



78

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

Radicación: 11001-03-15-000-1998-00153-02

Número interno: 4799-2018

Actor: Julio César Mancipe Estupiñan

Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de plena jurisdicción, consagrada en el artículo 67 del CCA¹, el señor Julio César Mancipe Estupiñan presenta demanda contra la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

El actor solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) **Decreto No. 1426 de 18 de junio de 1979**, proferido por el ministro de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual se declaró disciplinariamente responsable y se le impuso sanción de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año; y ii) **Decreto No. 1989 de 17 de agosto del mismo año**, emitido por el ministro

¹ Ley 167 de 1941 «Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

de Hacienda y Crédito Público y el presidente de la república, a través del cual se confirmó la decisión inicial.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar su reintegro a un cargo igual y/o superior al que se encontraba desempeñando al momento de su retiro; condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar desde cuando se ejecutó tal decisión hasta cuando sea reintegrado; y declarar que no existió solución de continuidad.

1.1.2. Hechos

Los hechos que fundamentaron sus pretensiones, son los siguientes:

Se vinculó laboralmente en la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mediante la Resolución No. 1012 de 26 de octubre de 1972 fue inscrito en carrera administrativa.

Posteriormente, a través de Decreto No. 486 de 5 de marzo de 1979, fue nombrado como jefe de la Sección de Auditoría Interna de Impuestos en la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla, siendo este el último cargo que desempeñó en la entidad.

Por haberse abstenido de autorizar cuantiosas devoluciones por concepto de impuesto a las ventas, su superior jerárquico inició una persecución laboral en su contra que dio lugar a la apertura de una investigación disciplinaria.

En el transcurso de la investigación se tuvieron en cuenta 13 expedientes de devoluciones de impuesto a las ventas, debido a que presuntamente habían sido tramitados, por su parte, sin las formalidades legales.

Dichos expedientes fueron sometidos a un peritazgo, el cual, finalmente, se convirtió irregularmente en el pliego de cargos formulado en su contra.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Pese a que solicitó la práctica de pruebas para acreditar la inexistencia de una conducta sancionable, dicha solicitud fue negada, profiriéndose el Decreto No. 1426 de 18 de junio de 1979, a través del cual el ministro de Hacienda y Crédito Público lo declaró responsable disciplinariamente y lo sancionó con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año.

Contra dicha decisión interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través del Decreto No. 1989 de 17 de agosto de 1979, por el ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente de la república, confirmando la decisión inicial.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 2, 16, 17, 20, 26, y 30 de la Constitución Política; 62 y 66 del Código Contencioso Administrativo; 125, 131, 136, 141, 148, 152, 153, 155 a 162 del Decreto 1950 de 1973; 25 de la Ley 52 de 1977; Decretos 074 de 1976 y 2315 de 1974; y Ley 54 de 1978.

Al desarrollar el concepto de violación, adujo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneró su derecho al debido proceso, en la medida en que, primero, el peritazgo que fue practicado en su momento dentro de la investigación disciplinaria fue usado irregularmente como pliego de cargos, frente al cual, además, no se le permitió ejercer su derecho de contradicción y, segundo, la investigación disciplinaria se adelantó por fuera de los términos legales.

Sostuvo que el operador disciplinario incurrió en falsa motivación, toda vez que: i) no se tuvo en cuenta que en algunos de los expedientes de devoluciones de impuesto a las ventas el trámite no fue adelantado por él, en razón a que para la época en que se surtió el procedimiento no estaba

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

desempeñando el cargo en la dependencia correspondiente; ii) se le reprochó no haber practicado la liquidación de revisión, sin observar que, de conformidad con lo consagrado en el Decreto 074 de 1976, esa función le correspondía a la División de Liquidación y, si en gracia de discusión, fuera el competente, tenía un plazo de 2 a 10 meses para realizarla; y iii) el Decreto 2815 de 1974, no exigía que el contador que solicitara la devolución del impuesto a las ventas indicara, en los documentos, su matrícula profesional.

Consideró que se incurrió en desviación de poder, por cuanto los actos administrativos demandados fueron emitidos sin material probatorio que acreditara la existencia de una falta disciplinaria y bajo una persecución en su contra.

Manifestó que se le vulneró su derecho al trabajo por haberle impuesto una sanción que no solo conllevaba su destitución sino también una inhabilidad pese a que, se insiste, no se tenía la certeza de una conducta reprochable disciplinariamente.

Finalmente, señaló que se transgredió el principio de proporcionalidad, en tanto que de llegarse a determinar que su conducta era reprochable disciplinariamente, debió imputársele la comisión de una falta leve.

1.2. Contestación de la demanda

Pese a que mediante Auto de 30 de mayo de 1981, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera², fijó en lista el proceso por el término de 5 días, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 numeral 3 del CCA, la entidad demandada guardó silencio.

1.3. Alegatos de conclusión

² Folio 46 del Cdno No. 2.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

1.3.1. De la parte demandante³

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de la demanda, señalando que en la investigación penal que se adelantó en su contra por los mismos hechos, fue absuelto.

Insistió en que no podría responsabilizársele de no haber practicado la liquidación de revisión, en la medida en que no era el funcionario competente, sino que esto le correspondía a la División de Liquidación de la entidad.

Manifestó que pese a que los correspondientes certificados de personería obraban en cada uno de los expedientes analizados y además, estos no eran exigibles, de conformidad con la normativa aplicable, el operador disciplinario emitió sanción en su contra.

Afirmó que, contrario a lo sostenido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cada uno de los expedientes de devolución de impuesto a las ventas el contador respectivo allegó su matrícula profesional. Adicionalmente, consideró que de faltar dicho documento, ello no era óbice para rechazar la devolución sino que a través de auto debía requerir los documentos faltantes.

Concluyó que los actos administrativos demandados fueron emitidos con motivos insuficientes que permitieran demostrara la veracidad de una conducta reprochable en materia disciplinaria.

1.3.2. De la parte demandada

El apoderado de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa los siguientes⁴:

³ Folios 285 a 327 del Cdno No. 2.

⁴ Folios 441 y 442 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Sostuvo que no se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto que al disciplinado se le brindaron las garantías procesales pertinentes, permitiéndole ejercer su derecho a la defensa.

Manifestó que el operador disciplinario no incurrió en falsa motivación, toda vez que con el material probatorio obrante dentro del expediente se acreditó que el señor Mancipe Estupiñan al desempeñarse en la Dirección de Impuestos Nacionales, incurrió en la falta endilgada por incumplir con sus deberes legales.

Dijo que no se configuró una desviación de poder, en tanto que no se demostró por la parte actora que la investigación disciplinaria hubiera tenido una finalidad diferente al buen servicio.

1.4. Concepto del Ministerio Público.

El Fiscal del Tribunal Administrativo de Atlántico emitió concepto en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda⁵.

Consideró que no se transgredió el principio de proporcionalidad, en la medida en que, de conformidad con lo consagrado en el Decreto 1950 de 1973, el operador disciplinario luego de analizar el material probatorio obrante dentro del expediente disciplinario, define si el incumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios públicos puede encuadrarse en una falta leve o grave.

Luego de analizar cada uno de los 13 expedientes en los que el actor realizó el trámite de devolución de impuestos a las ventas, manifestó que este realizó dichas devoluciones a pesar de que no cumplían con los requisitos legales, esto es, que la persona que firmó en su calidad de contador no

⁵ Folios 463 a 472 del Cdno No. 2.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

informó su matrícula profesional en relación con las facturas presentadas, razón por la cual era dable imputarle una falta disciplinaria por incumplimiento de sus deberes.

1.5. Sentencia apelada⁶

El Tribunal Administrativo del Atlántico⁷, mediante Sentencia de 1.º de junio de 1994, accedió a las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

No era dable endilgarle al actor responsabilidad disciplinaria por hechos acaecidos con anterioridad al 1.º de abril de 1978, toda vez que fue a partir de dicha fecha que fue encargado como jefe de sección 2075-02 de la Sección de Auditoría Interna del Impuesto sobre las Ventas de la División de Auditoría de la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla, y realizó los trámites de devoluciones de impuestos sobre las ventas, por lo que las irregularidades con anterioridad a dicho momento no le eran reprochables.

Adujo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en vez de iniciar investigación disciplinaria en contra del actor por no haber realizado las liquidaciones de revisión en el trámite antes referido, debió recomendarle que agilizará los programas tendientes a practicarlas y aplicar las sanciones tributarias correspondientes.

Aclaró que si bien en algunos de los expedientes analizados en la relación de facturas de compras de las solicitudes de devolución, los contadores no señalaron su número de matrícula profesional, tal y como lo exige el Decreto 1776 de 1976, dicha omisión no podía ser un motivo para rechazar la

⁶ Folios 555 a 600 del Cdno No. 2.

⁷ Mediante Auto de 23 de marzo de 1984, el Tribunal Administrativo del Atlántico remitió el expediente, por competencia al Tribunal Administrativo del Atlántico. Folios 113 a 115 del Cdno. No. 3

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

solicitud, razón por la cual la conducta del demandante se encontraba ajustada a derecho.

Por otra parte, afirmó que la indicación de la calidad del proveedor en la relación de facturas de compras no era requisito fundamental para la solicitud de devolución, ya que no se exigía por la Ley ni por el reglamento que trata sobre el trámite de la devolución del impuesto sobre las ventas.

Consideró que los supuestos fácticos que sustentaron el pliego de cargos formulado en contra del actor, no se acreditaron como constitutivos de faltas disciplinarias. Al respecto, sostuvo que «La falta de profundidad en los conocimientos y de técnica jurídica para el adecuado manejo de la investigación, no permitieron al investigador, ver con claridad, objetividad y equidad las presuntas irregularidades y formular correctamente, si fuese de la responsabilidad del inculpado, los cargos y sustentarlos del ordenamiento legal y reglamentario le fuesen atribuibles y lo comprometieran disciplinariamente».

1.6. La apelación⁸

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando por intermedio de apoderada, interpuso recurso de apelación en el que solicita se revoque la sentencia de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

Sostuvo que no se le vulneró el derecho al debido proceso al actor, en la medida en que dentro de la investigación disciplinaria se le permitió ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Afirmó que en el libelo de la demanda, el actor reconoce la comisión de la falta que le fue endilgada y que, contrario a lo afirmado por él, el operador disciplinario analizó en su momento su calificación, decidiendo que en

⁸ Folios 604 a 607 del Cdno No. 2.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

atención a la moralidad y la eficiencia del buen servicio público, era dable imputarle una falta grave y no leve.

Agregó que si en el proceso penal que se adelantó en contra del actor por los mismos hechos, fue absuelto, dicha decisión no se hace extensiva en materia disciplinaria, toda vez que se trata de dos responsabilidades diferentes que tiene regímenes y sanciones disimiles.

1.7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.7.1. Alegatos de la parte interesada⁹

Insistió en los argumentos expuestos en el escrito introductorio.

1.7.2. Alegatos de la entidad demandada

Pese a que se corrió traslado para alegar de conclusión¹⁰, la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público guardó el silencio.

1.7.3. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

A pesar de que se corrió traslado para alegar de conclusión, el Ministerio Público guardó silencio.

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

Antes de entrar a debatir el fondo del asunto, se considera oportuno resaltar los presupuestos procesales que se surtieron en el presente caso:

⁹ Folios 623 a 632 del Cdno No. 2.
¹⁰ Folio 622 del Cdno No. 2.

Radicado, 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Una vez la entidad demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, y este fue concedido, el 11 de abril de 1996, la Sección Segunda del Consejo de Estado, emitió fallo de segunda instancia, a través del cual revocó la decisión inicial y, en su lugar, se declaró inhibida para conocer de fondo el asunto¹¹.

La decisión inhibitoria se fundamentó en que el actor no demandó, en su totalidad, los actos administrativos que se profirieron dentro de la investigación disciplinaria adelantada en su contra, a través de las cuales fue destituido e inhabilitado para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año, pues se limitó a demandar solamente el decretó que confirmó la sanción, por vía del recurso de reposición.

En atención a lo anterior, el señor Julio César Mancipe Estupiñan interpuso recurso extraordinario de revisión frente a la Sentencia de 11 de abril de 1996, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, por considerar que, contrario a lo sostenido por la corporación, cumplió con las exigencias consagradas en el artículo 138 del CCA.

En tal sentido, mediante providencia de 8 de mayo de 2018¹², la Sala Plena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo declaró fundado el recurso interpuesto y, en consecuencia, infirmó la Sentencia recurrida, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 359 del Código General del Proceso¹³, remitió el expediente a la Sección Segunda de la Corporación para que emitiera una decisión de fondo.

¹¹ Folios 635 a 643 del Cdno No. 2.

¹² Folios 172 a 191 del Cdno. Ppal del Cdno No. 2.

¹³ «**ARTÍCULO 359. SENTENCIA.** Si la Corte o el tribunal encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 6 o 9 del artículo 355 invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponde; si halla fundada la del numeral 8 declarará sin valor la sentencia y devolverá el proceso al tribunal o juzgado de origen para que la dicte de nuevo; y si encuentra fundada la del numeral 7 declarará la nulidad de lo actuado en el proceso que dio lugar a la revisión.»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

2.2. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos acusados, la entidad demandada incurrió en: (i) violación del derecho al debido proceso; (ii) falsa motivación; (iii) desviación de poder; (iv) vulneración del derecho al trabajo; (v) trasgresión del principio de proporcionalidad; y (vi) falta de motivación.

2.3. Marco normativo

De conformidad con los artículos 2 y 16 de la Constitución Política de 1886, son fines esenciales del Estado «La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece (...) las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

Ahora, en relación con el derecho al trabajo, la Carta Política consagra en su artículo 17, que «el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado».

Finalmente, en cuanto a las garantías del derecho al debido proceso, los artículos 20 y 26 ibidem, consagra que «los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de estas. (...) Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
 Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

juicio. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable».

A su turno, el Decreto 1950 de 1973 «Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil», régimen disciplinario aplicable para el momento de la ocurrencia de los hechos, dispone en su artículo 125, que el retiro del servicio por destitución, solo es procedente como sanción disciplinaria y con plena observancia del procedimiento señalado en la misma norma, la cual, en sus artículos 131 y siguientes señala, lo siguiente:

Artículo 131. El empleado inculpado tendrá derecho a conocer el informe y las pruebas que se alleguen a la investigación a que se practiquen las que solicite y sean conducentes, y a ser oído en declaración de descargos.

(...)

Artículo 136. Serán circunstancias atenuantes o eximentes, entre otras: a) Buena conducta anterior. b) Haber sido inducido por un superior a cometer la falta. c) La ignorancia invencible d) El confesar la falta oportunamente. e) Procurar, a iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de iniciado el proceso disciplinario, y f) Cometer la falta en estado de ofuscación motivada por la concurrencia de circunstancia y condiciones difícilmente previsibles y de gravedad extrema, debidamente comprobadas.

Artículo 141. La comisión de faltas leves dará lugar a la aplicación de las sanciones disciplinarias contempladas en los ordinales a, b y c del artículo anterior y a la suspensión hasta por diez (10) días sin derecho a remuneración. Las faltas graves o la reincidencia en faltas leves pueden dar lugar a suspensión por más de diez (10) días sin derecho a remuneración, o a destitución según el caso. El denunciante solo podrá intervenir, a solicitud de autoridad competente, para dar los informes que se le pidan.

(...)

Artículo 148. La acción disciplinaria prescribe en el término de un (1) año contado a partir de la fecha en que se cometió la falta.

(...)

Artículo 152. Los trámites a que se refieren los artículos anteriores deberán cumplirse dentro de un plazo máximo de ocho (8) días y de su iniciación y resultados se dará aviso al Jefe de Personal o quien cumpla esta función para efectos del control de la acción.

Artículo 153. Cuando el Jefe inmediato considere que los hechos constituyen falta sancionable con multa, suspensión o destitución, pasará la documentación al Jefe del organismo para lo de su competencia.

(...)

Artículo 156. Cuando la sanción a aplicar fuere de suspensión mayor de diez (10) días o de destitución, el Jefe del organismo solicitará concepto a la Comisión de Personal enviándole para el efecto las diligencias adelantadas contenidas en un informe que organizará y llevará el Secretario de la

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Comisión. Dentro de los diez (10) días siguientes la comisión de Personal rendirá concepto para lo cual podrá oír al inculpado o a las personas que puedan aportar elementos de juicio relacionados con los hechos. El concepto de la Comisión de Personal deberá ser motivado para ante el Jefe del organismo, quien decidirá dentro de los cinco (5) días siguientes sobre la sanción que deba aplicarse.

Artículo 157. En los procesos disciplinarios las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica.

Artículo 158. En los casos de suspensión por más de diez (10) días y de destitución en que sea necesaria investigación previa, el Jefe del respectivo organismo puede relevar al empleado de sus funciones suspendiéndolo provisionalmente de su cargo, sin derecho a sueldo, mediante una resolución expedida de plano que tendrá vigencia inmediata y cuyos efectos se prolongarán mientras se surten los procedimientos disciplinarios, pero en ningún caso podrá ser superior a sesenta (60) días, vencidos los cuales, sin que se haya tomado determinación alguna, el empleado adquiere el derecho a reincorporarse a su cargo y al reconocimiento y pago de la remuneración correspondiente a este período.

(...)

Artículo 160. En los casos de destitución, en el mismo acto administrativo que le imponga, se determinará el tiempo de la inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, que no podrá ser mayor de un (1) año.

Artículo 161. Toda sanción disciplinaria distinta de la de amonestación deberá imponerse mediante providencia motivada, de la cual se enviará copia al Jefe de Personal para efectos del registro.

2.4. Hechos probados

La Sala, previo a referirse a los supuestos fácticos acreditados, debe resaltar que en consideración a que dentro del expediente disciplinario no obran, en su totalidad, los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos ahora demandados, a través de Auto de 31 de octubre de 2018, solicitó a la entidad demandada su remisión, no obstante, esta manifestó que «no se encontró registro de los antecedentes administrativos del proceso disciplinario mencionado», razón por la cual la decisión se proferirá con base en los documentos que hacen parte del expediente, así, de conformidad con las pruebas obrantes, puede establecerse lo siguiente:

2.4.1. En relación con la vinculación laboral del demandante

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

De conformidad con certificaciones expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el señor Julio César Mancipe Estupiñan estuvo vinculado laboralmente a dicha entidad, en los siguientes cargos¹⁴:

Por Resolución No. 877 de marzo 2 de 1966, fue nombrado interino en el cargo de oficinista IX-11-A de la sección de Registro y Control de la División de Personal de la Rama Administrativa, tomó posesión el 7 de marzo de 1966 (...)

Por Resolución No. 04833 de octubre 25 de 1966, fue encargado de las funciones de analista de personal III-15 Sección de reclutamiento de adiestramiento división de personal, con efectividad al 1 de octubre de 1966 (...)

Por Resolución No. 01490 de abril 6 de 1967, fue nombrado visitador de Hacienda Nacional IX-14- del despacho del administrador de impuestos nacionales de Quibdó, tomó posesión el 2 de mayo de 1967 (...)

Por resolución No. 03677 de agosto 31 de 1968, fue trasladado en el cargo de visitador de Hacienda Nacional IX-14-A de la división de investigación tributaria de la división de impuestos nacional de Bogotá (...)

Por Resolución No. 00809 de marzo 12 de 1969, fue incorporado investigador tributario I-20 de la sección de investigación de impuestos sucesorales de la División de Investigación Tributaria de la dirección de impuestos nacionales de la Administración de Impuestos de Bogotá (...)

Por Resolución No. 08893 de septiembre 24 de 1971, fue incorporado delegado administrativo IV-26 de la División de regionales de la sección de supervisión técnica de la dirección general de impuestos nacionales (...)

Por Resolución No. 12448 de diciembre 18 de 1973, fue incorporado delegado administrativo III-22 sección de supervisión técnica división regionales dirección general de impuestos nacionales (...)

Por Resolución No. 14752 de noviembre 5 de 1976, fue incorporado delegado administrativo IV-24 sección de análisis y crítica de documentos división de documentación subdirección de programación y desarrollo (...)

Por Decreto No. 566 de marzo 14 de 1977, fue nombrado jefe de sección VI-24 análisis y crítica de documentos de la administración de impuestos de Barranquilla (...)

(...) desempeñó las funciones de jefe de sección 2075-02 de la sección de auditoría interna de impuestos sobre las ventas de la división de auditoría, mediante las siguientes resoluciones:

1. Encargado de la sección de auditoría interna de ventas.

Resolución No. AA-20027 de marzo 21 de 1978, a partir del 1 de abril de 1978.

Resolución No. AA-2-0044 de abril 24 de 1978 a partir del 24 de abril de 1978.

Resolución No. AA-2-0053 de mayo 26 de 1978, a partir del 29 de mayo de 1978.

Resolución No. AA-2-0064-A de junio 28 de 1978 a partir del día 3 de julio y por el término de 60 días.

Resolución No. AA-2-0079 de septiembre 1 de 1978, a partir del día 6 de noviembre y por el término de 60 días

¹⁴ Folios 530 a 533 del Cdo. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

2. Nombrado jefe de la sección de auditoría Interna de ventas. Decreto No. 28 de 1978.

(...)

Por Decreto No. 1426 de junio 18 de 1979, fue destituido jefe de sección 2075-02 de la sección de auditoría interna de impuestos sobre las ventas de la división de auditoría de la administración de impuestos nacionales de Barranquilla de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante Oficio de 1.º de febrero de 2019, la Comisión Nacional del Servicio Civil certificó que el señor Julio César Mancipe Estupiñan «fue inscrito por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el empleo investigador tributario, Código 264; Grado 20, el 28 de abril de 1970 momento desde el cual ostentó cargos de carrera. Posteriormente fue actualizado por la misma entidad al empleo de delegado administrativo, Código 150, grado 20, a través de la Resolución 1012 del 26 de junio de 1972»¹⁵.

2.4.2. En relación con la actuación disciplinaria

Mediante Auto de 23 de mayo de 1979, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Impuestos Nacionales, División de Inspección – Sección de Investigaciones profirió pliego de cargos en contra del señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de sección de auditoría interna de impuestos a las ventas, así¹⁶:

(...)

Cargo: incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 2400 de 1968, en concordancia con el contenido del literal a) del artículo 132 del Decreto 1950 de 1973, que en lo pertinente dicen: ‘son deberes de los empleados: respetar, cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos (...) como también el incumplimiento o violación estatuido en los reglamentos, manuales de funciones y en las instrucciones propias de cada entidad’.

¹⁵ Folio 59 y 60 del Cdno. Ppal.

¹⁶ Folios 132 a 137 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Fundamento. El cargo formulado se fundamenta en hechos irregulares detectados en expedientes contentivos de devoluciones por concepto de impuesto a las ventas así:

1. Almacén Autovil LTDA.

(...)

No se encuentra acreditada la personería. Se ha debido rechazar la devolución acatando la glosa del acta de visita especial del 26 de abril de 1978 practicada por el auditor IV-21 Rafael Olmos, según la cual la devolución no era procedente. No se ha debido sustanciar, después de transcurridos diez días lo indicado era el rechazo de la devolución solicitada. En la declaración del 2.º bimestre se aceptan descuentos por compras hechas en septiembre 22 de 1973; los cuales no procedían por haber transcurrido dos periodos gravables. Se ha debido práctica liquidación de revisión.

2. Industrias Fawcett Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'

Solicita devolución de \$335.085 por el 4.º bimestre de 1977.

El expediente carece del memorial de solicitud de devolución, prueba necesaria para determinar la oportunidad de la solicitud, como también establecer si hay o no personería. Quien firma como contador no informa el número de la matrícula profesional, motivo suficiente para negar la devolución, por tanto la visita practicada es inconducente. No se indica la calidad del proveedor para establecer si el descuento procede en el 100% o el 75% según el caso. Se ha debido practicar liquidación de revisión.

3. Industria Manosalva y CIA LTDA 'INFAMAL'

Solicita devolución de \$213.467 por el 5.º bimestre de 1977

Quien firma como contador no se identifica con el número de la matrícula profesional, motivo para haber rechazado la solicitud, siendo inconducente la visita practicada. No se indica la calidad del proveedor. Se ha debido practicar la liquidación de revisión.

4. Industrias Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'

(...)

La empresa vende partes y piezas de la posición arancelaria (...) gravadas con el impuesto sobre las ventas, no obstante estas no fueron declaradas por la sociedad, lo que constituye inexactitud sancionable.

No se indica la calidad de la persona a quien se compran las materias primas para determinar si opera el descuento del 75% o del 100% según el caso. En la relación de facturas de compra el presunto contador – no informa el número de la matrícula profesional, razón suficiente para desechar la solicitud. Se ha debido en consecuencia practicar liquidación de revisión.

5. Industria Manosalva y CIA. LTDA 'INFAMAL'

(...)

El presunto contador no informa el número de la matrícula profesional, razón por la cual se ha debido rechazar la solicitud de devolución. No se ha practicado liquidación de revisión.

6. Embotelladora del Atlántico S.A.

Solicita la devolución de \$817.990 por el primer bimestre de 1978.

La relación de facturas de compra carece de número de matrícula profesional y no se indica si se trata o no de revisor fiscal. Razón para desechar la solicitud de devolución. No se ha practicado liquidación de revisión.

7. Fábrica de Hilazas Vanylon S.A.

(...)

El certificado sobre personería se ha debido actualizar toda vez que es de junio 14 de 1978 y la solicitud fue presentada en diciembre 6 de 1978. La

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

solicitud fue presentada extemporáneamente. Se decreta la devolución por suma superior a las glosas establecidas en la visita. Se ordena devolver por tarifas que no corresponden y se especifica la calidad de vendedor. No se ha practicado liquidación de revisión.

8. Fábrica de productos alimenticios Comarnico

(...)

En la relación de facturas no se indica la calidad de proveedor, razón suficiente para haber rechazado la solicitud de devolución. No se ha practicado liquidación de revisión.

9. Plásticos Ralco S.A.

(...)

Como la empresa produce y compra artículos en plaza se ha debido hacer el prorrateo de que trata el inciso 4.º del artículo 13 del Decreto 2615. Este hecho es suficiente para haber practicado liquidación de revisión.

10. Industrias Duraflex Alpern & CO.

(...)

En la relación de facturas de compras falta el número de matrícula profesional de quien firma como contador. Razón para haber rechazado la solicitud de devolución. No ha debido practicarse visitas por omisión de los requisitos antes mencionados no se ha practicado liquidación de revisión.

11. Aleaciones Químicas Alquin LTDA.

(...)

La relación de facturas de compra carecen del número de matrícula profesional de quien firma como contador, razón por la cual se ha debido rechazar la solicitud. Por cuanto hubo rechazos se ha debido practicar la liquidación de revisión.

12. Industrias Metálicas 'CERINZA' LTDA.

(...)

La relación de facturas de compras carece del número de matrícula profesional del contador, razón por la cual era inconducente practicar visita, debiéndose en consecuencia rechazar la solicitud. Se ha debido practicar liquidación de revisión.

13. Embotelladora del Atlántico S.A.

Solicita la devolución de \$2.239.175 por los bimestres 3 y 4 de 1978.

El certificado sobre personería fue allegado con posterioridad a la fecha de solicitud. En la relación de facturas no se indica quien es el contador como tampoco el número de matrícula profesional. Por la omisión de estos requisitos no se ha debido practicar visita, siendo procedente el rechazo de la solicitud de devolución lo cual no se hizo.

Por consiguiente se observa, que usted no ha dado estricto cumplimiento a las normas legales que informan la legislación del impuesto a las ventas, desatendiendo igualmente la obligatoria aplicación de las órdenes administrativas, circulares y conceptos sobre la materia, emanados de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El 31 de mayo de 1979, el señor Julio César Mancipe Estupiñan presentó sus descargos en los que manifestó, en síntesis, que: i) las solicitudes de devolución presentadas por Industria Fawcett Manosalva y CIA LTDA. no fueron tramitadas por él, debido a que cuando fueron presentadas no había

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

comenzado a ejercer el cargo en la Dirección de Impuestos a las Ventas; ii) no practicó la liquidación de revisión en cada uno de los expedientes antes referidos, en la medida en que la competente para el efecto era la División de Liquidación de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 1494 de 1978; y iii) en la relación de las facturas remitidas con cada una de las solicitudes no era necesario que el contador o el revisor fiscal acreditara su condición con el número de su matrícula profesional, debido a que ello no era exigible por la Ley, aunado al hecho de que con su rúbrica era suficiente dar por sentada su calidad y, finalmente, se trataba de una persona conocida de autos¹⁷.

En atención a lo anterior, mediante Decreto 1426 de 18 de junio de 1979, el ministro de Hacienda y Crédito Público declaró responsable disciplinariamente al señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de Sección 207502 de la Sección de Auditoría Interna del Impuesto sobre las Ventas de la División de Auditoría de la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla de la Dirección General de Impuestos Nacionales, sancionándolo con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año.

Contra dicha decisión, el señor Mancipe Estupiñan interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto a través del Decreto No. 1989 de 17 de agosto de 1979, emitido por el ministro de hacienda y crédito público y el presidente de la república, confirmando la decisión inicial¹⁸.

2.4.3. Pruebas allegadas durante la actuación judicial

Mediante Auto de 19 de julio de 1984, el Tribunal Administrativo del Atlántico ordenó llevar a cabo, con la intervención de peritos tributarios y contadores,

¹⁷ Folios 93 a 111 del Cdno. No. 3.

¹⁸ Folios 24 y 25 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

diligencia de inspección judicial a los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los actos ahora cuestionados¹⁹.

El 2 de febrero de 1988, los peritos designados presentaron dictamen pericial, en el cual se realizaron las siguientes observaciones²⁰:

1. Almacén Autovil Ltda.

(...)

Las solicitudes de devolución correspondiente a los bimestres de los años 75-76 y 77 no están dentro del expediente aportado al Tribunal. Parece ser que estas se encuentran en el juzgado 5 superior de Barranquilla (...) los peritos una vez estudiados y analizadas estas solicitudes de devolución, presentarán al final de este dictamen sus respectivas conclusiones.

2. Industrias Fawcett Manosalva & Cia Ltda 'INFAMAL'

(...)

Ahora bien como el señor Julio César Mancipe Estupiñan dice en sus descargos que esta devolución no fue tramitada por él, ya que se hizo cargo de la oficina desde el 1 de abril de 1978 y la resolución que ordenó la devolución es de fecha octubre 29 de 1977, corresponde a los suscritos comprobar lo anterior, y para tal efecto solicitamos al jefe de la sección de archivo de la Administración de Impuestos Nacional de Barranquilla, un certificado de la fecha en el que el señor Julio César Mancipe desempeñó las funciones de Jefe de la Sección de Auditoría Interna de Impuestos a las ventas, y el Jefe de la sección de archivo señor Luis Maldonado Carrillo certifica que según resolución AA-20027 de marzo 21 de 1978, el señor Julio Cesar Mancipe se encargó de la auditoria interna de ventas a partir del 1 de abril de 1978, tal como lo afirma el mencionado señor en su nota de descargos (...) no encontramos ningún mérito, y por consiguiente debe ser desechado.

3. Industria Manosalva & y Cia Ltda. 'INFAMAL'

(...)

Estudiados por los suscritos la solicitud de devolución en referencia, que obra en el expediente (...) observamos que esta solicitud de devolución fue recibida y radicada el 30 de noviembre de 1977 (...) y la resolución que autorizó el pago es de fecha 28 de marzo de 1978. Esta resolución tiene la firma del doctor José Manuel Castro Polo jefe de la sección de auditoría (encargado) y tal como lo afirma el señor Julio César Mancipe en su notá de descargos este cargo es improcedente y por lo tanto queda exento del mismo.

(...)

4. Industria Manosalva Ltda 'INFAMAL'

(...)

Observamos los peritos: la solicitud de devolución debió ser aceptada con el informe de auditar o liquidador según el acta de visita especial (...) ya que al haberse practicado una visita especial contable a la empresa (...) debe darse credibilidad a lo concluido por el liquidador de impuestos señor Roberto

¹⁹ Folio 119 del Cdno. No. 3.

²⁰ Folios 139 a 154 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Vargas Rodríguez, consideramos nosotros que no se configura la inexactitud sancionable.

En lo que respecta al número de matrícula profesional del contador que no figura en la relación de facturas de compras; efectivamente observamos nosotros que para la fecha de devolución (enero 31 – 78 en que se radicó la solicitud de devolución y junio 16-78 en que se ordenó el pago), no existía ley ni reglamentos que exigieran informar el número de la matrícula del contador en las relaciones de facturas. Con el cargo contra el señor Mancipe donde aparentemente se le inculpa de que por lo anterior se ha debido practicar liquidación de revisión, y consultado por nosotros el artículo 27 del artículo 1494/78 que dice 'sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de este decreto, rechazado total o parcialmente una devolución, la oficina competente para efectuar la liquidación de revisión deberá practicarla dentro de término legal, previo el requerimiento especial y la investigación si fuere el caso.'

El artículo 23 del decreto 1494 de 1978 dice 'cuando se solicite una devolución, el interesado deberá ajustar la cuenta corriente del impuesto según las ventas en tal forma que el saldo o el bimestre objeto de la misma quede en cero, sin perjuicio de los saldos que hubieren surgidos por bimestres posteriores a aquel o a aquellos materia de la solicitud. El interesado puede solicitar devolución de una suma inferior a la que tenga derecho, renunciando al remanente siempre y cuando de cumplimiento a lo aquí previsto. En todo caso el contribuyente deberá anexar certificación del revisor fiscal o contador público sobre el ajuste exigido. La omisión de estos requisitos podrá suplirse en la etapa de los recursos'. A este respecto los peritos vemos con claridad que la oficina competente para practicar liquidación de revisión es la división de liquidación y este tiene un plazo de 2 años a partir de la fecha de la solicitud de devolución que en este caso se cumplirá el 30 de enero de 1980, y no así la jefatura de auditoría interna de impuesto a las ventas, en esa época a cargo del señor Julio César Mancipe Estupiñan. Por lo anteriormente expuesto tampoco es procedente el cargo que se le imputa.

5. Industrias Manosalva & Cia. Ltda 'INFAMAL'

(...)

No podemos analizar ni resolver por cuanto estos documentos al igual que los relacionados en el punto primero (...).

6. Embotelladora del Atlántico

(...)

Analizadas las relaciones de facturas de compras (...) efectivamente carecen de la matrícula profesional ni se indica si se trata o no de revisor fiscal. Simplemente aparece el sello de la embotelladora del Atlántico S.A. y la firma, careciendo estos formularios de esa época de la exigencia de estampar el número de la matrícula del contador o del revisor fiscal.

(...) sobre el aparte a), los suscritos peritos observamos que en la relación de compras en el renglón respectivo para la firma del revisor fiscal, hay una firma ilegible de embotelladora del Atlántico que presumimos es la del revisor fiscal, por cuanto la firma está colocada en el respectivo renglón, y en cuando a aparte b), la relación aparece también formada por el revisor fiscal con el señor ante firma de embotelladora del Atlántico S.A. pero no indica el nombre del señor Víctor Aguirre Álvarez ni mucho menos el número de su matrícula y la resolución.

Aparentemente lo anterior puede considerarse como una irregularidad, pero ya el señor Mancipe en descargos anteriores – había manifestado que la ley no exigía que la firma del contador o revisor fiscal en la relación de facturas o

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

documentos que dieron origen al descuento, debe llevar el número de la matrícula del contador (...) antes de emitir un juicio sobre los perjuicios causados por actuaciones del señor Mancipe, creemos que con este hecho de solicitar ser llamados el señor Víctor Aguirre Álvarez al reconocimiento de su firma, el señor Mancipe obró con diligencia y eficacia (...)

7. Fábrica de Hilzas Vanylón S.A.

(...)

Los suscritos peritos examinando el expediente observamos que a este respecto al folio 1 la fecha de radicación de la solicitud de devolución es de julio 31-78 y las declaraciones bimestrales de ventas del 2 bimestre de 1978 fue presentada oportunamente el 26 de mayo de 1978 maquina 254 (...) en estas condiciones los peritos concluimos que ni la solicitud de devolución ni la declaración tributaria de los bimestres 2 y 3 de 1978 fueron extemporáneas.

(...)

Esto es otro de los cargos que nosotros los peritos consideramos infundados ya que como lo afirma el señor Mancipe, su despacho no es competente para practicar la liquidación de revisión, tal como lo hemos venido comentando en los descargos anteriores a este respecto. La liquidación de revisión le corresponde es al jefe de la División de liquidación.

8. Fábrica de productos alimenticios Comarnico

(...)

Los suscritos peritos examinando el expediente encontramos que a folio 15 se encuentra la cuenta de cobro de la fábrica de pastas alimenticias Comarnico Ltda. por un valor de \$31.712 por el tercer bimestre del año 1978 correspondiente esta cuenta de cobro a la autorización ordenada en resolución 000097 de octubre 15 de 1978 suscrita por el jefe de la división de auditoría señor José Manuel Castro Polo y un rechazo de \$659 ordenado por el auditor en su acta de visita contable sobre estos dos puntos de descargos vemos que son procedentes.

9. Plásticos Ralco S.A.

(...)

En el expediente obra la liquidación de revisión 000044 de junio 20 de 1980 donde se aprecia que tal como lo dice el señor Mancipe en sus descargos se excluyan de las ventas totales \$408.812 para luego determinar las bases gravables de los grupos con el 6% y el 15% respectivamente con un total de impuestos de \$2.705.552 contra los costos y gastos de producción de \$3.656.730 para quedar con un saldo a favor del contribuyente por \$951.178 y en esta liquidación también se observa una sanción de \$13.084 según nota explicativa a dicha liquidación.

Así las cosas, como se ve, no obstante lo afirmado por el señor Mancipe en sus descargos, la división de liquidación procedió en su oportunidad (junio 20/80) a practicar la liquidación de revisión, siendo lo actuado por el señor Mancipe en forma correcta ajustándose a la Ley.

10. Industrias Duroflex & Cia

(...) también observamos que aparecen el acta de visita especial suscrito por el liquidador de impuestos IV-15 señor Roberto Vargas Rodríguez el 5 de abril de 1978, sin rechazos, con el saldo a favor del contribuyente por \$362.386.

(...) se encuentra una constancia suscrita por el señor Arnulfo Navarro en su condición de Auditor de la empresa industrias Duroflex donde dice que se ha ajustado a los libros en la cuenta de impuesto a las ventas por pagar de los bimestres de 1975, 1 a 6 de 1976 y la 1 al 3 de 1977, de tal forma que el saldo con la administración de impuestos nacionales, por impuesto a las ventas

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

quedó en cero pesos para cumplir con el artículo 9 del decreto 584/75. El señor Arnulfo Navarro firma con su matrícula de contador 2935-A y registro de adimpuestos 229. Esta constancia tiene fecha enero 30 de 1978.

En consecuencia nosotros los peritos podemos afirmar que la solicitud de devolución de la sociedad industrias Duroflex en mención, se ajusta a las normas legales pertinentes siendo los cargos imputados al señor Julio César Mancipe infundados.

11. Aleaciones Químicas Alguin Ltda.

(...)

Examinado por los peritos el expediente, observamos: existe una cuenta de cobro por \$132.737 por los bimestres 5 y 6 de 1975 y 1 a 5 de 1977, de conformidad con lo ordenado en la resolución 000061 de agosto 8 de 1978 suscrita por el jefe de división de auditoría donde se hizo un rechazo de \$3.417 también aparece en el acta de visita especial del liquidador de impuestos IV-15 de fecha abril 28-78 con un valor establecido de \$33.035 y un rechazo de \$3.119, aparece una certificación por el señor Etelberto Salas Fontalvo (...) matrícula 522-A de fecha enero 30 de 1978 referente a la cuenta corriente imponentes de la empresa (...) habiendo cumplido con esto conceptuamos nosotros los peritos con las formalidades legales.

12. Industria Metálica Calinza Ltda.

(...)

En cuanto al descargo del señor Mancipe con relación a la firma del revisor fiscal en las relaciones de compras, efectivamente como lo afirma el señor Mancipe (...) se encuentra un certificado de fecha enero 31 de 1978 suscrito por el señor José Santander de la Hoz, revisor fiscal de industria metálica Celinza Ltda. constatando que la cuenta corriente del impuesto sobre las ventas del 6 bimestre de 1977 se encuentra ajustada en sus saldos a cero pesos de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del decreto 584 de 1975.

Con esta certificación aportada en la documentación de solicitud de devolución, no se hace necesario (decimos nosotros los peritos) que en relación de facturas de compras se anote el número de la matrícula profesional del contador, ya que la ley en esa época no lo exigía; por consiguiente el señor Mancipe procedió de acuerdo a la Ley.

13. Embotelladora del Atlántico S.A.

(...)

Debemos esperar tener en nuestras manos los documentos relacionados con esta solicitud de devolución, presumiendo se encuentren en el juzgado 5 superior (...)

El 10 de octubre de 1988, los peritos presentaron complementación del dictamen referido, bajo las siguientes consideraciones²¹:

1. Almacén Autovil Ltda.

(...)

²¹ Folios 272 a 274 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

A este respecto consideramos que el señor Mancipe actuó en debida forma y de acuerdo a la Ley; también nos solicita el apoderado de la parte actora que constatemos si el contribuyente se le solicitó el paz y salvo nacional de renta, con el cual se cumplen los requisitos previos. Al folio 40 del expediente observamos que reposa el certificado de paz y salvo de renta (...) como la solicitud de devolución fue presentada el 31 de enero de 1978, el contribuyente Almacén Autovil Ltda. sí cumplió con el requisito previo de acompañar a dicha solicitud el paz y salvo nacional de renta y además paz y salvo de impuesto a las ventas (...) así las cosas podemos ver con claridad que con relación a esta solicitud de devolución, el señor Mancipe actuó con diligencia y equidad son causarle perjuicio económico al fisco nacional.

2. Industrias Manosalva & Cia.

(...)

Los elementos de juicio en relación con esta solicitud de devolución no fueron remitidos con esta solicitud de devolución no fueron remitidos para el estudio ni aparecen en el expediente (...)

3. Embotelladora del Atlántico S.A.

Solicitud de devolución por \$2.230.175 correspondiente a los bimestres 3 y 4 de 1978.

(...) nosotros los peritos constatamos por el certificado según hoja de papel sellado (...) fechado el 26 de octubre de 1978, un día antes del vencimiento final para que el contribuyente cumpliera con los requisitos previos (...) en esta carta relacionan todos los documentos que son remitidos para el correspondiente estudio y dentro de esa relación en el punto 5 dice la carta, que se envía constancia de la Cámara de Comercio de Barranquilla sobre representación legal de la sociedad. Así mismo en sus descargos el señor Mancipe manifiesta que por haber enviado la Empresa Embotelladora del Atlántico S.A. fue solicitada nuevamente en original la mencionada certificación (...)

Aun cuando el señor solicita en sus descargos que se llame a declarar al señor Víctor Manuel Aguirre Álvarez para el reconocimiento de su firma y se compruebe ante autoridad competente si es contador público matriculado o no, nosotros los peritos encontramos que junto con la carta EAE-263 de septiembre 27 de 1978 de embotelladora del Atlántico S.A. remitía con los documentos de solicitud de devolución, la empresa acompañó una certificación del revisor fiscal señor Jorge Durán Cabarcas con matrícula 827-A contador público, con esto se comprueba que al respecto carecen de fundamentos el cargo contra el señor Mancipe.

3. Caso concreto

3.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

En primer término la Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación:

b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende 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 trámite 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 efectiva²².

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente trascrita.

3.2. Violación del derecho al debido proceso

²² Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Los artículos 26 y 29 de la Constitución Política de 1886 y 1991, respectivamente, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes a este, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria²³.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el «conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que

²³ Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas»²⁴.

Frente a este cargo, el demandante sostuvo que le fue vulnerado su derecho al debido proceso toda vez que: i) el pliego de cargos se fundamentó solamente con el dictamen pericial realizado dentro de la investigación disciplinaria, el cual, además, no se le permitió controvertir; ii) la investigación fue tramitada por fuera de los términos legales; y iii) fue sancionado disciplinariamente, pese a que en la investigación penal fue absuelto.

3.2.1. Del pliego de cargos

El régimen disciplinario aplicable al actor para el momento de la ocurrencia de los hechos, era el establecido en el Decreto 1950 de 1973²⁵, que determinaba, en sus artículos 149 y 150, que una vez se tuviera conocimiento de una infracción disciplinaria «el jefe inmediato del empleado inculcado o quien él designe, procederá a verificar la comisión de los hechos, a poner en conocimiento del empleado los cargos que se le formulan y los documentos que se hayan aportado, para efectos de oírlo en declaración de descargos, aporte de pruebas y solicitud de prácticas de las que sean conducentes. Los descargos pueden hacerse en forma oral o escrita».

²⁴ Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

²⁵ «Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre la administración de personal civil»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

En el *sub examine*, de conformidad con los elementos materiales probatorios, se encuentra que una vez el inspector general del Despacho del Contralor General de la República, en visita practicada a la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla, puso en conocimiento de la Dirección General de Impuestos Nacionales la ocurrencia de presuntas irregularidades cometidas por el señor Julio César Mancipe Estupiñan en el trámite de devolución de impuestos a las ventas, el operador disciplinario practicó una prueba pericial en 13 expedientes en los que el disciplinado había actuado en su calidad de Jefe de Sección de la Auditoría Interna de Impuesto sobre las Ventas de la División de Auditoría de la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla.

Una vez se practicó dicha prueba, mediante Auto de 23 de mayo de 1979 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Impuestos Nacionales, División de Inspección – Dirección de Investigaciones formuló pliego de cargos en contra del señor Julio César Mancipe Estupiñan, en el cual se señaló: i) la falta en que presuntamente había incurrido, esto es, el incumplimiento de deberes preceptuados en la Constitución, Ley y Reglamentos; ii) las pruebas que se tuvieron en cuenta para el efecto; iii) los fundamentos que argumentaron sus presuntas irregularidades; y iv) las normas que se consideraron vulneradas.

En atención a lo anterior, contrario a lo sostenido por el actor, no se observa *prima facie* que el dictamen pericial practicado dentro de la investigación disciplinaria haya sido usado como pliego de cargos, sino que este fue uno de los elementos que se tuvo en cuenta para motivar la formulación de cargos en su contra.

A su turno, debe resaltarse que para el momento histórico de la investigación, el régimen disciplinario de la época no establecía qué elementos debía contener el pliego de cargos, como sí está consagrado hoy

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

en día²⁶, sino que simplemente señalaba que luego de que se verificara la comisión de los hechos, el juzgador disciplinario debía poner en conocimiento del empleado los cargos endilgados, así como los documentos aportados durante el trámite investigativo, motivo por el cual, considera la Sala que la formulación de cargos realizada al actor no adolece de requisito alguno que vulnere el derecho al debido proceso.

Por otra parte, el demandante afirma que no se le permitió ejercer el derecho de contradicción frente al dictamen referido. En tal sentido, teniendo en cuenta que no obra dentro del expediente ninguna prueba que acredite lo referido por el actor, considera la Sala que de ser cierta dicha afirmación, el señor Mancipe Estupiñan tuvo la oportunidad de controvertir dicho documento una vez rindió los descargos, dado que fue esta la oportunidad procesal que se le brindó para ejercer su derecho de defensa frente al pliego de cargos que contenía la prueba pericial antes mencionada.

3.2.2. Del desconocimiento de los términos procesales previstos para adelantar la investigación disciplinaria

El señor Mancipe Estupiñan señala que el juzgador disciplinario sobrepasó los términos previstos en el Decreto 1950 de 1973 para adelantar la investigación disciplinaria en su contra.

Los artículos 26 y 29 de la Constitución Política de 1886 y 1991 señalan que nadie podrá ser juzgado sin observar la plenitud de las formas propias de cada juicio y que toda persona tiene derecho a un debido proceso sin

²⁶ El artículo 163 de la Ley 734 de 2002, dispone que en el auto de formulación de cargos deben establecerse los siguientes elementos: «La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó; las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta; la identificación del autor o autores de la falta; la denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta; el análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados; la exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código; la forma de culpabilidad; y el análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

dilaciones, respectivamente. De esa manera, además, del derecho a acceder a una respuesta judicial y/o administrativa, las personas son titulares del derecho fundamental autónomo a que esa solución se produzca en un plazo adecuado.

La razonabilidad de ese plazo se encuentra establecida, en primer lugar, por el Legislador, mediante la definición de los términos procesales. Por tal razón, la Constitución Política ordena acatarlos de manera estricta. De otra forma, la oportunidad para solucionar una controversia quedaría al arbitrio de cada funcionario, afectando el derecho al recurso judicial efectivo y cada uno de los derechos que se pretendan proteger en el proceso y el derecho a la igualdad de todas las personas que acuden a la Administración de Justicia, en procura de una solución a sus controversias.

Sin embargo, no toda tardanza o incumplimiento de un término constituye una violación al derecho al debido proceso, en la medida en que como claramente lo prescribe la norma referida, sólo la tardanza injustificada acarrea su desconocimiento. En ese orden de ideas, si bien la regla general es que la administración y los jueces cumplan los términos rigurosamente, pueden configurarse excepciones a ese deber, siempre que se encuentre suficiente motivación constitucional para ello.

Respecto al incumplimiento de los términos procesales, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente²⁷:

De lo expuesto se infiere que el incumplimiento del término de indagación previa no conduce a que el órgano de control disciplinario incurra automáticamente en una grave afectación de garantías constitucionales y a que como consecuencia de ésta toda la actuación cumplida carezca de validez. Esto es así en cuanto, frente a cada caso, debe determinarse el motivo por el cual ese término legal se desconoció, si tras el vencimiento de ese término hubo lugar o no a actuación investigativa y si ésta resultó relevante en el curso del proceso. Es decir, el sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue, fatalmente, la conculcación de los

²⁷ Sentencia de la Corte Constitucional SU-901-05, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

derechos fundamentales de los administrados pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría un sacrificio irrazonable de la justicia como valor superior y como principio constitucional. De allí que la afirmación que se hace en el sentido que se violaron derechos fundamentales por la inobservancia de un término procesal no deba ser consecuencia de una inferencia inmediata y mecánica, sino fruto de un esfuerzo en el que se valoren múltiples circunstancias relacionadas con el caso de que se trate, tales como la índole de los hechos investigados, las personas involucradas, la naturaleza de las pruebas, la actuación cumplida tras el vencimiento del término y la incidencia de tal actuación en lo que es materia de investigación.

Ahora bien, en cuanto a los términos presuntamente incumplidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Decreto 1950 de 1973, hace referencia a los plazos en que debía adelantarse la investigación disciplinaria, de la siguiente manera:

Artículo 150. Recibido el aviso de que trata el artículo anterior, el jefe inmediato del empleado inculcado o quien él designe, procederá a verificar la comisión de los hechos, a poner en conocimiento del empleado los cargos que se le formulan y los documentos que se hayan aportado, para efectos de oírlo en declaración de descargos, aporte de pruebas y solicitud de prácticas de las que sean conducentes. Los descargos pueden hacerse en forma oral o escrita.

Artículo 151. Una vez cumplido el trámite a que se refiere el artículo anterior, procederá a calificar la falta y a aplicar la sanción disciplinaria de amonestación privada o de amonestación escrita, si a ello hubiere lugar, o archivará la documentación si considera que los hechos no constituyen falta disciplinaria.

Artículo 152. Los trámites a que se refieren los artículos anteriores deberán cumplirse dentro de un plazo máximo de ocho (8) días y de su iniciación y resultados se dará aviso al Jefe de Personal o quien cumpla esta función para efectos del control de la acción.

(...)

Artículo 155. Cuando el Jefe del organismo considere que es necesario adelantar una investigación, o que debe perfeccionarse la que se haya efectuado, designará un funcionario de igual o superior jerarquía a la del inculcado, para que adelante las diligencias que sean necesarias, señalándole un término hasta por quince (15) días.

Artículo 156. Cuando la sanción a aplicar fuere de suspensión mayor de diez (10) días o de destitución, el Jefe del organismo solicitará concepto a la Comisión de Personal enviándole para el efecto las diligencias adelantadas contenidas en un informe que organizará y llevará el Secretario de la Comisión.

Dentro de los diez (10) días siguientes la comisión de Personal rendirá concepto para lo cual podrá oír al inculcado o a las personas que puedan aportar elementos de juicio relacionados con los hechos.

(...)

Artículo 158. En los casos de suspensión por más de diez (10) días y de

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

destitución en que sea necesaria investigación previa, el Jefe del respectivo organismo puede relevar al empleado de sus funciones suspendiéndolo provisionalmente de su cargo, sin derecho a sueldo, mediante una resolución expedida de plano que tendrá vigencia inmediata y cuyos efectos se prolongarán mientras se surten los procedimientos disciplinarios, pero en ningún caso podrá ser superior a sesenta (60) días, vencidos los cuales, sin que se haya tomado determinación alguna, el empleado adquiere el derecho a reincorporarse a su cargo y al reconocimiento y pago de la remuneración correspondiente a este período.

En el *sub examine* debe tenerse en cuenta que dentro del proceso disciplinario adelantado en contra del señor Julio César Mancipe Estupiñan se surtieron las siguientes actuaciones que culminaron con los fallos ahora cuestionados, que permiten inferir que al disciplinado se le garantizaron sus derechos al debido proceso y defensa:

- Mediante Resolución No. 2284 de 16 de marzo de 1979, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenó que se adelantara investigación disciplinaria en contra del señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de sección 2075-02 de la Sección de Auditoría Interna de Impuesto sobre las Ventas de la División de Auditoría de la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y lo separó temporalmente de sus funciones, suspendiéndolo administrativamente por el término de 60 días hábiles²⁸.
- En atención a lo anterior, mediante Auto de 23 de mayo de 1979, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Impuestos Nacionales, División de Inspección – Sección de Investigaciones formuló pliego de cargos en contra del actor²⁹.
- El 31 de mayo de 1979, el señor Mancipe Estupiñan presentó sus descargos³⁰.

²⁸ Folio 19 del Cdno. No. 3.

²⁹ Folios 132 a 137 del Cdno. No. 3.

³⁰ Folios 93 a 111 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

- En sesión celebrada el 12 de junio de 1979, el asunto de la referencia fue estudiado por la Comisión de Personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público³¹.
- Mediante Decreto No. 1426 de 18 de junio de 1979, el ministro de hacienda y crédito público declaró responsable al señor Julio César Mancipe Estupiñan sancionándolo con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año³².
- Contra dicha decisión el actor interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través del Decreto No. 1989 de 17 de agosto de 1979, por el ministro de hacienda y crédito público y el presidente de la república, confirmando la decisión inicial³³.

En consideración a lo anterior, puede observarse que la investigación fue tramitada respetando las garantías legales y constitucionales del investigado, garantizándose el adelantamiento de cada una de las etapas correspondientes en una investigación disciplinaria.

Es de resaltar que si bien la suspensión del señor Mancipe Estupiñan en el ejercicio de sus funciones superó el término de 60 días sin que se hubiera emitido una decisión definitiva, no se vulneró derecho alguno al actor, en la medida en que se ordenó la práctica de pruebas con el fin de esclarecer los hechos, y dichas etapas le fueron notificadas en debida forma, es decir, siempre tuvo conocimiento del proceso que se le estaba adelantando, teniendo la posibilidad de interponer los recursos a que hubiere lugar, o solicitar la información correspondiente.

Por su parte, el Consejo de Estado en la Sentencia de 18 de agosto de 2011, expediente No. 0532-08, magistrado ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, en un asunto similar al ahora planteado, sostuvo:

³¹ Folio 33 del Cdno. No. 3.

³² Folios 18 a 20 del Cdno. No. 3.

³³ Folios 36 y 37 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Siguiendo la línea argumentativa expuesta con anterioridad; sobre el término de la investigación disciplinaria esta Corporación ha sostenido que el solo vencimiento del plazo no implica la pérdida de competencia de la Procuraduría para actuar y tampoco se encuentra prevista como causal de nulidad del proceso disciplinario. Así, en un caso similar a éste, la Sala concluyó que si bien el término de la investigación disciplinaria excedió al previsto en la Ley, ello "no constituye una violación al debido proceso por dilación injustificada en el trámite de la investigación". Ese mismo razonamiento quedó consignado en la sentencia de 19 de mayo de 2011, en el cual esta Subsección consideró que si bien "el Investigador Disciplinario, efectivamente, excedió el término de seis (6) meses consagrado en el artículo 156 de la Ley 734 de 2002" esa circunstancia objetiva, per se, no limita el ejercicio de su potestad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios que incidieron en el incumplimiento del término procesal.

En ese orden de ideas, pese a que, se reitera, se sobrepasó el término para adelantar la investigación disciplinaria estando suspendido el actor del ejercicio de sus funciones, debe resaltarse que esta sirvió de base para verificar la ocurrencia de la conducta; determinar si era constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió el perjuicio causado a la administración pública con la falta; y la responsabilidad disciplinaria del investigado, razón por la cual considera la Sala que el cargo no está llamado a prosperar.

3.2.3. De la autonomía del régimen disciplinario

El demandante señaló que no era dable que hubiera sido sancionado disciplinariamente cuando, por los mismos hechos, en la investigación penal adelantada en su contra, fue absuelto.

Frente a la investigación penal que se adelantó frente al señor Julio César Mancipe Estupiñan, se tienen las siguientes pruebas:

- El 17 de diciembre de 1979, la Contraloría General de la República presentó una denuncia penal en contra del señor Julio César Mancipe Estupiñan, por lo siguiente³⁴:

³⁴ Folios 339 a 380 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

El último cargo desempeñado por Mancipe Estupiñan en la administración de impuestos nacionales de Barranquilla, fue el de Jefe de la Sección de Impuestos de Ventas, Oficina en la cual se producen documentos con los cuales a los contribuyentes naturales y jurídicos, se les devuelve o reintegra dinero porque en fechas anteriores han cancelado al Tesoro Nacional mayores valores de fondos por este concepto.

Mancipe Estupiñan como ejecutivo, ordenó y firmó documentos relacionados con la devolución de impuestos de ventas a personas naturales y jurídicas de esta ciudad y del Departamento del Atlántico.

(...) El suscrito en el pasado mes de abril o mayo, llegó a la ciudad de Barranquilla, a fin de adelantar averiguaciones fiscales y administrativas relacionadas con funcionarios oficiales distintos al señor Mancipe Estupiñan y recibió informes personales probados en el sentido de que el mencionado personaje, venía cometiendo hechos irregulares y posiblemente dolosos que podían haber afectado los intereses públicos.

(...) Julio César Mancipe Estupiñan, durante el año de 1977 fue empleado oficial en el desempeño del cargo de Jefe de la Sección de Impuestos de ventas en la administración de impuestos nacionales de Barranquilla. Lo anterior señor juez quiere decir que en marzo de 1977, mes en el cual Mancipe Estupiñan inició el movimiento de ingresos y egresos de su cuenta corriente bancaria era empleado oficial. Su sueldo mensual era de \$12.000 mensuales aproximadamente.

Según el estudio o análisis fiscal adelantado por el suscrito, a los documentos bancarios mencionados antes, Julio César Mancipe Estupiñan, de marzo a diciembre de 1977, consignó fondos en efectivo y en cheque por un valor total de \$6.227.106.

(...)

Es necesario señores jueces penales, que le pongan seriedad a este denuncia penal y nos atrevamos con altura y valor sacar adelante, con la claridad que el caso requiere, los posibles hechos dolosos cometidos contra el fisco nacional.

- Mediante Sentencia de 13 de mayo de 1983, el Juzgado Quinto Superior de Barranquilla resolvió absolver al señor Julio César Mancipe Estupiñan por no haber encontrado probada la comisión del delito de falsedad o estafa frente a la Administración de Impuestos Nacionales³⁵.

Ahora bien, contrario a lo expuesto por la parte actora en relación a que la inexistencia de responsabilidad penal debe llevar al fallador disciplinario a

³⁵ Folios 486 a 494 del Cdno. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

emitir un fallo absolutorio, la Corte Constitucional en Sentencia C-427 de 1997, magistrado ponente Fabio Morón Días, manifestó que existe plena autonomía del régimen disciplinario frente al proceso penal y al proceso fiscal. Al respecto, sostuvo:

Es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadran en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde las descripciones de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de faltas sancionables por la diversidad de los comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario.

Es de resaltar que tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado ha establecido que si bien los diferentes regímenes punitivos (penal, contravenciones, disciplinario, correccional, fiscal y de punición por indignidad política) comparten elementos comunes, cada uno de ellos tiene su peculiaridad, en especial, el penal y el disciplinario, dado que la misma conducta puede ser sancionada en estos ámbitos sin que haya violación al principio *non bis in idem*.

Por su parte, el Consejo de Estado en Sentencia de 26 de septiembre de 2012, expediente No. 0977-10, magistrado ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sostuvo respecto a la autonomía del régimen disciplinario, que:

La conclusión no puede ser otra diferente a la independencia del proceso disciplinario del penal, eso sí con la advertencia que comparten entre otros aspectos, los principios rectores de tipicidad y legalidad, integrando el debido proceso, dado que como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional el principio de legalidad: (i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una competencia privativa del legislador (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad judicial y administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.(...)"

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Así, la ausencia de fallo condenatorio en materia penal no impide imponer sanción disciplinaria, siempre que en esta se configuren los presupuestos exigidos por la Ley para el efecto, como ocurrió en el asunto sometido a consideración, en que la autoridad disciplinaria concluyó que había certeza en la comisión de la falta disciplinaria y, por tanto, de la imposición de una sanción; aunado al hecho de que, en este asunto, la sentencia en materia penal fue emitida con posterioridad a los actos administrativos ahora cuestionados y el régimen disciplinario para la época establecía en su artículo 147, que «la existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos, no dará lugar a suspensión de la acción disciplinaria», motivo por el cual este cargo no está llamado a prosperar.

3.3. Falsa motivación

La doctrina ha definido la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos³⁶:

Después de señalar que el vicio en el contenido es un caso de violación de la Ley, agrega que esto puede ocurrir en los siguientes supuestos: a) porque el acto fue dictado contra un precepto de la Ley, o porque al dictarlo la administración consideraba como existente una norma que no existía o viceversa, consideraba como no existente una norma que, en realidad, existía, o porque en la interpretación de la norma jurídica se le da un contenido distinto del que realmente tenía; b) porque si bien la norma jurídica fue correctamente interpretada, se la aplica a un caso que no había contemplado; c) porque la aplicación de una norma jurídica se hace en forma de alcanzar consecuencias jurídicas contrarias a las que ésta quería, se trataría en este supuesto de una falsa aplicación de la Ley.

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar falsa motivación, debe señalar que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión un hecho o hechos que en realidad no existieron, o en qué consiste su errada interpretación.

³⁶ Teoría degli Atti. Ranelletti. Página 330.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Respecto a este cargo sostiene el demandante que: i) no se tuvo en cuenta que los expedientes Nos. 2 y 3 relacionados en el pliego de cargos no fueron adelantados por él, en razón a que para la época en que se surtió el procedimiento, no estaba desempeñando el cargo en la dependencia correspondiente; ii) se le reprochó no haber practicado la liquidación de revisión en dichos asuntos, sin observar que esa función le correspondía a la División de Liquidación y, si en gracia de discusión, fuera el competente, tenía un plazo para realizarla, que al momento de la sanción no se había cumplido; y iii) el Decreto 2815 de 1974, no exigía que el contador que realizara la solicitud de devolución del impuesto a las ventas, indicara en los documentos su matrícula profesional.

Teniendo en cuenta que la investigación disciplinaria adelantada en contra del actor se basó en el trámite surtido por él en 13 expedientes tributarios, para efectos metodológicos se hará referencia a los cargos formulados en cada uno de ellos y a las pruebas que encontraron al respecto los peritos nombrados en su momento por el Tribunal Administrativo del Atlántico, quienes realizaron la inspección judicial de los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos ahora cuestionados. Lo anterior, en consideración a que, como se señaló, pese a que se solicitaron dichos antecedentes, la entidad demandada manifestó que no contaba con ningún documento, siendo esas las únicas pruebas para resolver cada uno de los cargos expuestos en el escrito introductorio.

Pliego de cargos	Conclusión del dictamen pericial
<p>1. Almacén Autovil LTDA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se encuentra acreditada la personería. - Se ha debido rechazar la devolución porque en acta de visita especial se señaló que no era procedente. - En la declaración del 2.º bimestre se aceptan descuentos por compras hechas en septiembre 22 de 1975; los cuales no procedían por haber 	<p>1. Almacén Autovil LTDA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si se acreditó la personería jurídica. - El acta de visita concluye que los valores de devolución son correctos. - La solicitud de devolución fue presentada el 31 de enero de 1978, el contribuyente Almacén Autovil Ltda. sí cumplió con el requisito previo de acompañar a dicha solicitud el paz y salvo nacional de renta y además paz y

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

<p>transcurrido dos periodos gravables. - Se ha debido práctica liquidación de revisión.</p>	<p>salvo de impuesto a las ventas.</p>
<p>2. Industrias Fawcett Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'</p> <p>- El expediente carece del memorial de solicitud de devolución. - Quien firma como contador no informa el número de la matrícula profesional. - No se indica la calidad del proveedor. - Se ha debido practicar liquidación de revisión.</p>	<p>2. Industrias Fawcett Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'</p> <p>- La resolución que ordenó la devolución es de fecha octubre 29 de 1977 y el señor Julio Cesar Mancipe se encargó de la auditoria interna de ventas a partir del 1 de abril de 1978, razón por la cual el cargo debe ser desechado.</p>
<p>3. Industria Manosalva y CIA LTDA 'INFAMAL'</p> <p>- Quien firma como contador no se identifica con el número de la matrícula profesional - No se indica la calidad del proveedor. - Se ha debido practicar la liquidación de revisión.</p>	<p>3. Industria Manosalva y CIA LTDA 'INFAMAL'</p> <p>- La solicitud de devolución fue recibida y radicada el 30 de noviembre de 1977 y la resolución que autorizó el pago es de fecha 28 de marzo de 1978 y el señor Julio Cesar Mancipe se encargó de la auditoria interna de ventas a partir del 1 de abril de 1978, razón por la cual el cargo debe ser desechado.</p>
<p>4. Industrias Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'</p> <p>- Se presenta inexactitud sancionable. - En la relación de facturas de compra el presunto contador no informa el número de la matrícula profesional. - Se ha debido en consecuencia practicar liquidación de revisión.</p>	<p>4. Industrias Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL'</p> <p>- No se configura la inexactitud sancionable. - En lo que respecta al número de matrícula profesional del contador que no figura en la relación de facturas de compras, efectivamente observamos nosotros que para la fecha de devolución (enero 31 – 78 en que se radicó la solicitud de devolución y junio 16-78 en que se ordenó el pago), no existía ley ni reglamentos que exigieran informar el número de la matrícula del contador en las relaciones de facturas. - Los peritos vemos con claridad que la oficina competente para practicar liquidación de revisión es la división de liquidación.</p>
<p>5. Industria Manosalva y CIA. LTDA 'INFAMAL'</p> <p>- El presunto contador no informa el</p>	<p>5. Industria Manosalva y CIA. LTDA 'INFAMAL'</p>

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

<p>número de la matrícula profesional. - No se ha practicado liquidación de revisión.</p>	<p>- Los elementos de juicio en relación con esta solicitud de devolución no fueron remitidos con esta solicitud de devolución.</p>
<p>6. Embotelladora del Atlántico S.A.</p> <p>Solicita la devolución de \$817.990 por el primer bimestre de 1978. - La relación de facturas de compra carece de número de matrícula profesional y no se indica si se trata o no de revisor fiscal. - No se ha practicado liquidación de revisión.</p>	<p>6. Embotelladora del Atlántico S.A.</p> <p>- Analizadas las relaciones de facturas de compras (...) efectivamente carecen de la matrícula profesional ni se indica si se trata o no de revisor fiscal. Simplemente aparece el sello de la embotelladora del Atlántico S.A. y la firma, careciendo estos formularios de esa época de la exigencia de estampar el número de la matrícula del contador o del revisor fiscal. (...) la relación aparece también formada por el revisor fiscal con el señor ante firma de embotelladora del Atlántico S.A. pero no indica el nombre del señor Víctor Aguirre Álvarez ni mucho menos el número de su matrícula y la resolución.</p>
<p>7. Fábrica de Hilazas Vanylon S.A.</p> <p>- El certificado sobre personería se ha debido actualizar. - La solicitud fue presentada extemporáneamente. - Se decreta la devolución por suma superior a las glosas establecidas en la visita. - No se ha practicado liquidación de revisión.</p>	<p>7. Fábrica de Hilazas Vanylon S.A.</p> <p>- Los suscritos peritos examinando el expediente observamos que a este respecto al folio 1 la fecha de radicación de la solicitud de devolución es de julio 31-78 y las declaraciones bimestrales de ventas del 2 bimestre de 1978 fue presentada oportunamente el 26 de mayo de 1978 en estas condiciones los peritos concluimos que ni la solicitud de devolución ni la declaración tributaria de los bimestres 2 y 3 de 1978 fueron extemporáneas. - No se pagó una devolución superior. - Como lo afirma el señor Mancipe, su despacho no es competente para practicar la liquidación de revisión.</p>
<p>8. Fábrica de productos alimenticios Comarnico</p> <p>- En la relación de facturas no se indica la calidad de proveedor. - No se ha practicado liquidación de revisión.</p>	<p>8. Fábrica de productos alimenticios Comarnico</p> <p>Los suscritos peritos examinando el expediente encontramos que a folio 15 se encuentra la cuenta de cobro de la fábrica de pastas alimenticias Comarnico Ltda. por un valor de \$31.712 por el tercer bimestre del año 1978</p>

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

	<p>correspondiente esta cuenta de cobro a la autorización ordenada en resolución 000097 de octubre 15 de 1978 suscrita por el jefe de la división de auditoría señor José Manuel Castro Polo y un rechazo de \$659 ordenado por el auditor en su acta de visita contable sobre estos dos puntos de descargos vemos que son procedentes.</p>
<p>9. Plásticos Ralco S.A.</p> <p>- Como la empresa produce y compra artículos en plaza se ha debido hacer el prorrateo de que trata el inciso 4.º del artículo 13 del Decreto 2615.</p>	<p>9. Plásticos Ralco S.A.</p> <p>- En el expediente obra la liquidación de revisión 000044 de junio 20 de 1980 donde se aprecia que tal como lo dice el señor Mancipe en sus descargos se excluyan de las ventas totales \$408.812 para luego determinar las bases gravables de los grupos con el 6% y el 15% respectivamente con un total de impuestos de \$2.705.552 contra los costos y gastos de producción de \$3.656.730 para quedar con un saldo a favor del contribuyente por \$951.178 y en esta liquidación también se observa una sanción de \$13.084 según nota explicativa a dicha liquidación.</p>
<p>10. Industrias Duraflex Alpern & CO.</p> <p>- En la relación de facturas de compras falta el número de matrícula profesional de quien firma como contador.</p> <p>- No se ha practicado liquidación de revisión.</p>	<p>10. Industrias Duraflex Alpern & CO.</p> <p>- Se encuentra una constancia suscrita por el señor Arnulfo Navarro en su condición de Auditor de la empresa industrias Duroflez donde dice que se ha ajustado a los libros en la cuenta de impuesto a las ventas por pagar de los bimestres de 1975, 1 a 6 de 1976 y la 1 al 3 de 1977, de tal forma que el saldo con la administración de impuestos nacionales, por impuesto a las ventas quedó en cero pesos para cumplir con el artículo 9 del decreto 584/75.</p> <p>- El señor Arnulfo Navarro firma con su matrícula de contador 2935-A y registro de adimpuestos 229. Esta constancia tiene fecha enero 30 de 1978.</p>
<p>11. Aleaciones Químicas Alquin LTDA.</p> <p>- La relación de facturas de compra carecen del número de matrícula profesional de quien firma como</p>	<p>11. Aleaciones Químicas Alquin LTDA.</p> <p>- Aparece una certificación por el señor Eitelberto Salas Fontalvo (...) matrícula 522-A de fecha enero 30 de 1978</p>

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

<p>contador. - Se ha debido practicar la liquidación de revisión.</p>	<p>referente a la cuenta corriente imponentes de la empresa (...) habiendo cumplido con esto conceptuamos nosotros los peritos con las formalidades legales.</p>
<p>12. Industrias Metálicas 'CERINZA' LTDA.</p> <p>- La relación de facturas de compras carece del número de matrícula profesional del contador. - Se ha debido practicar liquidación de revisión.</p>	<p>12. Industrias Metálicas 'CERINZA' LTDA.</p> <p>- Se encuentra un certificado de fecha enero 31 de 1978 suscrito por el señor José Santander de la Hoz, revisor fiscal de industria metálica Cerinza Ltda. constatando que la cuenta corriente del impuesto sobre las ventas del 6 bimestre de 1977 se encuentra ajustada en sus saldos a cero pesos de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del decreto 584 de 1975. Con esta certificación aportada en la documentación de solicitud de devolución, no se hace necesario (decimos nosotros los peritos) que en relación de facturas de compras se anote el número de la matrícula profesional del contador, ya que la ley en esa época no lo exigía.</p>
<p>13. Embotelladora del Atlántico S.A.</p> <p>Solicita la devolución de \$2.239.175 por los bimestres 3 y 4 de 1978. - El certificado sobre personería fue allegado con posterioridad a la fecha de solicitud. - En la relación de facturas no se indica quien es el contador como tampoco el número de matrícula profesional</p>	<p>13. Embotelladora del Atlántico S.A.</p> <p>- Nosotros los peritos constatamos por el certificado según hoja de papel sellado (...) fechado el 26 de octubre de 1978, un día antes del vencimiento final para que el contribuyente cumpliera con los requisitos previos (...) - Aun cuando el señor solicita en sus descargos que se llame a declarar al señor Víctor Manuel Aguirre Álvarez para el reconocimiento de su firma y se compruebe ante autoridad competente si es contador público matriculado o no, nosotros los peritos encontramos que junto con la carta EAE-263 de septiembre 27 de 1978 de embotelladora del Atlántico S.A. remitía con los documentos de solicitud de devolución, la empresa acompañó una certificación del revisor fiscal señor Jorge Durán Cabarcas con matrícula 827-A contador público.</p>

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

3.3.1. De los expedientes Nos. 2 y 3 relacionados en el pliego de cargos

El trámite de devolución de impuesto sobre las ventas que se realizó en dichos expedientes tributarios corresponde a la empresa Industrias Fawcett Manosalva y Cia. Ltda. 'INFAMAL' para las solicitudes realizadas por \$335.085 por el 4.º bimestre de 1977 y \$213.461 por el 5.º bimestre de 1977, respectivamente.

De conformidad con las pruebas analizadas por los peritos en el dictamen referido, se encontró que las Resoluciones que ordenaron la devolución del IVA fueron proferidas, frente al primer expediente, el 29 de octubre de 1977 y frente al segundo, el 28 de marzo de 1978.

Ahora bien, el señor Julio César Mancipe Estupiñan, de conformidad con la certificación de servicios, fue encargado como jefe de sección 2075-02 de la Sección de Auditoría Interna de Impuestos sobre las Ventas de la División de Auditoría, a partir del 1.º de abril de 1978, es decir, que para la fecha en que ocurrieron las irregularidades en esos dos trámites, él no ejerció actuación alguna en dichos asuntos y no estaba desempeñando el cargo en el que fue sancionado, motivo por el cual no era dable endilgar responsabilidad disciplinaria.

3.3.2. De la liquidación de revisión

El operador disciplinario le reprochó al actor no haber realizado la liquidación de revisión en cada uno de los 13 expedientes tributarios analizados, respecto a lo cual el actor insiste que esa función le correspondía exclusivamente a la División de Liquidación de la entidad y que de ser su competencia, contaba con un plazo para realizarla.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

El Decreto 3288 de 1963³⁷, en su artículo 1.º estableció un impuesto sobre las ventas de artículos determinados. Con posterioridad a ello, se expidió, entre otras normas, el Decreto 2815 de 1974³⁸, norma vigente para la época de la ocurrencia de los hechos, que respecto al impuesto sobre las ventas y sus descuentos, señalaba lo siguiente:

Artículo 10. Del valor de los impuestos liquidados en un determinado periodo gravable, el contribuyente tiene derecho a descontar los impuestos sobre las ventas por los siguientes conceptos (...)

Artículo 11. Los descuentos de que trata el artículo anterior solo pueden efectuarse en la Declaración correspondiente a la fecha de su causación, o en la de uno de los dos periodos inmediatamente siguientes (...)

Artículo 25. Cuando por razón de la naturaleza de las ventas y la cuantía de los descuentos haya lugar a la devolución de que trata el artículo 25 del Decreto 1988 de 1974³⁹ y los artículos 10, 16, 18 y 19 de este Decreto y el interesado presente la solicitud, deberá presentar simultáneamente una relación de las facturas o documentos que dieron origen al descuento con indicación de sus números, fechas, descripción de los bienes adquiridos, nombre del proveedor, NIT, valor de cada operación y cuantía del correspondiente gravamen. Esta relación deberá ser firmada por el interesado y autenticada por el revisor fiscal o por un contador público, según el caso. (Pie de página fuera de texto).

A su turno, el Decreto 1494 de 1978⁴⁰ previó respecto a este trámite, que «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de este Decreto⁴¹, rechazada total o parcialmente una devolución, la oficina competente para efectuar la liquidación de revisión deberá practicarla dentro del término legal, previo el requerimiento especial y la investigación si fuere del caso».

³⁷ «Por el cual se establece el impuesto sobre las ventas»

³⁸ «Por el cual se reglamentan los Decretos 1988 y 2368 de 1974 relativos al impuesto sobre las ventas».

³⁹ «Cuando hubiere ventas exentas, los correspondientes productores que figuren con saldo a su favor en la cuenta corriente del impuesto sobre las ventas, pueden solicitar la devolución, de conformidad con los reglamentos».

⁴⁰ «Por medio del cual se reglamentan los decretos 1988, 2104 y 2368 de 1974 relativos al impuesto sobre las ventas y se dictan otras disposiciones».

⁴¹ «Cuando se solicite una devolución, el interesado deberá ajustar la cuenta corriente del impuesto sobre las ventas en tal forma que el saldo, por el bimestre o bimestres objeto de la misma, quede en cero, sin perjuicio de los saldos que hubieren surgido por bimestres posteriores a aquél o aquellos materia de la solicitud. el interesado puede solicitar la devolución de una suma inferior a la que tenga derecho, renunciando al remanente y cuando de cumplimiento a lo aquí previsto. En todo caso, el contribuyente deberá anexar certificación del revisor fiscal o contador público sobre el ajuste exigido».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

Ahora bien, el Estatuto Tributario dispone que la DIAN cuenta con la posibilidad de modificar las liquidaciones privadas presentadas por los contribuyentes a través de la liquidación de revisión.

Al respecto, el Decreto 2281 de 1974⁴², consagraba en cuanto a la liquidación, lo siguiente:

Artículo 15. Las liquidaciones privadas podrán modificarse de oficio, por una sola vez, dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de la declaración de renta o de ventas.

Si, como consecuencia de la liquidación de oficio, resultaren mayores impuestos a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlos, junto con las sanciones e intereses a que hubiere lugar.

Si, por el contrario y como consecuencia de esta liquidación, resultaren menores impuestos para el contribuyente, se le abonará el exceso y se le reconocerá el interés corriente, cuando ya hubiere pagado dicho exceso.

Tanto los pagos del contribuyente como los de la Administración, cuando a unos u otros hubiere lugar, se harán con arreglo a lo previsto en el Capítulo IV del presente Decreto.

En lo concerniente a un mismo período gravable, podrán efectuarse una o varias investigaciones tributarias, mientras no se hubiere notificado la liquidación de revisión ni se hubiere agotado el término de dos (2) años señalado para practicarla.

No será necesario practicar liquidaciones de revisión con el fin de expedir certificado de paz y salvo a sucesiones ilíquidas y a sociedades que debieren presentar declaraciones de renta por fracciones de año, si mediante breve investigación ordenada a tiempo con la solicitud de paz y salvo, no se hubiere encontrado fundamento para modificar la liquidación privada.

Esta misma regla se aplicará a los extranjeros que deban presentar declaración de renta por fracción de año, a fin de ausentarse del país.

La liquidación de revisión en la forma aquí establecida, se practicará para modificar liquidaciones privadas de declaraciones de renta presentadas en 1974, y años posteriores. Las presentadas con anterioridad a 1974 podrán ser objeto tanto de liquidación oficial inicial como de revisión. La facultad de revisar las declaraciones anteriores a 1974 no puede extenderse a más de dos años.

La liquidación de revisión ahora establecida, se practicará para modificar las liquidaciones privadas de declaraciones de ventas que se presenten a partir

⁴² «Por el cual se dictan normas procedimentales en materia tributaria».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

del 1º de enero de 1975. Las presentadas, hasta el 31 de diciembre de 1974 podrán ser objeto de liquidación oficial de corrección y de revisión.

En sustento de lo anterior, una vez se causaba y se cancelaba el impuesto sobre las ventas, cuando por naturaleza de las ventas y la cuantía de los descuentos, había lugar a la devolución, el interesado debía presentar la solicitud ante la Dirección de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien era la competente para realizar el trámite previsto en las normas referidas y contaba con un término para resolverla. Si dicha devolución se rechazaba total o parcialmente, la oficina competente debía practicar la liquidación de revisión, dentro del término legal, esto es, 2 años a partir de realizada la solicitud.

Respecto a la competencia para efectuar dicha liquidación, el Decreto No. 0074 de 19 de enero de 1976⁴³ en su artículo 87, consagraba como una de las funciones de la Sección de Auditoría Interna del Impuesto sobre las Ventas, la de «practicar liquidaciones de revisión o de aforo del impuesto sobre las ventas y aplicar las sanciones pertinentes» y en su artículo 89, «Además de las funciones de los artículos anteriores, corresponde a la Sección de Auditoría Interna de Impuesto sobre las Ventas practicar las liquidaciones de revisión previstas en el artículo 14 del Decreto 3288 1963⁴⁴, de conformidad al inciso 9.º del artículo 15 del Decreto 2821 de 1974».

⁴³ «Por el cual se modifica la estructura de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se suprimen unos cargos y se redistribuyen funciones».

⁴⁴ «Por el cual se establece el impuesto sobre las ventas» «Artículo 14. Dentro de los dos años siguientes a la fecha de presentación de la relación, el Jefe de la División de Impuestos o sus delegados, podrán revisar oficiosamente por una sola vez, las liquidaciones privadas u oficiales del impuesto.

El Jefe de la División de Impuestos, con base en pruebas fehacientes podrá aforar este gravamen cuando el responsable del impuesto no hubiere hecho (sic)

Las liquidaciones de revisión y los aforos, se notificarán personalmente a los responsables del pago del impuesto, para lo cual se les dirigirá citación a su última dirección registrada en las Administraciones de Impuestos Nacionales; o en su defecto, deberá citárseles, por una sola vez, mediante aviso publicado en un periódico de suficiente circulación».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

Posteriormente, el Decreto extraordinario No. 2218 de 11 de octubre de 1978⁴⁵, dispuso:

Artículo 1. La organización interna de las Administraciones de Impuestos Nacionales de Bogotá, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Medellín de que trata el artículo 73 del Decreto 074 de 1976, **comprenderá una división de liquidación de impuestos.**

Artículo 2. La organización interna de las demás administraciones de impuestos nacionales comprenderá, además de las dependencias previstas en el artículo 73 del Decreto 074 de 1976, una Sección de Liquidación de Impuestos adscrita al despacho del administrador.

Artículo 3. Son funciones de las dependencias establecidas en los artículos anteriores en materia de impuestos sobre la renta y venta,

(...)

e) Practicar las liquidaciones de revisión y de aforo, con la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

Así las cosas, la dependencia encargada de practicar las liquidaciones de revisión y de aforo en materia de impuestos sobre la venta y la renta, en principio, en atención a lo dispuesto en el Decreto 074 de 1976, le correspondía a la Sección de Auditoría Interna del Impuesto sobre las Ventas y, posteriormente, con la entrada en vigencia del Decreto 2218 de 1978, dicha competencia se le otorgó a la División de liquidación de impuestos.

En el asunto sometido a consideración, como lo afirma el actor, no podía endilgársele un incumplimiento a sus deberes y funciones contenidos en la Ley por no haber realizado la liquidación de revisión en las solicitudes de devolución antes mencionadas, toda vez que con la expedición del Decreto 2218 de 1978, la competencia para el efecto le fue otorgada a las Divisiones de Liquidación, siendo esta dependencia la encargada de efectuar dicho requisito.

Ahora, si en gracia de discusión, se llegara a determinar que la dependencia en la que el actor estaba a cargo en la Dirección de Impuestos Nacionales era la encargada de practicar dicha liquidación en los 13 expedientes

⁴⁵ «Por el cual se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

tributarios, tampoco se genera un reproche en materia disciplinaria, en la medida en que para ello, en atención a lo dispuesto en la normativa aplicable, se contaba con un término de 2 años a partir de presentada la solicitud, lapso que al momento de la imposición de la sanción disciplinaria no había finalizado, razón por la cual considera la Sala que bajo este aspecto no incurrió en falta alguna por parte del señor Julio César Mancipe Estupiñan.

3.3.3. De los requisitos para acreditar la condición de contador en el trámite de devolución de impuesto sobre las ventas

Respecto a este cargo, el señor Mancipe Estupiñan señala que la normativa aplicable para el trámite de devolución de impuesto sobre las ventas, no exigía que el contador de la empresa que realizaba la solicitud, expusiera tanto su firma como su matrícula profesional en los documentos y facturas entregados.

En tal sentido, el Tribunal Administrativo del Atlántico, en primera instancia, sostuvo que no había irregularidad alguna, toda vez que el Decreto 2815 de 1975, en su artículo 25, que señalaba «Cuando por razón de la naturaleza de las ventas y la cuantía de los descuentos haya lugar a la devolución de que trata el artículo 25 del Decreto 1988 de 1974 y los artículos 10, 16, 18 y 19 de este Decreto y el interesado presente la solicitud, deberá presentar simultáneamente una relación de las facturas o documentos que dieron origen al descuento con indicación de sus números, fechas, descripción de los bienes adquiridos, nombre del proveedor, NIT, valor de cada operación y cuantía del correspondiente gravamen. **Esta relación deberá ser firmada por el interesado y autenticada por el revisor fiscal o por un contador público, según el caso**», no exigía que la relación de facturas de compras que se anexaba a la solicitud de devolución debía ir firmada por el contador o el revisor fiscal, indicando su matrícula profesional.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupifan

Con el fin de resolver el cargo planteado por el actor, es oportuno resaltar lo siguiente:

La Ley 145 de 1960⁴⁶ prevé en su artículo 1.º que se entenderá por contador público «la persona natural que mediante la inscripción que acredita su competencia profesional, queda facultada para dar fé pública de determinados actos así como para desempeñar ciertos cargos, en los términos de la presente ley»⁴⁷.

Por su parte, el Decreto 1776 de 1973 «por el cual se reglamentan los artículos 1, 2, 8 y 12 de la Ley 145 de 1960» estableció que **«todo contador público, ya sea titulado o autorizado, acreditará su competencia profesional en un acto colocando el número de su matrícula al pie de su firma autógrafa (...) corresponde a los contadores públicos certificar,**

⁴⁶ «Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de contador público»

⁴⁷ «Artículo 8º Se necesitará la calidad de contador público en todos los casos en que las leyes lo exijan, y además en los siguientes: 1. Para desempeñar el cargo de Revisor Fiscal de sociedades para las cuales la Ley exija la provisión de ese o de uno equivalente, ya con la misma denominación o con la de Auditor u otra similar. 2. Para autorizar los balances de bancos, compañías de seguros y almacenes generales de depósito, del propio modo que los de sociedades de cualquier clase cuyas acciones, bonos o cédulas se negocien en el mercado público de valores. Tales balances deberán publicarse y enviarse a la respectiva Cámara de Comercio para que los interesados puedan consultarlos. 3. Para autorizar los balances, que deberán publicarse como anexos a los prospectos de emisión de acciones o bonos de sociedades comerciales destinados a ofrecerse al público para suscripción, cuando se trate de sociedades cuyas acciones no se negocien en bolsa pública de valores. 4. Para actuar como perito en controversias de carácter técnico contable, especialmente en diligencias sobre exhibición de libros, juicios de rendición de cuentas y avalúo de intangibles patrimoniales. 5. Para certificar la parte contable de informes o conceptos que rindan inspectores o reconocedores de averías y ajustadores de siniestros de seguros, cuando el valor de la avería o del siniestro sea o exceda de trescientos mil pesos (\$300.000.00). 6. Para certificar estados de cuentas o balances que presenta liquidadores de sociedades comerciales o civiles cuyo capital sea o exceda de trescientos mil pesos (\$ 300.000.00). 7. Para revisar y autorizar balances destinados a actos de transformación y fusión de sociedades de capital de trescientos mil pesos (\$ 300.000.00) o más. Tales balances deberán insertarse en el acto notarial correspondiente. 8. Para certificar y autorizar estados de cuentas y balances producidos por síndicos de quiebras y concursos de acreedores. 9. Para certificar balances y estados de cuentas de empresas y establecimientos públicos descentralizados, así como de instituciones de utilidad común».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

autorizar con su firma y dictaminar balances y estados de cuentas de sociedades comerciales, empresas y establecimientos públicos descentralizados, instituciones utilidad común y las demás de que se trata el artículo 8 de la Ley 145 de 1960».

Posteriormente, la Ley 43 de 1990⁴⁸, define al contador público, como «la persona natural que, mediante la inscripción que acredite su competencia profesional en los términos de la presente Ley, está facultada para dar fé pública de hechos propios del ámbito de su profesión, dictaminar sobre estados financieros, y realizar las demás actividades relacionadas con la ciencia contable en general. La relación de dependencia laboral inhabilita al Contador para dar fe pública sobre actos que interesen a su empleador. Esta inhabilidad no se aplica a los revisores fiscales, ni a los Contadores Públicos que presten sus servicios a sociedades que no estén obligadas, por la ley o por estatutos, a tener revisor fiscal»; y en el párrafo 3.º del artículo 3.º, señala que **«En todos los actos profesionales, la firma del contador público deberá ir acompañado del número de su tarjeta profesional»**.

Al respecto, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de dicho párrafo, consideró⁴⁹:

No cabe duda de que con el desarrollo de estas normas constitucionales es posible que se restrinjan ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título profesional exigido que deba acreditarse para el desempeño de las mismas, restricción que de suyo no es discriminatoria siempre que con ella se proteja al conglomerado contra los riesgos sociales que el ejercicio de una profesión, arte, oficio, o función pública por particulares, puede generar.

En este sentido esta Corporación ha puntualizado respecto de la tarea encomendada a los Contadores Públicos⁵⁰que:

“las labores propias de los contadores implican un riesgo social dada su trascendencia e importancia y por ello el legislador ha querido que sea una profesión regulada con sumo cuidado. Esto es claro en la Ley 43 de 1990, que al establecer la regulación del ejercicio de esta profesión instituyó definiciones

⁴⁸ «Por la cual se adicional la Ley 145 de 1960, reglamentaria d la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones»

⁴⁹ Sentencia C-861 de 2008, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

⁵⁰ Sentencia C-670 de 2002 magistrado ponente. Eduardo Montealegre Lynett

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

claras sobre quién es un contador público, reguló el proceso de inscripción, estableció las normas para el ejercicio de la profesión y creó órganos de vigilancia y dirección de la profesión que pueden imponer sanciones previo adelantamiento de un proceso especial y de acuerdo con un código de ética enunciado en la misma ley.

"La importancia de esta profesión tampoco ha sido ignorada por esta Corte, cuando ha afirmado que el contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detentan, que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable. Tal circunstancia particular lo ubica técnica, moral y profesionalmente en un contexto personal especial, que le exige, por lo mismo, una responsabilidad también especial frente al Estado y a sus clientes, si se tiene en cuenta la magnitud de sus atribuciones, porque no todo profesional puede, con su firma o atestación, establecer la presunción legal de que, salvo prueba en contrario, los actos que realiza se ajustan a los requisitos legales"⁶.

"De lo anteriormente expuesto se concluye que los contadores públicos tienen a su cargo el ejercicio de una función crucial para el interés general: la función de dar fe de la veracidad de ciertos hechos que repercuten en el desarrollo confiable y seguro de las relaciones comerciales y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los particulares frente al Estado.

En ese orden de ideas, en atención a la relevancia de la información que administra un contador en materia fiscal y contable por la clase de actividades que realiza, relacionadas con la organización, revisión y control de contabilidades, certificaciones y dictámenes sobre estados financieros, revisoría fiscal, asesoría tributaria y demás, así como por su función fedante; es que en la legislación anterior (Ley 450 de 1960 y Decreto 1776 de 1973) como en la de ahora (Ley 43 de 1990), se estableció que la condición de contador público se acredita no solo con la firma sino, además, con el número de matrícula o tarjeta profesional, siendo este un requisito *sine qua non* para garantizar que la información suministrada cumple con las disposiciones requeridas en cada trámite en particular.

En el asunto sometido a consideración, de conformidad con los elementos probatorios obrantes dentro del expediente, se observa que en las solicitudes de devolución de impuestos sobre las ventas realizadas por las empresas Industrias Manosalva y CIA. LTDA. 'INFAMAL', Embotelladora del Atlántico S.A. e Industrias Metálicas 'CERINZA' LTDA. (Expedientes Nos. 4, 6 y 12), los documentos entregados no cumplieron con el requisito establecido en el

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

artículo 25 del Decreto 2815 de 1974, esto es, **que estuvieran autenticados por el revisor fiscal de la empresa o por un contador público**. Lo anterior, debido a que la persona que firmó como contador, no dispuso su número de matrícula o tarjeta profesional, siendo este, se insiste, el requisito establecido legalmente para acreditar su competencia profesional en toda clase de trámites, entre ellos, el de la devolución antes referida.

Así las cosas, considera la Sala que, contrario a lo afirmado en el dictamen pericial como en la sentencia de primera instancia, al momento de la ocurrencia de los hechos sí existían disposiciones legales que determinaban que la acreditación profesional de un contador público se realizaba colocando el número de su matrícula profesional al pie de su firma, motivo por el cual ante esta omisión en los expedientes antes mencionados, el señor Julio César Mancipe Estupiñan no debió acceder a las devoluciones solicitadas, incurriendo así, como lo estableció el operador disciplinario, en el «incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 2400 de 1968⁵¹, en concordancia con el contenido del literal a) del artículo 132 del Decreto 1950 de 1973, que en lo pertinente dicen: «son deberes de los empleados: respetar, cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos (...) como también el incumplimiento o violación estatuido en los

⁵¹ DE LOS DEBERES, DERECHOS Y PROHIBICIONES ARTICULO 6. con solicitud, eficiencia e imparcialidad las funciones de su cargo; obedecer y respetar a los superiores jerárquicos, dar un trato cortés a sus compañeros y a sus subordinados y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito; observar permanentemente en su relaciones con el público toda la consideración y cortesía debidas; realizar las tareas que le sean confiadas y responder del uso de la autoridad que les haya sido otorgada y de la ejecución de las órdenes que pueden impartir, sin que en ningún caso queden exentos de la responsabilidad que les incumbe por la que corresponde a sus subordinados; guardar la reserva que requieran los asuntos relacionados con su trabajo en razón de su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, aún después de haber cesado en el cargo y sin perjuicio de la obligación de denunciar cualquier hecho delictuoso; vigilar y salvaguardar los intereses del Estado; dedicar la totalidad del tiempo reglamentario del trabajo al desempeño de las funciones que les han sido encomendadas; atender regularmente las actividades de capacitación y perfeccionamiento y efectuar las prácticas y los trabajos que se les impongan; responder por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir oportunamente cuenta de su utilización; poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar la administración y las iniciativas que se estimen útiles para el mejoramiento del servicio y los demás que determinen las leyes o reglamentos

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

reglamentos, manuales de funciones y en las instrucciones propias de cada entidad'. Fundamento. El cargo formulado se fundamenta en hechos irregulares detectados en expedientes contentivos de devoluciones por concepto de impuesto a las ventas»

Ahora bien, el actor al rendir sus descargos señala que la normativa aplicable para esta clase de trámites le permitía una vez recibida la solicitud de devolución, otorgarle a la parte interesada un término para subsanarla por falta de requisitos, circunstancia que si bien es cierta prevé la Ley, de acuerdo con el material probatorio, esta afirmación no se encuentra acreditada, en la medida en que los peritos insistieron que una vez revisados los documentos, se encontró que dichas devoluciones se habían realizado sin que estuviera el número de matrícula de la persona que supuestamente actuaba como contador público.

En conclusión, advierte la Sala que bajo los argumentos antes expuestos, el señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de sección, incurrió en la falta disciplinaria dispuesta en el literal a) del artículo 132 del Decreto 1950 de 1973⁵², al incumplir las disposiciones previstas en la Ley, decretando una devolución de impuestos sobre las ventas de algunas empresas pese a que la solicitud no cumplía con los requisitos y, en consecuencia, no se encuentra configurada la falsa motivación incoada.

Por último, debe resaltarse que si bien el señor Julio César Mancipe Estupiñan expuso en el escrito de la demanda otras irregularidades que, según él, se presentaron en la investigación disciplinaria, específicamente, en la formulación del pliego de cargos, su argumentación además de ser sucinta resulta débil, razón por la cual la Sala no se pronunciara frente a aquéllas, aunado al hecho de que se encontró fehacientemente acreditada la

⁵² «Constituyen faltas disciplinarias: a) el cumplimiento de los deberes, la violación de las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos a que se refieren los artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 17 de los Decretos 2400 y 3074 de 1968, como también el incumplimiento o violación de los estatuido en los reglamentos, manuales y en las instrucciones propias de cada entidad».

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

comisión de una falta disciplinaria por una de las conductas que le fueron reprochadas.

3.4. Desviación de poder

La doctrina ha definido la desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos:

Desviación de poder: para determinar este vicio es necesario puntualizar lo que denominamos el elemento psicológico del acto administrativo. Este es el fin del agente administrativo, el fin pensado y querido por éste, o sea, el móvil o deseo que ha inspirado al autor del acto. Sostiene Eisenmann⁵³ que "lo que generalmente llamamos fin del acto es un cierto contenido de la conciencia del agente. No debemos equivocarnos a este respecto. Cuando se habla del fin del acto, se sigue con ello un atributo del acto en sí mismo considerado, un dato objetivo inherente al acto" (...)

Por lo tanto, para que se presente la desviación de poder es necesario que el acto de apariencia sea totalmente válido. El acto tiene una máscara de legalidad. Ningún otro elemento ha sido descuidado, pero presenta un fin espúreo visible al observar los resultados obtenidos. Así, con este vicio se controla lo más íntimo del acto: los móviles que presidieron la actuación de la administración, la intención de ésta. Es la fiscalización de las intenciones subjetivas del agente administrativo.

(...)

En suma, la desviación de poder obedece a la necesidad de someter al principio de legalidad a la administración en todos sus aspectos y con miras a la protección de los particulares ante los abusos de aquella⁵⁴.

Por su parte, la jurisprudencia ha manifestado en cuanto a este vicio de legalidad, que «demostrar la causal de desviación de poder implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión»⁵⁵.

⁵³ Eisenmann. Citado por Julio A. Prat. Op. Cit., página 103.

⁵⁴ Causales de anulación de los Actos Administrativos, 1ª Edición. Autores: Miguel Largacha Martínez y Daniel Posee Velásquez.

⁵⁵ Sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, de 23 de febrero de 2011, radicado interno No. 0734-10, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar la desviación de poder debe demostrar que la administración expidió un acto administrativo con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales.

Frente a este cargo el señor Julio César Mancipe Estupiñan manifestó que el juzgador disciplinario incurrió en desviación de poder, por cuanto los actos administrativos se emitieron sin elementos probatorios que acreditaran la comisión de una falta disciplinaria; y la investigación fue adelantada por una persecución en su contra.

3.4.1. Del material probatorio

De conformidad con lo antes expuestos, se observa que el cargo formulado al señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de sección de auditoría interna de impuestos a las ventas, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fue el siguiente: «incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 2400 de 1968, en concordancia con el contenido del literal a) del artículo 132 del Decreto 1950 de 1973, que en lo pertinente dicen: ‘son deberes de los empleados: respetar, cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos (...) como también el incumplimiento o violación estatuido en los reglamentos, manuales de funciones y en las instrucciones propias de cada entidad’».

El elemento probatorio que se tuvo en cuenta para emitir el pliego de cargos fue un peritazgo practicado por un funcionario de la entidad que determinó una serie de irregularidades en el trámite de unos expedientes tributarios que se encontraban a cargo del actor, entre ellos: la omisión de liquidación de revisión; tramitar la solicitud de devolución de impuesto sobre las ventas a pesar de haber sido presentada extemporáneamente; aprobación de devolución pese a la falta de requisitos, entre estos, la matrícula profesional

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

por parte del contador público que presentó los documentos junto con la solicitud, etc.

Una vez analizadas las pruebas y confrontadas con las normas presuntamente desconocidas, el operador disciplinario determinó que el señor Julio César Mancipe Estupiñan sí incurrió en el desconocimiento de sus deberes contemplados en la Ley, por cuanto se presentaron una serie de irregularidades en los trámites de devolución de impuesto sobre las ventas, específicamente en 13 expedientes.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior, si bien la totalidad de las conductas que le fueron endilgadas al actor no se enmarcan en una falta disciplinaria, en una de ellas sí se encontró plenamente acreditado que el señor Mancipe Estupiñan al ordenar la devolución de impuesto sobre las ventas solicitadas, incumplió sus deberes como funcionario público desconociendo con ello lo preceptuado en la Ley 145 de 1960 y los Decretos 1776 de 1973 y 2815 de 1974. Lo anterior, en atención al dictamen pericial presentado en el trámite judicial de esta acción, que da cuenta de los documentos obrantes en cada uno de los expedientes que fueron investigados en su momento por el operador disciplinario.

Es importante advertir que al revisar la actuación disciplinaria no se vislumbra sesgo en el decreto y práctica de las pruebas; por el contrario, se hizo evidente que el único objetivo del investigador disciplinario consistía en encontrar la verdad real de los hechos y para ello hizo uso de todos los medios que estimó pertinentes y conducentes para su esclarecimiento. Ahora bien, una vez realizó la valoración integral de las pruebas, concluyó que el demandante no logró desvirtuar, en su totalidad, el cargo que le fue endilgado. Así bajo tales circunstancias, no se demuestra que los actos acusados hayan carecido de pruebas suficientes, sino, por el contrario, las recaudadas fueron valoradas dentro del marco de autonomía y sana crítica del operador disciplinario.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Debe resaltarse además, que en la actuación disciplinaria se apreció que el interés primordial de la administración estuvo orientado a esclarecer los hechos y sancionar las conductas irregulares, dando prevalencia a los principios que orientan la función pública, que deben regir la gestión a ellos encomendada, producto de lo cual se concluyó que el actor estaba incurso en responsabilidad disciplinaria y, por ende, debían imponerse las sanciones que la Ley prevé por su actuar irregular.

Finalmente, respecto a lo sostenido por el actor en cuanto a que el operador disciplinario incurrió en desviación de poder porque negó la práctica de unas pruebas que en su momento fueron solicitadas, se advierte que el análisis de los medios de prueba fue integral y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí tenía los elementos de juicio suficientes para endilgar responsabilidad al actor, que las pruebas fueron valoradas en el marco de las reglas de la sana crítica y que la interpretación que de ellas hizo el juzgador disciplinario, llevaron a la conclusión de que la falta disciplinaria sí se cometió y el actor fue responsable de ella.

3.4.2. Acoso laboral

En tal sentido, el señor Julio César Mancipe Estupiñan manifestó que el juzgador disciplinario incurrió en desviación de poder, por cuanto la investigación se debió a una persecución laboral en su contra, en la medida en que a pesar de sus excelentes calidades humanas y profesionales dispuestas en su hoja de vida, fue sancionado con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos.

La Organización Internacional del Trabajo, mediante convenio No. 111 de 1958 «sobre la discriminación (empleo y ocupación)» señaló:

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Artículo 1. A los efectos de este Convenio, el término **discriminación** comprende:

- (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
 - (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
- (...)

Artículo 2. Todo Miembro para el cual el presente Conyenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

- (a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- (b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- (c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;
- (d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional;
- (e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional;
- (f) indicar en su memoria anual sobre la aplicación de este Convenio las medidas adoptadas para llevar a cabo esa política y los resultados obtenidos.

Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 57 y 59, dispone que «es obligación del empleador, guardar absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador, a sus creencias y sentimientos (...) está prohibido al empleador ejecutar o autorizar cualquier acto que vulnere o restrinja los derechos de los trabajadores o que ofenda su dignidad».

Posteriormente, por medio de la Ley 1010 de 2006, el Congreso de Colombia adoptó medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo, y fue así que en su artículo 2º de manera expresa definió y estableció las modalidades de acoso laboral, así: «Se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo».

De lo anterior, para que el comportamiento o conducta de un servidor público o particular constituya acoso laboral debe reunir unos requisitos establecidos en la normativa aplicable, que no son otros, que haber verificado conductas persistentes, reiteradas y demostrables, ejercidas sobre un empleado trabajador, por el empleador, un jefe o compañero de trabajo dirigidas a intimidar, desmotivar, o causar un perjuicio laboral, o inducir a renuncia.

Sobre el particular vale la pena señalar que el legislador consagró un régimen disciplinario, que es aplicable a los servidores públicos y que en el momento de ser incumplido, el Estado, en virtud de la potestad disciplinaria, debe iniciar las correspondientes actuaciones administrativas tendientes a esclarecer las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y su responsabilidad, proceso que debe estar presidido de todas las garantías constitucionales y legales que propendan por el ejercicio del derecho de defensa y debido proceso.

En el caso bajo estudio, aprecia la Sala que la sanción impuesta es el resultado de una decisión administrativa derivada de la irreprochabilidad disciplinaria correccional, en donde al actor se le respetaron las garantías fundamentales al debido proceso y defensa, en tanto que: i) el trámite administrativo se adelantó de cara a lo dispuesto en el Decreto 1750 de 1950; ii) se le permitió ejercer su derecho de contradicción formulando descargos y reponiendo el fallo de primera instancia, es decir, permitiendo su participación activa ante el operador disciplinario; iii) se efectuó una adecuada individualización de la conducta objeto de reproche; y, iv) la

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

sanción impuesta atendió a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En atención a lo anterior, el adelantamiento de investigaciones disciplinarias y sanciones en dicha materia no están presididas de un acoso laboral, pues, como se mencionó, la finalidad de la potestad disciplinaria no es otra que la prevención y la buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro.

Adicionalmente, el demandante no allegó prueba documental que demostrara que la sanción disciplinaria hubiera sido consecuencia de una persecución laboral en su contra, razón por la cual el cargo no está llamado a prosperar.

3.5. Del desconocimiento del derecho al trabajo como consecuencia de la sanción disciplinaria impuesta

El artículo 17 de la Constitución Política de 1886 consagraba que «el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado».

Por su parte, el artículo 53 de la Carta de 1991, establece en cuanto a la protección del derecho fundamental al trabajo, los principios fundamentales que deben tenerse en cuenta para su garantía. La norma en cita prevé:

El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Ello significa que todo ciudadano Colombiano tiene derecho a acceder en condiciones dignas a un trabajo y el Estado debe garantizarlo de manera amplia y precisa, siempre y cuando el trabajador cumpla con sus deberes, derechos y principios constitucionales.

Ahora bien, en cuanto a la potestad disciplinaria, esta Corporación ha sostenido que «si bien es cierto la sanción impide el acceso a cargos públicos, también lo es que no vulnera el derecho al trabajo, como quiera que dicha inhabilidad es el resultado de una limitación establecida por la Ley con fundamento en conductas jurídicamente reprochables llevadas a cabo por el empleado público, más no por arbitrariedad del Estado de prohibirle el derecho al trabajo»⁵⁶.

Argumento que encuentra su respaldo en la sentencia C-544 de 2005, en la que la Corte Constitucional señaló:

El segundo grupo de inhabilidades sí tiene un componente sancionatorio, pues las circunstancias que impiden a los individuos acceder a un determinado cargo se derivan de la reprochabilidad penal, disciplinaria, contravencional, correccional o de punición por indignidad política de su conducta.

Sobre la distinción que acaba de mencionarse, la Corte Constitucional ha dicho: La Corte ha distinguido dos tipos de inhabilidades atendiendo al bien jurídico protegido o a la finalidad de la limitación: una primera clase agrupa los casos en que se establecen limitaciones para acceder a cargos públicos con fundamento en conductas jurídicamente reprochables llevadas a cabo por el inhabilitado; al paso que en la segunda clase la limitación para acceder a un cargo no se vincula con ninguna conducta previa de quienes resultan

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 26 de mayo de 2016, expediente No. 2468-2011, consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

inhabilitados, sino que aquí simplemente se consagran requisitos que persiguen lograr la efectividad de los principios y valores constitucionales. Dentro de la primera categoría se encuentran, por ejemplo, las inhabilidades por la comisión anterior de delitos y dentro de la segunda las inhabilidades por vínculos familiares.

De lo anterior se desprende entonces que existen dos clases de inhabilidades y que una de ellas, por sus connotaciones y origen, ha sido considerada por la Corte como de contenido sancionatorio.

En atención a lo anterior, estas disposiciones llevan a concluir que la imposición de sanciones disciplinarias no están presididas de la vulneración del derecho al trabajo, ni impiden de manera arbitraria este derecho, razón por la cual este cargo no tiene vocación de prosperidad.

3.6. De la proporcionalidad de la sanción

Frente a este asunto, el señor Julio César Mancipe Estupiñan señaló que no hubo proporcionalidad en la sanción en tanto que, de considerarse su conducta como reprochable, debió habersele imputado una sanción menor en atención a que no causó daño alguno a la Administración.

Como se mencionó, con el material probatorio obrante dentro del expediente disciplinario, se acreditaron los elementos típicos de la falta consagrada en el literal a) del artículo 132 del Decreto 1950 de 1973.

Ahora, en cuanto a las clases de sanciones, dicha normativa, disponía:

Artículo 133. Las faltas disciplinarias para efectos de la sanción se calificarán como graves o leves determinando su naturaleza y sus efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes personales del infractor.

Artículo 134. Para esa determinación se tendrán en cuenta, entre otras, los siguientes criterios:

1. La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán por su aspecto disciplinario en lo relacionado con el servicio, y si se ha producido escándalo o mal ejemplo y se han causado perjuicios.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

2. Las modalidades y circunstancias del hecho se apreciarán de acuerdo con el grado de participación en la comisión de la falta, y la existencia de circunstancias agravantes, atenuantes o eximentes.

3. Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por innobles o fútiles o por nobles o altruistas, y

4. Los antecedentes personales del infractor se apreciarán por las condiciones personales del inculpado, categoría del cargo y funciones desempeñadas.

Artículo 140. Son sanciones disciplinarias:

a) Amonestación privada.

b) Amonestación escrita con anotación en la hoja de vida.

c) Multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual.

d) Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por treinta (30) días sin derecho a remuneración, y

e) Destitución.

Artículo 141. (...) Las faltas graves o la reincidencia en faltas leves pueden dar lugar a suspensión por más de diez (10) días sin derecho a remuneración, o a destitución según el caso.

(...)

Artículo 143. Cuando se trate de la aplicación de las sanciones de suspensión mayor de diez (10) días y de destitución, se requerirá concepto previo de la Comisión de Personal del respectivo organismo.

(...)

Artículo 160. En los casos de destitución, en el mismo acto administrativo que le imponga, se determinará el tiempo de la inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, que no podrá ser mayor de un (1) año.

En atención a lo anterior, no puede hablarse de la vulneración del principio de proporcionalidad dado que, **primero**, la conducta del demandante se encontraba encuadrada en la falta disciplinaria consagrada en el literal a) del artículo 132 ibidem; **segundo**, con base en los criterios expuestos en el artículo 134 ibidem, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó que la falta era grave, en consideración al perjuicio económico que le causó a la administración al acceder a las solicitudes de devolución del impuesto sobre las ventas sin el lleno de los requisitos establecidos en la normativa aplicable; **tercero**, la Comisión de Personal de la entidad rindió el concepto previo requerido, considerando pertinente la imposición de la sanción de

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

destitución; y **cuarto**, dicha sanción tenía un mínimo de 1 año, que fue el tiempo que se le otorgó al señor Mancipe Estupiñan; circunstancias por las cuales encuentra la Sala que el cargo no está llamado a prosperar.

Finalmente, se destaca la necesidad de que conductas como las reprochadas al ahora demandante sean sancionadas desde la órbita disciplinaria, ya que actos como los desplegados de su parte hacen que se presente una violación normativa, que no solo es falta disciplinaria, sino que atenta contra los principios de la función administrativa.

3.7. De la falta de motivación

Si bien el actor no señala expresamente la ocurrencia de una falta de motivación, en el escrito introductorio menciona que los motivos expuestos son insuficientes para demostrar la ocurrencia de la falta disciplinaria que le fue endilgada. Para efectos de resolver los argumentos expuestos por el actor, teniendo en cuenta los supuestos fácticos del asunto sometido a consideración y de la época en que fueron emitidos los actos administrativos ahora cuestionados, la Sala abordará los siguientes aspectos: i) concepto doctrinario y jurisprudencial de la falta de motivación de los actos administrativos; ii) evolución histórica legal del derecho disciplinario en Colombia; y iii) resolución del caso concreto.

3.7.1. Motivación del acto administrativo

En cuanto a la motivación del acto administrativo, la doctrina sostiene que «todo acto administrativo tiene una causa o motivo. La motivación es la expresión de esos motivos en la declaración. Se explica este concepto como que la motivación comprende la exposición de las razones que han llevado al órgano a emitirlo; la expresión de los antecedentes del hecho y de derecho que preceden y justifican la expedición del acto; la relación de los hechos que

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupifan

dan lugar al acto y los fundamentos de derecho en que éste se apoya; es la constancia de que el motivo existe; equivale a los considerandos.»⁵⁷.

Así mismo, afirma que «algunos actos se sustraen del requisito de la motivación. Cuando los motivos estén previstos en la disposición que se aplica, o en informe o dictamen anterior; cuando se limiten a aprobar otros que ya han dado cuenta de esos motivos; y por la misma razón se puede omitir tal formalidad de los actos generales y abstractos, como los decretos reglamentarios»⁵⁸.

Por su parte, los artículos 35 y 59 del CCA⁵⁹, exigen que todas las decisiones de las actuaciones administrativas, iniciadas por la causa que fuese o en el interés que fuese, **deben motivarse al menos en forma sumaria si afecta a particulares.**

En materia jurisprudencial, este concepto fue producto de una evolución en la que, en principio, esta Corporación consideró que no era necesario que la administración motivara los actos administrativos, criterio que ha variado hoy en día, como se verá a continuación:

«El Consejo de Estado, mediante sentencia de 1947 y 1948 sostuvo que la motivación era obligatoria por regla general, salvo casos excepcionales, uno de los cuales era el de los actos discrecionales en que se confiaba el buen servicio del funcionario. En sentencia de abril 30 de 1976 el Consejo en aplicación del Código de Procedimiento Civil, según el llamado que hacía el artículo 282 del C.C.A., concluyó que la motivación es obligatoria en los actos administrativos, excepto cuando sean de mero trámite. Pero en 1977, por sentencia de agosto 30, se invirtió el principio: la administración por regla general no tiene por qué expresar los motivos que le sirven de apoyo, ya que

⁵⁷ El acto administrativo. Juan Carlos Cassagne. 1974. Página 212.

⁵⁸ Motivos de Anulación de los Actos Administrativos. Rodrigo Noguera Calderón. 1970. Página 49.

⁵⁹ Decreto 01 de 1984.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

el deber de motivar es la excepción, lo cual ocurre por disposición legal o cuando por el principio de legalidad se imponga la motivación permitiéndole al juez controlar la legalidad del acto; enumera cuáles actos requieren motivación. Esta posición fue reiterada en sentencia de 4 de julio de 1984. De lo anterior puede concluirse que el acto administrativo por regla general no debe estar motivado, pero las excepciones son numerosas, lo cual ha llevado a que los actos motivados sean más frecuentes que los no motivados. Conviene dejar en claro que la no obligación de motivar el acto no significa que éste pueda carecer de motivos; debe tenerlos y estos motivos deben ser legítimos. Otra cosa es que no haya necesidad de expresarlos»⁶⁰.

Actualmente, en cuanto a la falta o ausencia de motivación de un acto administrativo, esta Corporación ha manifestado⁶¹:

La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo⁷. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción.
(...)

⁶⁰ Causales de Anulación de los Actos Administrativos. Miguel Largacha Martínez y Daniel Posse Velásquez. Páginas 129 y 130.

⁶¹ Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de 26 de julio de 2017, radicado No. 22326. Consejero ponente: Milton Chaves García.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación: la primera, es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda, es un aspecto procedimental, formal, ya que corresponde a la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad; también plantea un juicio lógico de correspondencia entre la realidad constatada y la consecuencia jurídica que se pretende desprender de ella, cuando la primera resulta demostrada. De otro lado, la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación⁶².

3.7.2. Evolución legal del régimen disciplinario en Colombia

La doctrina sostiene que si bien en la Constitución de 1886 en sus artículos 20 y 26 se trató el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos por infracción de la Constitución y de las Leyes y la extralimitación y omisión de sus funciones, así como la prohibición de no juzgar sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, respectivamente, esto en su momento sirvió solamente para fundamentar la responsabilidad política y penal de los funcionarios públicos, pero no la disciplinaria, que para la época tenía muy poco desarrollo legal⁶³, siendo este el punto de partida para la configuración de un conjunto normativo que estructuró el derecho disciplinario colombiano, de la siguiente manera:

- Ley 4^a de 1913⁶⁴: en esta disposición se le otorgó, desde entonces, a los jefes de oficina, la atribución de vigilar la conducta de sus subordinados, obligándolo a cumplir sus deberes, distribuirle el trabajo de manera equitativa y preservar el buen servicio. Aunado a ello, se

⁶² Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, de 3 de diciembre de 2018, radicación No. 11001-03-24-000-2013-00328-00. Consejero ponente. Oswaldo Giraldo López.

⁶³ Ver texto «Teoría General del Derecho Disciplinario». Carlos Mario Isaza Serrano. Segunda Edición. Página 19.

⁶⁴ «Sobre régimen político y municipal»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

- permitió que a través de reglamento se impusieran medidas correccionales como multa de hasta 20 pesos, suspensión y remoción.
- Ley 165 de 1938⁶⁵: a través de esta, en la capital de la república, se crea un consejo de administración y disciplina, que tenía dentro de sus funciones, entre otras, las siguientes: «conocer de oficio, o mediante denuncia de cualquier ciudadano, de las quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia».
 - Decreto 2091 de 1939⁶⁶ : en este se relacionan como penas disciplinarias, la amonestación, la multa hasta el monto de un sueldo mensual, el traslado a otro puesto y la remoción. Ahora, para la aplicación de las sanciones, se estableció un procedimiento con el siguiente orden: levantar el informativo, práctica de diligencias para su perfeccionamiento, de conformidad con lo consagrado en el Código de Procedimiento Penal, presentación de los cargos al disciplinado para que rindiera sus explicaciones y una decisión de fondo.
 - Decreto 1732 de 1960⁶⁷: estableció unos deberes y prohibiciones para los empleados públicos; consagró un régimen disciplinario de los funcionarios de carrera, imponiendo la sanción de amonestación privada, la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual, suspensión en el ejercicio del cargo hasta por 2 meses sin derecho a remuneración y destitución o revocación del nombramiento; e instauró las normas del procedimiento disciplinario ante la comisión de personal.
 - Decretos 2400⁶⁸ y 3074 de 1968: sistematizan los deberes, derechos y prohibiciones de los empleados, precisando el concepto de falta disciplinaria. Aunado a ello, previeron la intervención de la comisión de personal cuando se trate de la imposición de una sanción superior a 10 días.

⁶⁵ «Por la cual se crea la carrera administrativa»

⁶⁶ «Por el cual se reglamenta la carrera administrativa»

⁶⁷ «Sobre el servicio civil y carrera administrativa»

⁶⁸ «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

- Decreto 1950 de 1973⁶⁹: regula, en complementación con las disposiciones antes mencionadas, los derechos y prohibiciones de los empleados; las faltas disciplinarias, su calificación, la graduación de las sanciones y sus clases; la competencia para sancionar, el ejercicio de la acción disciplinaria y el procedimiento disciplinario. Ahora, en su artículo 161, señaló: «Toda sanción disciplinaria distinta de la de amonestación deberá imponerse mediante providencia motivada, de la cual se enviará copia al Jefe de personal para efectos del registro».
- Ley 13 de 1984⁷⁰ y Decreto Reglamentario 482 de 1985: estas normas reemplazaron el régimen disciplinario contenido en los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973. De cometerse una falta por incumplimiento de deberes por parte de los empleados, por abuso de los derechos y por la incursión de las prohibiciones establecidas en la Ley, se debía investigar la sanción a imponer, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que ello acarreará. La acción disciplinaria fue consagrada pública y debía empezarse de oficio, por información del empleado público o por queja. «En toda investigación disciplinaria el empleado investigado tenía derecho a que se le garantizara su derecho de la defensa, mediante el conocimiento del informe y las pruebas aportadas a esta; a ser oído en descargos; a que se practicaran pruebas que solicitara, siempre que fueran conducentes al esclarecimiento de los hechos; a ser representado por un apoderado, si así lo deseaba; y a ser asesorado por la organización sindical a la que estuviera afiliado»⁷¹.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y ante la multiplicidad de regímenes disciplinarios existentes, se abrió paso a la creación de un Código Único Disciplinario con el fin de que se realizara un control

⁶⁹ «Por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración de personal civil»

⁷⁰ «Por la cual se establecen normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa».

⁷¹ Teoría General del Derecho Disciplinario. Carlos Mario Isaza Serrano. Segunda edición. Página 26.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

disciplinario íntegro y fuera una herramienta para la lucha contra la corrupción; el cual fue plasmado en la Ley 200 de 1995 y se dividió en 3 capítulos: una **parte general**, en el que se regularon temas como los principios rectores, entre estos el de imparcialidad, a través del cual se señalaba que «Toda decisión que se adopte en el proceso disciplinario se motivará en forma detallada y precisa», la falta disciplinaria, el ámbito de aplicación del Código, los sujetos disciplinables y su participación, el concurso de faltas disciplinarias, la justificación de la conducta, la calificación de las faltas, las sanciones según la falta cometida y la extinción de la sanción; una **parte especial**, que reguló lo relacionado con la garantía de la función pública y los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades de los servidores públicos; y un **tercer libro**, que trató lo concerniente a los aspectos procedimentales y las fases de la investigación disciplinaria, esto es, indagación preliminar e investigación disciplinaria, la evaluación, los descargos, el fallo⁷², la segunda instancia, los procedimientos especiales y los regímenes especiales.

Posteriormente, se expidió la Ley 734 de 2002 con el fin de «armonizar la legislación disciplinaria y la dotaba de una estructura lógica que garantiza a sus destinatarios la seguridad jurídica que se deriva de interpretaciones

⁷² «ARTICULO 93. REDACCIÓN DE LOS FALLOS. Todo fallo contendrá:

1. Una sinopsis de los cargos imputados; si fueren varios los acusados, se precisarán por separado.
2. Una síntesis de la prueba recaudada, incluyendo la aportada con posterioridad a los cargos si la hubiere.
3. Resumen de las alegaciones de descargos y las razones por las cuales se aceptan o niegan las de la defensa.
4. Un análisis jurídico probatorio fundamento del fallo.
5. La especificación de los cargos que se consideren probados, con la indicación de la norma o normas infringidas, y la determinación además, de los cargos desvirtuados.
6. Un análisis de los criterios utilizados para determinar la naturaleza de las faltas probadas, su gravedad o levedad, y las consecuentes sanciones que se impongan, señalando en forma separada las principales de las accesorias.
7. La decisión que se adopte y las comunicaciones necesarias para su ejecución.
8. En casos de absolución, además de los requisitos previstos en los numerales 1 a 6, para los casos en que procedió la suspensión provisional, se ordenará el reconocimiento y pago de lo dejado de percibir por conceptos salariales». (Negrilla fuera de texto)

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

inspiradas en criterios uniformes y coherentes»⁷³. Su estructura se divide en 4 libros: la **parte general**, en el que se hace referencia a los principios rectores, entre ellos, la motivación «toda decisión de fondo deberá motivarse», la función pública y la falta disciplinaria, el ámbito de aplicación, los sujetos disciplinables, forma de realización del comportamiento, causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, causales de extinción, prescripción de la acción y de la sanción disciplinaria, derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés del servidor público, así como las faltas y su sanción; **parte especial**, que trata lo concerniente a la descripción de las falta disciplinarias; **régimen de los particulares**; y el **procedimiento disciplinario**, que desarrolló la acción disciplinaria, impedimentos, recusaciones, sujetos procesales, las actuaciones procesales, el procedimiento ordinario⁷⁴, la ejecución y el registro de las sanciones, los procedimientos especiales y el régimen de los funcionarios de la rama judicial.

En la actualidad, el Congreso de la República emitió la Ley 1952 de 28 de enero de 2019, «por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011 relacionadas con el derecho disciplinario», el cual si bien no ha entrado en vigencia⁷⁵, si plantea varias transformaciones en esta materia.

⁷³ Exposición de motivos del proyecto de ley reformativo del Código Disciplinario Único, presentado por el Procurador General de la Nación.

⁷⁴ «Artículo 170. Contenido del fallo. El fallo debe ser motivado y contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. El análisis de las pruebas en que se basa.
4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
6. El análisis de culpabilidad.
7. Las razones de la sanción o de la absolución, y
8. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive.» (Negrilla fuera de texto).

⁷⁵ «artículo 265. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación (...)»

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

Así las cosas, el régimen disciplinario en Colombia ha tenido una evolución tanto constitucional como legal, toda vez que su origen se fundamentó en los deberes que tenía un empleado público y cómo su incumplimiento generaba un reproche por parte de la Administración, para luego llegar a establecer los principios rectores de toda actuación disciplinaria, faltas y sanciones específicas, los procedimientos a través de los cuales se surte la investigación disciplinaria, contenido de cada una de las actuaciones que se surten, entre otros.

3.7.3. Caso concreto

En el asunto sometido a consideración, mediante el Decreto 1426 de 18 de junio de 1979, el ministro de Hacienda y Crédito Público declaró responsable disciplinariamente al señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su condición de jefe de Sección 207502 de la Sección de Auditoría Interna del Impuesto sobre las Ventas de la División de Auditoría de la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla de la Dirección General de Impuestos Nacionales, sancionándolo con destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el término de 1 año. Esto con base en los siguientes argumentos⁷⁶:

Que practicado el peritazgo correspondiente, cuyo resultado aparece a folios 1897 a 190 del proceso administrativo, se determinaron una serie de irregularidades que constituyen negligencia grave en el desempeño de las funciones asignadas al señor Mancipe Estupiñan, por lo cual, poniéndosele de presente las pruebas practicadas y los documentos aportados en el curso de la investigación, se le formuló el siguiente cargo:

Incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 5 del Decreto 2400 de 1968 en concordancia con el contenido del literal a) del artículo 132 del Decreto reglamentario 1950 de 1973, que en lo pertinente dice: 'son deberes de los empleados: respetar, cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos (...) como también el incumplimiento o violación de lo estatuido en reglamentos, manuales de funciones y en las instrucciones propias de cada entidad.

Que el expediente de la referencia fue estudiado por la Comisión de Personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en sesión celebrada en junio de 1979, según consta en acta No. 20, actuando como representante de los

⁷⁶ Folios 18 a 20 del Cdo. No. 3.

Radicado. 110010315000199800153 ò2 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

empleados por delegación el doctor Olmedo Patiño, jefe de la dirección de auditoría interna de impuestos sobre las ventas de la administración de impuestos nacionales de Bogotá.

Que después de un análisis del acervo probatorio y las diligencias y documentos que obran en el expediente No. 1815, los miembros de la Comisión de Personal concluyeron que las explicaciones dadas por el señor Mancipe Estupiñan en sus descargos, no desvirtúan las irregularidades establecidas en el curso del investigativo y por el contrario demuestran su actitud negligente en el trámite de las devoluciones de impuestos a las ventas, razón por la cual conceptuaron sobre la unanimidad que el señor Julio César Mancipe Estupiñan, debe ser destituido del cargo del cual es titular y así mismo inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos por el término de 1 año.

Contra dicha decisión, el señor Mancipe Estupiñan interpuso recurso de reposición con el argumento de que no se le permitió ejercer su derecho de defensa, en la medida en que las pruebas solicitadas en su momento fueron denegadas. En tal sentido, a través de Decreto No. 1989 de 17 de agosto de 1979, el ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente de la república confirmaron la decisión inicial, manifestando que «el anterior argumento no es de recibo por este despacho, por cuanto las pruebas solicitadas por el recurrente, fueron debidamente valoradas por el abogado investigador en su oportunidad como bien consta en los folios (...) y cuyo auto en su parte considerativa reza: negar la práctica de pruebas solicitadas por el señor Julio César Mancipe Estupiñan, en su memorial de descargos, calendado el 31 de mayo del año en curso, por lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia»⁷⁷.

Si bien el actor considera que los actos administrativos referidos no contienen motivos suficientes, al analizar el caso concreto a partir de los criterios y preceptiva jurídica vigentes al momento de la expedición de los actos, encuentra la Sala que para dicha oportunidad el régimen disciplinario no exigía unos criterios claros de cómo debían motivarse los fallos disciplinarios, como si lo trae hoy en día, sino que el legislador exigía solamente una motivación sucinta.

⁷⁷ Folios 24 y 25 del Cdo. No. 2.

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñán

En tal sentido, frente a los fallos ahora referidos, se puede establecer que el operador disciplinario, en el Decreto No. 1426 de 1979, señaló los supuestos fácticos, los elementos probatorios que dieron origen a la investigación, los deberes desconocidos como funcionario público, las normas vulneradas, el concepto por parte de la comisión de personal respecto a la falta cometida, y además, remitió al actor al pliego de cargos, dentro del cual estaban especificadas cada una de las conductas que se consideraron reprochables disciplinariamente. Por su parte, en el Decreto 1989 del mismo año, la entidad demandada se refirió a los argumentos expuestos por el disciplinado en el recurso de reposición, esto es, la vulneración del derecho de defensa por la denegación de las pruebas solicitadas.

En consideración a lo anterior, pese a que los actos administrativos no contienen una motivación detallada y precisa, como se exigió a partir de las Leyes 200 de 1995 y 734 de 2002 en sus artículos 93 y 170, respectivamente, en el sentir de la sala, atendiendo a la constante evolución legal del régimen disciplinario, no es dable juzgar el presente asunto bajo los criterios actuales, máxime cuando en dicha oportunidad se le brindó al actor el derecho al debido proceso, toda vez que se le dio a conocer la conducta investigada, la falta cometida y los elementos probatorios que fueron analizados para emitir la sanción disciplinaria.

A su turno, cabe resaltar que para la época en que se emitieron los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia determinó que si bien el acto administrativo debe tener unos motivos y estos deben ser legítimos, no existía la necesidad de exponerlos en el acto, siendo esta otra de las circunstancias que llevan a la Sala a concluir que no se configura una falta de motivación, en la medida en que, como se señaló anteriormente, se encontró de manera fehaciente que el origen de la investigación y sanción disciplinaria fue la omisión de algunos requisitos establecidos en la Ley para tramitar la devolución del impuesto sobre las ventas, de lo cual tuvo

Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

conocimiento el actor desde el momento primigenio de la investigación, permitiéndosele ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En conclusión, respecto a los motivos insuficientes a que se refiere el demandante, cabe aclarar que como se desarrolló en los acápites anteriores, en una de las conductas reprochadas, los hechos expresados en los motivos para justificar un incumplimiento de un deber legal, son ciertos, su apreciación fue correcta y fueron suficientes para justificar la sanción aplicada, esto es, la sanción de destitución e inhabilidad⁷⁸.

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que el actor no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que en consecuencia, se revocara la sentencia recurrida y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 1.º de junio de 1994 y, en su lugar, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Julio César Mancipe Estupiñan en contra de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

⁷⁸ Al respecto, la doctrina ha manifestado, que «se ha aceptado que los principios generales del derecho punitivo son aplicables a todas sus ramas, dos de las cuales tienen vinculación esencial con el derecho administrativo: el derecho disciplinario y el derecho penal administrativo. Uno de dichos principios es el de la proporcionalidad de la sanción. Además a nivel general del derecho administrativo, se requiere que la actividad administrativa sea razonable, proporcionada y congruente».

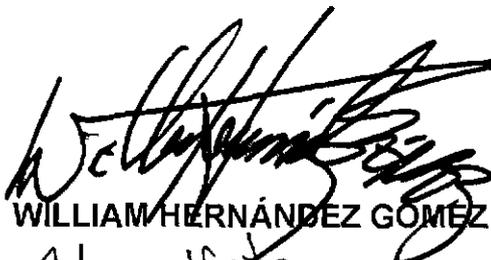
Radicado. 110010315000199800153 02 (4799-2018)
Demandante: Julio César Mancipe Estupiñan

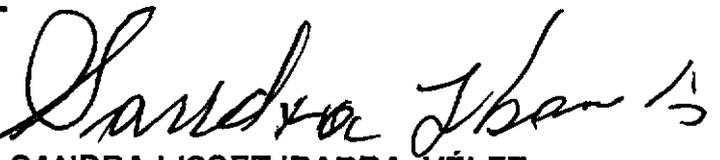
ACEPTAR la revocatoria de poder del abogado Samuel Gamboa Pinilla, presentada por el señor Julio César Mancipe Estupiñan, de conformidad con el memorial obrante a folios 26 a 31 del expediente.

REMITIR, a la Secretaría General de la Corporación, el cuaderno contentivo del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Julio César Mancipe Estupiñan.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La presente providencia se discutió y aprobó por la Sala en sesión de la fecha.


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Aclaro voto.

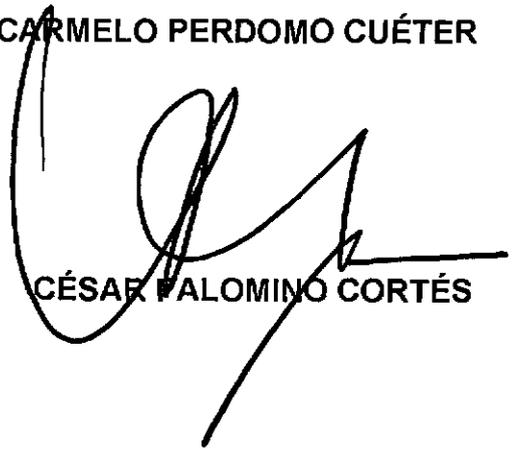

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

AUSENTE CON EXCUSA

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Impedido

CARMELO PERDOMO CUÉTER


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS


CÉSAR PALOMINO CORTÉS

1/2

