Función Pública

Sentencia 00277 de 2018 Consejo de Estado

CONTROL INTEGRAL DE LEGALIDAD INTEGRAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS – Efecto

El control de legalidad integral de los actos disciplinarios, así propuesto, conlleva implicaciones para el juez de lo contencioso administrativo, que lo habilitan para lo siguiente: Aunque en principio el análisis de la legalidad del acto demandado está enmarcado en las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto que el juez puede y debe examinar otras conexas con derechos fundamentales, con el fin de garantizar la primacía del derecho sustancial y optimizar la tutela judicial efectiva. Estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que sustentan la sanción. Así como verificar la valoración de la prueba, lo cual comprende: (i) el análisis acerca del acatamiento al derecho de audiencia y defensa; (ii) el respeto de los principios y reglas fijadas por la Constitución y la ley disciplinaria para el recaudo del material probatorio y; (iii) se debe comprobar si el acto fue debidamente motivado. Examinar que en la actuación disciplinaria se haya dado estricto cumplimiento a todos los principios rectores de la ley que rige la materia. Que la sanción disciplinaria corresponda a la gravedad de la falta y a la graduación que prevé la ley. Realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad de la ilicitud sustancial y de ser necesario, valorar los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional así como las justificaciones expuestas por el disciplinado.

PROCESO DISCIPLINARIO / CARGA DE LA PRUEBA

El régimen probatorio que regula los procesos disciplinarios que se adelantan contra los servidores públicos es el fijado en el título VI de la Ley 734 de 2002. Precisamente el artículo 128 de esta disposición consagra la necesidad que toda decisión interlocutoria y de carácter disciplinario se fundamente en pruebas legalmente producidas y aportadas por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa. La norma es clara en determinar que la carga de la prueba en estos procesos le corresponde al Estado.

PROCESO DISCIPLINARIO / PRINCIPIO DE INVESTIGACIÓN INTEGRAL

Principio de investigación integral, según el cual, la indagación que se efectúe dentro del proceso disciplinario, no solo debe apuntar a probar la falta del servidor público, sino además, a encontrar las pruebas que desvirtúen o eximan de responsabilidad al mismo. Lo anterior en todo caso, no exime a la parte investigada de presentar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en su favor

PROCESO DISCIPLINARIO / PRINCIPIO IN DUBIO PRO DISCIPLINADO

El artículo 142 *ibídem*, indica, de manera precisa que «[…] 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 […]». De esta manera, la autoridad disciplinaria en el momento de emitir la decisión condenatoria, debe tener la convicción y la certeza probatoria de que efectivamente el servidor público incurrió en la falta que se le imputa. La existencia de dudas al respecto, implica necesariamente que estas se resuelvan en favor del investigado, en aplicación del principio *in dubio pro disciplinado,* toda vez que no logró desvirtuarse su presunción de inocencia.

DECISIÓN DISCIPLINARIA / FALSA MOTIVACIÓN

El artículo 19 de la Ley 734 de 2002, consagró el deber de motivar al decir «toda decisión de fondo deberá motivarse», por su parte el Código Contencioso Administrativo[1] no lo estipuló expresamente pero sí trajo la consecuencia de su incumplimiento en su artículo 84, al disponer que la nulidad de los actos administrativos procede, entre otros casos, cuando han sido expedidos con falsa motivación, lo que puede suceder en uno de dos eventos. Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración fueron hechos que no se encontraban debidamente acreditados o cuando, por el contrario, habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración aunque habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002- ARTÍCULO 128

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero dos mil dieciocho (2018).

Rad. No.: 70001-23-33-000-2013-00277-01(1498-15)

Actor: RUBY DEL CARMEN ACOSTA BERTEL Y OTROS

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Ley 1437 de 2011

Sentencia O-006-2018

ASUNTO

La Subsección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 30 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre que negó las pretensiones de la demanda.

LA DEMANDA[2]

La señora Ruby del Carmen Acosta Bertel en su condición de sancionada, Roberto Alfredo Olivero Bossa como compañero permanente de la sancionada, Nelly Carolina Olivero Acosta, María Fernanda Olivero Acosta y Juan Carlos Olivero Acosta como hijos; José Senen Acosta Carbonero y Sara Isabel Bertel Zubiría en su calidad de padres de la disciplinada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, demandaron a la Nación-Ministerio de Justicia y a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Pretensiones.

Solicitaron la nulidad de las Resoluciones 8369 de 4 de octubre de 2011, 0515 de 24 de enero de 2012 y 3407 de 18 de abril de 2012 por medio de las cuales se impuso a la disciplinada Ruby del Carmen Acosta Bertel la sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio del cargo sin derecho a remuneración e inhabilidad especial por el término de doce (12) meses, como auxiliar administrativo código 4044 grado 12.

Como consecuencia de lo anterior que se condene a las entidades accionadas a reintegrar a la sancionada en el mismo cargo que venía desempeñando o a otro cargo similar de igual o superior categoría, se levante la inhabilidad especial y se pague el valor de todos los sueldos, primas, vacaciones, subsidios, bonificaciones, auxilio de cesantías, y demás emolumentos dejados de percibir, junto con los incrementos legales, desde cuando se produjo su retiro, hasta cuando efectivamente sea reintegrada a su empleo.

Se pague a cada uno de los demandantes y a título de indemnización, por daño moral causado con ocasión de los actos administrativos acusados la suma de 48 smlmv.

Se declare que para todos los efectos legales, no existió solución de continuidad en la prestación de los servicios.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de determinar el objeto del proceso y de la prueba.[3]

En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvención. Además se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

La audiencia inicial fue llevada a cabo por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo[4], el cual mediante providencia de 29 de abril de 2014[5] y al estar el proceso en la etapa probatoria, declaró la nulidad de lo actuado por falta de competencia y ordenó remitir el asunto al Tribunal Administrativo de Sucre.

Por su parte el Tribunal Administrativo *ut supra* a través de auto de 10 de julio de 2014[6] asumió la competencia y continuó el proceso en la etapa probatoria.

Excepciones previas art. 180-6 CPACA

«[…] Falta de legitimación material en la causa por pasiva: […] En efecto, salta al rompe que la Superintendencia de Notariado y Registro comparece judicialmente a través de su representante legal en cabeza de la figura del Superintendente y no por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho; así las cosas, con fundamento en el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 se DECIDE:

Declara probada la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva respecto de la mencionada Cartera, toda vez que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene capacidad y representación. [...]».

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA) [7]

«[...] Teniendo en cuenta lo manifestado en la demanda y las condiciones particulares del caso, se plantea el problema jurídico de la siguiente forma:

Establecer si los actos sancionatorios disciplinariamente, sometidos a censura ante esta jurisdicción, fueron violatorios de garantías judiciales y/o del debido proceso. [...] ».

SENTENCIA APELADA[8]

El Tribunal Administrativo de Sucre, en sentencia escrita de 30 de octubre de 2014, negó las pretensiones de la demanda.

No encontró probado el cargo referido a la falsa motivación teniendo en cuenta que luego de revisar los actos acusados y las pruebas allegadas a la actuación disciplinaria, no se logró demostrar que la imposición de la sanción obedeciera a motivos distintos a los expuestos, por el contrario, los fundamentos consignados en las resoluciones fueron el resultado de las pruebas debidamente obtenidas y controvertidas.

Citó varios pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional relacionados con la violación al derecho de audiencia y defensa, para luego argumentar que este no se configuró. Consideró al respecto, que el hecho de no haberse controvertido «las versiones de supuestos usuarios que se comunicaron con la registradora de instrumentos públicos de Corozal donde advertían la venta irregular de certificados, no da lugar a la vulneración alegada si se tiene en cuenta, que tal aspecto no fue objeto de análisis en la investigación disciplinaria, tanto así, que esa prueba no fue requerida dentro del proceso y tampoco fue pedida por la parte interesada».

Señaló por el contrario, que en la actuación administrativa de carácter disciplinario se respetó el derecho de defensa y debido proceso toda vez que la demandante tuvo conocimiento de cada una de las actuaciones realizadas, de las pruebas decretadas de oficio y las demás solicitadas por las partes.

El *a quo* finalmente, en relación con la existencia de una vía de hecho consistente según la parte demandante, en que la falta disciplinaria no fue objetivamente demostrada en el proceso disciplinario, indicó que en el curso de la investigación se logró acreditar que las impresiones de los certificados de libertad y tradición a que se refiere la denuncia presentada, fueron realizadas a través del usuario asignado a la disciplinada cuya clave personal e intransferible era el número 65, lo que resultó suficiente para demostrar su responsabilidad en la falta disciplinaria alegada, especialmente cuando no se logró acreditar lo contrario.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN[9]

La demandante planteó los siguientes argumentos:

El proceso disciplinario no es un sistema acusatorio, ni de partes, es inquisitivo, la carga de la prueba es del Estado, a quien le corresponde investigar, producir la prueba y encontrar el hecho.

Señaló que la entidad demandada incurrió en una vía de hecho por cuanto no logró demostrar en el trámite de la actuación disciplinaria la autoría y menos aún el dolo y la culpa de la sancionada. Ello por cuanto dentro de las funciones de la señora Ruby del Carmen no está la de reimprimir los certificados de tradición dado que no se encontraba en caja. Además porque en ningún momento tuvo certeza que su perfil o usuario contaba con la autorización para imprimir tales certificados, convicción que no logró desvirtuarse en la investigación.

En el proceso disciplinario jamás se comprobó lo aseverado por la querellante y el Tribunal trata de justificar esa falencia con el argumento que este hecho no fue tenido en cuenta para sancionar, lo que constituye una desviación de poder y falsa motivación.

No se logró demostrar que los certificados eran reimpresos para ser vendidos, pues no obra en el expediente prueba de las afirmaciones que presentó de forma calumniosa la quejosa, ni se probó que a la demandante se le haya asignado el rol de reimprimir los pluricitados certificados de libertad y tradición.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante[10]

Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y precisó que en la demanda se indicaron los vicios en virtud de los cuales se solicitó la nulidad de los actos administrativos, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, vía de hecho, violación al artículo 163 de la Ley 734 de 2002, e infracción de la jurisprudencia constitucional.

Superintendencia de Notariado y Registro[11]

Indicó que la oficina de control interno de la Superintendencia de Notariado y Registro abrió investigación disciplinaria en contra de la accionante por queja presentada por la registradora de instrumentos de Corozal (Sucre) por la reimpresión de certificados y en dicho proceso se respetaron los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de la sancionada.

Argumentó que la funcionaria disciplinada pretende demostrar que con los actos administrativos se transgredió el derecho consagrado en el artículo 29 constitucional, lo que no resulta cierto, por cuanto los hechos que antecedieron a los fallos disciplinarios fueron producto de la visita especial practicada por los funcionarios de la dirección de registro con el fin de allegar las pruebas al proceso. Además en la actuación disciplinaria se señaló de manera concreta cuál fue la falta endilgada y luego de adoptarse la decisión se le comunicó en debida forma a los sujetos procesales.

Realizó algunas precisiones doctrinales y legales con respecto a la ilicitud de la conducta para destacar a continuación que los comportamientos que derivan la puesta en marcha de la función disciplinar, son aquellos en los que se advierte el incumplimiento de los deberes, extralimitación del ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violaciones al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, siempre que estos comportamientos no estén amparados en alguna causal de exclusión de responsabilidad.

El ministerio público guardó silencio en esta etapa procesal.[12]

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[13], el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Sala Plena[14] de esta corporación definió que el control que ejerce el juez de lo contencioso administrativo es integral, lo cual debe entenderse bajo los siguientes parámetros:

«[…] 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del demandante procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva […]»

El control de legalidad integral de los actos disciplinarios, así propuesto, conlleva implicaciones para el juez de lo contencioso administrativo, que lo habilitan para lo siguiente:

- Aunque en principio el análisis de la legalidad del acto demandado está enmarcado en las causales de nulidad invocadas en la demanda, también es cierto que el juez puede y debe examinar otras conexas con derechos fundamentales, con el fin de garantizar la primacía del derecho sustancial y optimizar la tutela judicial efectiva.

- Estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que sustentan la sanción. Así como verificar la valoración de la prueba, lo cual comprende: (i) el análisis acerca del acatamiento al derecho de audiencia y defensa; (ii) el respeto de los principios y reglas fijadas por la Constitución y la ley disciplinaria para el recaudo del material probatorio y; (iii) se debe comprobar si el acto fue debidamente motivado.

- Examinar que en la actuación disciplinaria se haya dado estricto cumplimiento a todos los principios rectores de la ley que rige la materia.

- Que la sanción disciplinaria corresponda a la gravedad de la falta y a la graduación que prevé la ley.

- Realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad de la ilicitud sustancial y de ser necesario, valorar los argumentos que sustentan la afectación sustancial del deber funcional así como las justificaciones expuestas por el disciplinado.

Establecido lo anterior la Subsección procede a estudiar el caso *sub examine.*

BREVE RECUENTO DEL PROCESO DISCIPLINARIO

El cargo y la sanción disciplinaria

En la investigación que adelantó la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Notariado y Registro en contra de la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel, auxiliar administrativa código 4044 grado 12 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal - Sucre, se formuló el siguiente cargo disciplinario[15]:

«[…] CARGO ÚNICO

Por incurrir en la conducta descrita en los numerales 1, 2, 5, 8 y 10 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (deberes), artículos 397 y 249 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), al no cumplir con los deberes establecidos en la Ley y el Reglamento, al no cumplir con diligencia las labores que su cargo exige, al no cuidar y custodiar los bienes que le habían encomendado, al desempeñar su cargo esperando una contraprestación distinta a la habitual a su salario, realizando personalmente las labores encomendadas, que permitieron apropiarse de unos dineros del estado (sic) por concepto de la actividad registral encomendada, abusando de la confianza de su superior jerárquico quien le dio opción de reimprimir certificados de libertad y tradición, creyendo que se haría solo en los casos en que ello lo requiriera y justificadamente […]»

El fallo de primera instancia[16] de 4 de octubre de 2011, concluyó lo siguiente en la parte resolutiva, decisión que fue confirmada el 24 de enero de 2012[17]:

«[…] PRIMERA: Declarar disciplinariamente responsables a los señores […] RUBY DEL CARMEN ACOSTA BERTEL, […] Auxiliar Administrativo código 4044 grado 12, a quien le pertenece el USUARIO 65, quienes desempeñan para la época de los hechos sus funciones en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal – Sucre -, por los hechos que se concretaron en el pliego de cargos y la motivación de la presente, actos por los cuales se les imputó el siguiente cargo:

CARGO ÚNICO

Por incurrir en la conducta descrita en los numerales 1, 2, 5, 8 y 10 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (deberes), artículos 397 y 249 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), al no cumplir con los deberes establecidos en la Ley y el Reglamento, al no cumplir con diligencia las labores que su cargo exige, al no cuidar y custodiar los bienes que le habían encomendado, al desempeñar su cargo esperando una contraprestación distinta a la habitual a su salario, realizando personalmente las labores encomendadas, que permitieron apropiarse de unos dineros del estado (sic) por concepto de la actividad registral encomendada, abusando de la confianza de su superior jerárquico quien le dio opción de reimprimir certificados de libertad y tradición, creyendo que se haría solo en los casos en que ello lo requiriera y justificadamente.

SEGUNDO: Imponer como sanción disciplinaria […] la de SUSPENCIÓN (sic) E INHABILIDAD ESPECIAL por el término de DOCE (12) meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 numeral dos de la ley 734 de 2002 y el artículo 46 inciso segundo de la misma Ley. […]»

Estructura de la falta disciplinaria.

De acuerdo con los fallos sancionatorios la conducta reprochada es la reimpresión injustificada de certificados en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, con lo cual se vulneró el artículo 10 de la Resolución 5123 de 2000, por la cual se reglamenta el procedimiento de expedición de copias, las consultas de los índices de propietarios e inmuebles; la devolución de dineros cobrados en exceso, los recaudos adicionales en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 numerales 1, 2, 5, 8 y 10.

La conducta fue calificada como culpa grave, toda vez que de los elementos probatorios que obran en la actuación disciplinaria solo se logró advertir la inobservancia en el cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Comportamiento reprochado y fundamento probatorio

El ente sancionador consideró que la demandante es disciplinariamente responsable de haber reimpreso de manera injustificada certificados de libertad y tradición, con lo que dejó de ingresar dineros a la entidad por concepto de derechos de registro.

Indicó que en atención al informe que rindió la oficina asesora de informática de la superintendencia, el usuario 65 perteneciente a la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel, auxiliar administrativo código 4044 grado 12, quien para la época de los hechos cumplía sus funciones en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, tenía la facultad de reimprimir certificados, lo cual se hizo de forma irregular, por haberse utilizado el rol exclusivo del registrador seccional para reimprimir certificados con total desconocimiento de los deberes y prohibiciones que le competen como funcionaria.

En el fallo de segunda instancia se expuso, que la declaración rendida bajo la gravedad de juramento por la señora Alina Estrella Vargas Ramos, registradora de instrumentos públicos de Corozal, permitió ratificar la queja presentada, la cual junto con la prueba que estaba en los tiracajas reflejó que la información de los registros de certificados que se generan cada día, no coincidían con la información de ingresos por concepto de certificados, y finalmente con la prueba allegada por la oficina de informática de la Superintendencia de Notariado y Registro se certificó que la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel tenía asignada la clave número 65, con lo cual resulta claro el incumplimiento del artículo 10 de la Resolución 5123 de 9 de noviembre de 2000 relacionado con la reimpresión de certificados.

Problemas jurídicos
El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

1. En la actuación que adelantó la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Notariado y Registro, se incurrió en falsa motivación, o por el contrario, se logró probar que la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel incurrió en la falta disciplinaria por la que fue sancionada?

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: En la actuación que adelantó la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de Notariado y Registro sí se logró probar la responsabilidad disciplinaria de la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel, como pasa a explicarse:

El régimen probatorio que regula los procesos disciplinarios que se adelantan contra los servidores públicos es el fijado en el título VI de la Ley 734 de 2002. Precisamente el artículo 128 de esta disposición consagra la necesidad que toda decisión interlocutoria y de carácter disciplinario se fundamente en pruebas legalmente producidas y aportadas por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa. La norma es clara en determinar que la carga de la prueba en estos procesos le corresponde al Estado.

Así mismo, es deber de la autoridad disciplinaria encontrar la verdad real de lo sucedido, para lo cual es su obligación efectuar una valoración ponderada y razonada de las pruebas recaudadas durante el trámite administrativo. El artículo 129 de la Ley 734 de 2002 fija esta postura en los siguientes términos:

«[…] Artículo 129. Imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio […]» (Resaltado de la Subsección).

La norma desarrolla el principio de investigación integral, según el cual, la indagación que se efectúe dentro del proceso disciplinario, no solo debe apuntar a probar la falta del servidor público, sino además, a encontrar las pruebas que desvirtúen o eximan de responsabilidad al mismo. Lo anterior en todo caso, no exime a la parte investigada de presentar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en su favor[18].

En cuanto a la apreciación del material probatorio, la Ley 734 de 2002 en el artículo 141 señaló también, que esta debe hacerse según las reglas de la sana crítica[19], de manera conjunta y con explicación en la respectiva decisión del mérito de las pruebas en que esta se fundamenta. Sobre el particular la Subsección A advirtió[20]:

« […] No puede perderse de vista que en los procesos disciplinarios, como lo ha precisado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el operador disciplinario cuenta con una potestad de valoración probatoria más amplia que la del mismo operador judicial penal[21], que le autoriza para determinar, en ejercicio de una discrecionalidad razonada, cuándo obran en un determinado proceso pruebas suficientes para moldear la convicción respecto de la ocurrencia o no de los hechos, los que, a su vez, le conducen a la certidumbre de la comisión de la falta y de la responsabilidad del investigado. Así se colige del texto mismo de las disposiciones sobre el recaudo y valoración de pruebas consagradas en la Ley 734 de 2002, tales como el artículo 128, 129, 141 y 142, entre otros […]» (Subraya fuera de texto).

Finalmente, el artículo 142 *ibídem*, indica, de manera precisa que «[…] 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 […]». De esta manera, la autoridad disciplinaria en el momento de emitir la decisión condenatoria, debe tener la convicción y la certeza probatoria de que efectivamente el servidor público incurrió en la falta que se le imputa. La existencia de dudas al respecto, implica necesariamente que estas se resuelvan en favor del investigado, en aplicación del principio *in dubio pro disciplinado,* toda vez que no logró desvirtuarse su presunción de inocencia.

Al respecto la Subsección B de esta corporación indicó[22]:

«[…] Ahora bien, la garantía de la presunción de inocencia aplica en todas las actuaciones que engloban el ámbito sancionador del Estado y, por consiguiente, también en materia disciplinaria, en la medida en que se encuentra consagrada en el inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución Política y reiterada por el artículo 9º de la Ley 734 de 2002, que establece: *"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"*.

De esta forma, como lo ha establecido la Corte Constitucional[23], quien adelante la actuación disciplinaria deberá conforme a las reglas del debido proceso, demostrar que la conducta de que se acusa a una persona, está establecida como disciplinable; se encuentra efectivamente probada; y, que la autoría y responsabilidad de ésta se encuentra en cabeza del sujeto pasivo de la acción disciplinaria. Sólo después de superados los tres momentos, la presunción de inocencia queda desvirtuada, como expresión de las garantías mínimas dentro de un Estado Constitucional (sic)[24] […]» (Resaltado fuera del texto original).

Ahora, con respecto a la motivación de las providencias debemos precisar que se trata de un deber que tienen todas las autoridades de expresar las razones que conducen a la toma de una determinada decisión o a la expedición de un acto, en efecto, la motivación de las decisiones judiciales y administrativas se proyecta como una manifestación y garantía del derecho fundamental al debido proceso que prevé el artículo 29 constitucional.

El debido proceso es un derecho de rango superior que busca la protección de las garantías que instituye el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa. Siendo el proceso disciplinario un trámite de naturaleza

administrativa, es claro que las partes que en él intervienen se encuentran provistas de tales amparos a lo largo de todas sus etapas. Sobre el particular, el doctor Carlos Mario Isaza Serrano ha dicho:

«[…] El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con la observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos del Código Disciplinario y de la ley que establezca la estructura y organización del ministerio público […]»

El artículo 19 de la Ley 734 de 2002, consagró el deber de motivar al decir «toda decisión de fondo deberá motivarse», por su parte el Código Contencioso Administrativo[25] no lo estipuló expresamente pero sí trajo la consecuencia de su incumplimiento en su artículo 84, al disponer que la nulidad de los actos administrativos procede, entre otros casos, cuando han sido expedidos con falsa motivación, lo que puede suceder en uno de dos eventos. Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración fueron hechos que no se encontraban debidamente acreditados o cuando, por el contrario, habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración aunque habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.

Caso concreto

La demandante consideró que el cargo de falsa motivación se configuró puesto que la queja que interpuso la registradora de instrumentos públicos de Corozal Sucre, Alina Estrella Vargas y la versión libre y ampliación rendida por ella en la actuación disciplinaria, no dan veracidad de la ocurrencia de los hechos por los cuales fue sancionada.

Estos argumentos, en lugar de ser indicativos de un cargo de falsa motivación, tal como se sostuvo en la demanda y en apartes del recurso de apelación, dan muestra de la inconformidad de la parte actora con la valoración de las pruebas, la cual a su modo de ver no debió haber conducido al fallador a tomar la decisión que hoy se acusa.

La Subsección procede a estudiar si en efecto se configuró la falsa motivación, revisando las pruebas que fueron tenidas en cuenta por el ente sancionador en los fallos de primera instancia 8369 de 4 de octubre de 2011 y segunda 0515 de 24 de enero de 2012, por los cuales fue sancionada la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel.

Las pruebas que sirvieron de fundamento a las decisiones fueron principalmente las siguientes:

- Declaración bajo la gravedad de juramento rendida por la doctora Alina Estrella Vargas Ramos y ampliación de la queja ante la oficina de control disciplinario interno de la Superintendencia de notariado y registro (folios 444 y 445, 514 a 516 del expediente disciplinario[26]).

- Acta de visita especial practicada a la oficina de registro de instrumentos públicos de Corozal- Sucre (folios 447 y 448 del expediente disciplinario).

- Oficio firmado por el gerente de proyecto SNR – ETB, donde se informó:

1. Que la usuaria 65 pertenece a RUBY.ACOSTA.

2. Que la asignación de rol de reimpresión especial está a cargo de la persona que tenga asignado el rol administrador regional.

3. El usuario que tiene el privilegio de reimpresión es el rol registrador y el rol reimpresión especial, estos roles poseen esta funcionalidad debido que así fueron concebidos dentro del sistema.

4. De acuerdo con la concepción del sistema de información de registro SIR, se puede cambiar la matrícula al reimprimir un certificado de tradición y libertad. (folios 457 y 458 del expediente disciplinario).

Estas pruebas le permitieron indicar a la entidad sancionadora que la investigada reimprimió injustificadamente certificados de la oficina de registro de instrumentos públicos de Corozal, utilizó turnos de radicación que contienen datos de matrícula inmobiliaria distintas a las que dieron origen a la reimpresión de certificados sin mediar permiso del jefe inmediato, el cual según el artículo 10 de la Resolución 5123 de 2000[27] es quien debió autorizar esa reimpresión.

En efecto, el referido artículo 10 prescribe lo siguiente:

ART. 10. —Reimpresión de certificados de libertad. Queda prohibida la reimpresión de certificados de libertad sin la debida justificación. La nueva expedición que se origine por error de digitación del cajero o por fallas en el sistema automatizado, deberá ordenarse exclusivamente por el jefe de la división operativa, o por quien haga sus veces donde no exista dicho cargo, una vez se acredite la necesidad de la misma, dejando constancia de este hecho en el conformador de recaudos o boletín diario de caja.

En igual sentido, el fallador de segunda instancia, precisó en su providencia lo siguiente:

«[…] Obra en el proceso la declaración rendida bajo la gravedad del juramento por la doctora ALINA ESTRELLA VARGAS RAMOS, Registradora de Instrumentos Públicos de Corozal, Sucre, quien se ratificó de la queja presentada en contra de los investigados, respecto a que los descubrió realizando reimpresiones de certificados con sus usuarios y con el de ella, *les borran donde dice exentos le sacan copia y se los venden a los usuarios.*

Agregó que la prueba estaba en los tiracajas que reflejan la información de los registros de certificados, que al finalizar el día, al sacar el tiracaja diario que genera los certificados generados en el sistema, no coincidía con la que debía reflejar en los ingresos de la oficina por concepto de certificados.

[…]

En los folios 5 a 22 obran las copias de las relaciones de los certificados reimpresos en el mes de julio de 2009, con los usuarios 65 y 1982, los cuales habían sido asignados a los funcionarios RUBY DEL CARMEN ACOSTA BERTEL y NÉSTOR EUGENIO IMBETH TAMARA, tal como aparece en la certificación que obra a folios 74 y 75, lo que significa sin lugar a dudas, que las reimpresiones las hicieron los dos funcionarios.

Como puede verse, no es acertado el argumento del señor Néstor Eugenio, y del defensor de Ruby del Carmen, en cuanto manifestaron que no existía prueba de su responsabilidad en los hechos, toda vez, que se probó, en el grado de certeza, que las reimpresiones a que se refiere la registradora fueron hechas con el usuario personal de cada uno de los investigados quienes no estaban autorizados para realizar reimpresiones, por ende, las versiones de los investigados quienes en ejercicio de su derecho de defensa negaron su participación en los hechos ilícitos, no pueden constituir un sustento válido para exonerarlos de responsabilidad frente a lo probado en el proceso.[…]»[28]

Con lo anterior, la Subsección concluye que la decisión sancionatoria adoptada por la Superintendencia de Notariado y Registro no incurrió en falsa motivación puesto que las razones esenciales por las que fue proferida se sustentan en las pruebas que tuvo en consideración la entidad, sin que pueda advertirse la existencia de algún otro medio de prueba que hubiere pasado inadvertido y conforme al cual la determinación adoptada debiera quedar sin soporte.

Así las cosas, queda desvirtuado además el argumento expuesto por la demandante en el recurso de apelación relacionado con que no existe ni una sola prueba que permita verificar que le fue asignado el rol de reimprimir certificados de libertad y tradición, pues siempre actuó, sostiene la accionante con el convencimiento que jamás lo tuvo.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que, tal como se verificó en las pruebas allegadas al proceso disciplinario, se realizaron una serie de reimpresiones sin la debida autorización de la jefe de división, las cuales, se hicieron con el usuario personal e intransferible de la señora Ruby del Carmen Acosta Bertel.

Resulta importante destacar que la exigencia de determinar la responsabilidad del disciplinado conforme con los medios probatorios legalmente fijados, el artículo 130 de la Ley 734 de 2002 señaló de cuáles el Estado, en el ejercicio del *ius puniendi*, puede valerse para el efecto, a saber:

«[…] Artículo 130. Medios de prueba. Modificado por el art. 50, Ley 1474 de 2011. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario. Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales […]»

De esta manera, la normativa enuncia de forma clara y precisa los medios de prueba que pueden ser tenidos en cuenta para emitir la decisión disciplinaria dentro de los que se encuentran la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial y los documentos.

Como ya se advirtió, en el proceso disciplinario se logró acreditar con la versión libre de la doctora Alina Estrella Vargas y las certificaciones del gerente de proyecto SRN – ETB, que las reimpresiones que se realizaron sin autorización, provenían del usuario asignado a la demandante con lo cual incurrió en el desconocimiento de los deberes contenidos en los numerales 1, 2, 5, 8 y 10 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

En conclusión: Las decisiones sancionatorias adoptadas por la Superintendencia de Notariado y Registro no incurrieron en falsa motivación, por el contrario se evidencian las razones esenciales por las que fueron proferidas y se sustentaron en las pruebas debidamente aportadas.

Decisión de segunda instancia

Por las razones que anteceden, la Subsección confirmará la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que negó las pretensiones de la demanda.

De la condena en costas

De conformidad con lo señalado en recientes providencias de esta Subsección[29] en el presente caso se condenará en costas de segunda instancia, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 365 del CGP, toda vez que se confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia y la parte demandada presentó alegatos de conclusión en esta instancia.

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

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre el 30 de octubre de 2014, que negó las pretensiones de la demanda, por los argumentos expuestos en la parte considerativa.

Segundo: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

DPQ/JSG

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Se deben observar las normas contenidas en el CCA teniendo en cuenta que la actuación disciplinaria se inició en vigencia de la referida codificación.

2 Folios 1 a 23 del cuaderno 1.

3 Hernández Gómez William, consejero de Estado, Sección Segunda. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015) EJRLB.

4 Folios 382 a 384 y CD folio 385 del cuaderno 2.

5 Folios 643 a 646 del cuaderno 4.

6 Folios 663 y 664 cuaderno 4.

7 La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de “tuerca y tornillo”, porque es guía y ajuste de esta última. Hernández Gómez William, actualmente Consejero de Estado, Sección Segunda (2015). Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. EJRLB.

8 Folios 700 a 713 del cuaderno 4.

9 Folios 728 a 741 del cuaderno 4.

10 Folios 772 a 781 del cuaderno 4.

11 Folios 783 a 788 cuaderno 4.

12 Folio 789 cuaderno 4.

13 El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

14 Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de agosto de 2016, número de referencia: 1 10010325000201 100316 00 (121 0-11). Demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz. Magistrado ponente William Hernández Gómez.

15 Pliego de cargos que se ubica en la actuación administrativa visible de folio 130 a 142 del cuaderno 1.

16 Folios 207 a 232 cuaderno 2.

17 Folios 257 a 271 cuaderno 2.

18 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Bogotá D.C. 15 de mayo de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2011-00571-00(2196-11). Actor: Jorge Eduardo Serna Sánchez. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

[19]. En sentencia del 8 de abril de 1999, expediente 15258, magistrado ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, el Consejo de Estado sostuvo que la valoración probatoria corresponde a las operaciones mentales que hace el juzgador al momento de tomar la decisión para conocer el mérito y la convicción de determinada prueba. Por su parte la sana crítica, es la comprobación hecha por el operador jurídico que de acuerdo con la ciencia, la experiencia y la costumbre sugieren un grado determinado de certeza de lo indicado por la prueba.

20 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C, 13 de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001-03-25-000-2011-00207-00(0722-11). Actor: Plinio Mauricio Rueda Guerrero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

21 Al respecto en sentencia T-161 de 2009, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo ha precisado la Corte: « […] En cuanto a la autoridad pública encargada de adelantar el proceso penal es evidente que se trata de funcionarios investidos de poder jurisdiccional cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada, mientras, por regla general, el proceso disciplinario está a cargo de autoridades administrativas cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa; además, en materia de tipicidad la descripción de la conducta señalada en la legislación penal no atiende a los mismos parámetros de aquella descrita por la legislación disciplinaria, pues en ésta última el operador jurídico cuenta con un margen mayor de apreciación, por cuanto se trata de proteger un bien jurídico que, como la buena marcha, la buena imagen y el prestigio de la administración pública, permite al “juez disciplinario” apreciar una conducta y valorar las pruebas con criterio jurídico distinto al empleado por el funcionario judicial, teniendo en cuenta, además, que en el proceso disciplinario se interpreta y aplica una norma administrativa de carácter ético
[…]».

22 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C. 9 de julio 2015. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00189-00(0777-12). Actor: José Libardo Moreno Rodríguez. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional.

23 Corte Constitucional, sentencia T-969 de 2009.

24 La ortografía y gramática corresponden al texto original.

25 Se deben observar las normas contenidas en el CCA teniendo en cuenta que la actuación disciplinaria se inició en vigencia de la referida codificación.

26 El proceso disciplinario se encuentra de folio 386 del cuaderno 2 a 629 del cuaderno 4.

27 Por la cual se reglamenta el procedimiento de expedición de copias, las consultas de los índices de propietarios e inmuebles; la devolución de dineros cobrados en exceso, los recaudos adicionales en las oficinas de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones. Expedida por el Superintendente de Notariado y Registro.

28 Folio 617 cuaderno 4.

29 Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, proferidas por la Subsección “A” de la Sección Segunda, C.P. William Hernández Gómez, Expedientes: 4492-2013, Demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Demandado: José Francisco Guerrero Bardi.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:36:42