeto de entrar a decidir lo que corresponda.

En cuanto hace referencia a la parcialización del funcionario investigador, o del calificador del proceso disciplinario, o de la autoridad que produjo la sanción, se observa que esa circunstancia no quedó probada en el proceso.

En sentido contrario, el I.C.B.F., cuando estimó que una queja no tenía el suficiente fundamento, optó por archivarla, y este hecho lo reconoce la propia demandante cuando al folio 4 del cuaderno principal expresa que "la queja de Lidia Amparo Muñoz, por la cual también se ordenó la investigación, no motivó pliego de cargos".

Por consiguiente, cuando en el hecho décimo de la demanda sustituir se afirma que la investigadora condujo la investigación para encasillarla en faltas "castigadas con destitución", no pasó de ser una afirmación pues no llegó a ser demostrada, y por lo tanto bajo este presupuesto, no están llamadas a prosperar las súplicas de la demanda por este aspecto.

En cuanto se refiere a que se omitió notificarle el auto por el cual se resolvió la práctica de pruebas, y se le negó el derecho a "controlar la prueba de descargos, la que se tomó a sus espaldas", conviene expresar que de acuerdo con dichas manifestaciones, examinado el proceso jurisdiccional se concluye que tampoco quedó demostrado que con la falta de notificación de tal providencia se le haya conculcado el derecho de defensa.

El procedimiento administrativo disciplinario sobre el particular, no contiene expresión de causal de nulidad por falta de dicha notificación o que dicho comportamiento procesal sea objeto de reproche.

Distinto habría sido que se le hubiera negado la práctica de pruebas, y con tal conducta hubiera quedado sin posibilidad de ejercer el derecho de defensa, lo cual no ocurrió así.

Inclusive en la producción de los actos sancionatorios, el Instituto le resolvió la solicitud y práctica de pruebas, y así se lo hizo saber a la demandante al resolverle el recurso de reposición, contra la Resolución que le impuso la sanción.

En esta Resolución, que es la número 320 del 26 de enero de 1994, visible al folio 28, sobre el desarrollo del régimen probatorio, el I.C.B.F., dijo lo siguiente:

(...)

"Que El acervo Probatorio recaudado dentro del proceso es jurídicamente suficiente para sustentar la imposición de la sanción disciplinaria a la recurrente y que el mismo fue objeto de un cuidadoso análisis por parte de la Administración. De esta manera, la prueba solicitada en el numeral 2 del acápite respectivo del escrito de sustentación del recurso, se entiende previamente satisfecha. Ahora bien, en cuanto a la primera prueba, señalada en el citado acápite, no se ordena su práctica por inconducente dado que la conducta irregular en la que incurrió la funcionaria por mandato legal conlleva, de por sí, la imposición de la sanción disciplinaria de destitución (art. 15 de la ley 13 de 1984 en concordancia con el artículo 48 del Decreto reglamentario 482 de 1985). Así mismo, es del caso desestimar la prueba aportada por la recurrente, consistente en 16 certificaciones de desempeño y buena conducta expedidas por personas y entidades ajenas al I.C.B.F., dado que éstas por sí mismas no desvirtúan la naturaleza irregular de los hechos que fueron suficientemente demostrados dentro del proceso y que sirvieron de base para que la sanción disciplinaria fuera impuesta a la inculpada".

(...)

En el proceso jurisdiccional, no hay la menor prueba de que a la actora se le haya vulnerado su derecho de defensa, y por consiguiente, cualquier posible irregularidad administrativa cometida si es que esto llegó a ocurrir, no alcanza a tener la entidad suficiente de dejar sin fundamento de la sanción impuesta a la demandante.

Tampoco por este aspecto están llamadas a prosperar las súplicas de la demanda.

En cuanto a que se le negó el derecho a "controlar la prueba de descargo, la que se tomó a sus espaldas", conviene señalar que quien realmente controla o ejerce el poder jurídico de dirección dentro del proceso disciplinario, es la administración, y no el disciplinado, sin perjuicio de que a él se le respete el derecho a intervenir en la práctica de las pruebas así como controvertirlas, e incluso de estar vigilante para impedir que se cometan atropellos en su contra.

Pero no hay prueba en el proceso que demuestre que a la demandante se le haya impedido físicamente ingresar al recinto donde se recibían o practicaban las pruebas, o que jurídicamente se le hayan inadmitido la recepción de un memorial de pruebas, o negado el acceso al proceso o a la práctica de una prueba, bien fuera que ésta se haya pedido personalmente o mediante apoderado.

Censurable habría sido que el I.C.B.F., le hubiera negado el derecho a conferir poder a un abogado, o que se le negara el derecho a la demandante a revisar el expediente disciplinario. Pero estos hechos no ocurrieron, y otros parecidos o similares si se produjeron, no quedaron probados, luego tampoco por este aspecto están llamadas a prosperar las súplicas de la demanda.

En cuanto a que el informe de la investigadora "está salpicado de comentarios dirigidos a fundar la recomendación" de destitución, debe decirse que si un funcionario está investido por la ley y el reglamento para rendir un informe en el que debe expresar su opinión sobre la clase de sanción que debe aplicarse, es obvio concluir que pueda hacer una serie de afirmaciones que le den la razón de lo que pide, pues si así no fuera, no podría concluir, y menos solicitar nada.

Tomar una decisión, comporta el que el funcionario tenga que apartarse de unas opiniones, y optar por otras para luego poder entrar a decidir.

Si así no lo hace, podría dicha conducta ser objeto de censura, por omitir efectuar una valoración. Luego si el funcionario una vez cerrada la investigación, estima que la falta disciplinaria merece la destitución y la ley le exige su opinión, así debe decirlo. Sobre el particular, el artículo 9º de la Ley 13 de 1984, decía:

"ARTÍCULO 9º. CIERRE DE LA INVESTIGACIÓN.

Terminada la investigación, quien haya adelantado la enviará al Jefe del organismo o de la dependencia regional o seccional respectiva, con un informe en el que se sugiera la medida que a su juicio se deba tomar (...)"

Por consiguiente, no puede concluirse que el investigador que cumpla con su función de valorar una investigación disciplinaria, esté parcializado por la circunstancia de emitir un juicio sobre el proceso disciplinario, a menos que deforme los hechos objeto de la indagación, circunstancia ésta última que no ocurrió en el presente caso. No está llamado a prosperar el cargo por este aspecto.

En cuanto se refiere a que se le sancionó por dos quejas, cuando sólo se le formularon cargos por una, conviene transcribir para mayor objetividad, el párrafo final de los considerandos de la Resolución No. 25213 del 8 de noviembre de 1993, acto acusado, y cuya parte obra a folio 23:

"(...)

"Que analizando el acervo probatorio, informe del investigador, calificación de falta y concepto de la Comisión de Personal, este despacho encuentra demostrado que la Licenciada Mery García Tobón, incumplió sus obligaciones al cometer actos arbitrarios o injusto (sic) con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas y omitiendo, en forma injustificada un acto propio de sus funciones, por su trato descomedido, mala voluntad y mal genio observado en la visita social que hizo a usuarios del I.C.B.F., como al mal trato verbal a que sometido (sic) a alas personas más colaboradoras de los programas del I.C.B.F., como son las madres comunitarias y a quienes se les debe prodigar el respeto y colaboración debida, en perjuicio del prestigio e imagen del I.C.B.F., conductas irregulares que se tipifican en las faltas descritas en el Artículo 15 de la Ley 13 de 1984",

(...)"

Del examen de este párrafo, en concordancia con el primer considerado de ésta resolución, en el cual se expresa el cargo y las faltas investigadas, no se concluye que a la demandante se le haya sancionado por dos quejas, cuando sólo se le formularon cargos por una, porque así no resulta de su texto literal, ni de la interpretación nacional de lo transcrito.

Tampoco está llamado a prosperar el cargo por este aspecto.

Como el Tribunal declaró nulos los actos acusados, por cuanto no hay prueba de que la demandante haya infringido la ley al amonestar a las madres comunitarias, conviene aclarar que expresiones tales como de "hipócritas, chismosas, que son de la peor gente, que no merecen ser llamadas madres comunitarias, dobles e ignorantes", dirigidas a las madres comunitarias por la actora, son expresiones injuriosas que constan en la Resolución No. 2523 de 1993, acto acusado visible al folio 19, y que no fueron desvirtuados por la demandante en el curso del proceso. Luego no puede pensarse que tales expresiones constituyan una simple "amonestación" como lo dice el Tribunal.

Para llegar a la conclusión de que los actos que debían anular, el Tribunal invirtió la valoración que se debe hacer al acto acusado, en el sentido de que éste ingresa al proceso revestido de la presunción de legalidad, y es al demandante a quien en el curso del proceso le corresponde desvirtuarlo, y como esto no ocurrió, porque no hay pruebas que nieguen que la demandante no profirió las expresiones injuriosas, no puede prosperar la anulación de los actos acusados por este aspecto.

Cuando el Tribunal al folio 121 expresa, que conocidas las circunstancias que motivaron la destitución de la demandante, la conducta puede dar lugar a la imposición de una sanción disciplinaria pero no a la destitución, porque ella no es proporcional a la sanción impuesta, conviene señalar al respecto, que la jurisprudencia tradicionalmente ha aceptado que es el funcionario disciplinante a quien le corresponde ejercer la facultad para valorar la falta, y no al juez administrativo. En el presente caso las frases fueron injuriosas, y hasta examinables frente al derecho penal, motivo por el cual se concluye que la falta de la actora sí fue grave, lo cual conduce a que se admita la imposición de la sanción más grave como

fue la de destitución.

Los artículos 14 y 15 (numeral 15) de la Ley 13 de 1984, prescriben lo siguiente:

"ARTÍCULO 14º. CALIFICACIÓN DE LAS FALTAS.

Las faltas disciplinarias se califican como graves o leves en atención a su naturaleza y efectos, a las modalidades y circunstancias del hecho, a los motivos determinantes y a los antecedentes personales del infractor, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a. La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según haya producido escándalo, mal ejemplo o causado perjuicio;
- b. Las modalidades o circunstancias del hecho se apreciarán de acuerdo con el grado de participación en la comisión de falta, la existencia de circunstancia agravante o atenuante, y el número de faltas que se están investigando.
- c. Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por causas personales y por la categoría y funciones del cargo que desempeñe.

ARTÍCULO 15. CLASES DE SANCIONES

Las faltas leves dan origen a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida, censura con anotación en la hoja de vida, o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual.

El concurso formal o materia de faltas, las faltas graves o reincidencia en faltas leves, dan origen a la aplicación de las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración o destitución.

En todo caso dan lugar a destitución las siguientes faltas:

(...)

15. Cometer acto arbitrario o injusto con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas".

Como puede observarse, la naturaleza injuriosa de la falta produjo tal estupor de la comunidad, que masivamente las madres comunitarias acudieron a protegerse antes el I.C.B.F. y tal conducta injuriosa fue pública, sin que pueda decirse que ella se produjo porque la actora fue objeto de un ataque. Tampoco puede decirse que el comportamiento de la demandante tuvo motivos nobles o altruistas y el hecho de que la demandante no hubiera sido sancionada con anterioridad, no le resta nada a la gravedad de la falta, luego tampoco estos aspectos están llamadas a prosperar las súplicas de la demanda.

En estas condiciones se concluye que la presunción de legalidad del acto acusado no se desvirtuó en el curso del proceso, motivo por el cual se revocará el fallo apelado.

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

FALLA:

REVOCASE el fallo apelado de fecha 8 de noviembre de 1995, proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, en demanda promovida por Mery García Tobón, y en su lugar, deniérganse las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE, Y UNA VEZ EJECUTORIADA, DEVUÉLVASE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

DISCUTIDA Y APROBADA POR LA SALA EN SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 28 DE NOVIEMBRE DE 1996.

JAVIER DÍAZ BUENO

SILVIO ESCUDERO CASTRO

CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

SECRETARIA

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 10:09:58