CONSEJO DE ESTADO
JUSTICIA - GUÍA - CONTROL
1817 – 2017

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Expediente:	11001032500020160075600 (3448-2016)
Demandante:	José Ariel Jiménez Ortega
Demandados:	Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil
Asunto:	Falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos disciplinarios / Titularidad de la acción disciplinaria en la Registraduría Nacional del Estado Civil.
Decisión:	Negar las pretensiones de la demanda

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Conoce la Sala del expediente de la referencia, con informe de la Secretaría,[1] una vez surtido el trámite previsto en los artículos 207 a 211 del Código Contencioso Administrativo,[2] para dictar sentencia de única instancia, verificada la inexistencia de irregularidades o vicios de nulidad que sanear.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda

Por conducto de apoderado judicial legalmente constituido y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho,[3] el señor José Ariel Jiménez Ortega solicitó:

i) La nulidad del fallo disciplinario del 23 de mayo de 2007[4] *-primera instancia-* proferido por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Estado Civil; del auto de 24 de agosto de

[1] Del 10 de marzo de 2017, visible a folio 348 del cuaderno principal N.° 2 del expediente.
[2] Decreto 01 de 1984. Artículo 207, Auto admisorio de la demanda; Artículo 208. Aclaración o corrección de la demanda; Artículo 209. Período probatorio; Artículo 210. Traslados para alegar; Artículo 211. Registro del proyecto de fallo.
[3] Previsto en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.
[4] Fallo disciplinario de primera instancia visible a folios 5 a 19 del cuaderno principal N.° 1 del expediente.

2007,[5] *-resuelve solicitud de nulidad-* y del fallo disciplinario del 19 de octubre de 2007[6] *-segunda instancia-* expedidos por los Delegados Departamentales del Quindío de la mencionada entidad, mediante los cuales fue sancionado con suspensión e inhabilidad especial de 6 meses en el cargo de *"Auxiliar Administrativo 5120-04"*.

Lo anterior al haber vulnerado los deberes del cargo por perturbación injustificada del servicio, abuso de funciones y uso indebido de información reservada (Ley 734 de 2002, art 34 # 2 y 4[7]), así como por infringir la prohibición de no extralimitarse en el ejercicio de sus funciones (Ley 734 de 2002 art. 35 numeral 1[8]), lo cual fue considerado como falta grave cometida a título de dolo, en atención a que se hizo pasar como Registrador Especial de Armenia para presionar a una usuaria a fin de obtener una cita con ella.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada a: **i)** pagar: **a)** los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos legales dejados de percibir con ocasión de la sanción disciplinaria impuesta, **b)** los intereses moratorios causados a partir de la ejecutoria de la sentencia, **c)** las costas procesales; **ii)** indexar y actualizar las sumas dinerarias reconocidas, y; **iii)** dar cumplimiento a la eventual sentencia favorable en los términos de los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1989.

1.1.1. Fundamentos fácticos

Para mejor compresión del caso, la Sala se permite realizar una síntesis de la situación fáctica presentada por el apoderado del demandante, así:

---

[5] Por el cual se resolvió solicitud de nulidad interpuesta contra la decisión proferida en primera instancia, visible a folios 20 a 22 del cuaderno principal del expediente.
[6] Fallo disciplinario de segunda instancia visible a folios 23 a 32 del cuaderno principal N.º1 del expediente.
[7] **Artículo 34.** Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)
4. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.
[8] **Artículo 35.** A todo servidor público le está prohibido:
1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

Manifestó, que al momento de la ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario, su prohijado se desempeñaba en el cargo de *"Auxiliar Administrativo 5120-04"* adscrito en propiedad a la planta de personal de la Delegación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el Departamento del Quindío.

Expuso, que la señorita Jennifer Neira Arias quien adelantó los trámites requeridos para la expedición de su cédula de ciudadanía ante la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Estado Civil, presentó queja disciplinaria contra el señor José Ariel Jiménez Ortega el 4 de noviembre de 2005, en la cual afirmó haber recibido varias llamadas telefónicas de parte de éste, quien se identificó como el Registrador Especial del Estado Civil de Armenia – Quindío y la invitó a salir a cambio de entregarle su documento de identidad.

Explicó que la mencionada queja disciplinaria fue recibida por el Registrador Especial del Estado Civil de Armenia, quien la remitió a los Delegados Departamentales del Registrador Nacional. Señaló que los mencionados funcionarios mediante Resolución N.º 011 del 3 de febrero de 2006, asignaron la competencia para tramitar y decidir los procesos disciplinarios promovidos en contra de los funcionarios de la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional a la señora Martha Liliana Villa Ortíz, quien se desempeñaba en el cargo denominado *"Profesional Universitario 3020-01"*.

Arguyó, que el trámite disciplinario en contra del accionante fue adelantado por la mencionada funcionaria, quien mediante fallo N.° 001 del 23 de mayo de 2007 le impuso correctivo disciplinario consistente en la suspensión del cargo por 6 meses e inhabilidad especial por el mismo término, al encontrarlo responsable de haber incurrido a título de dolo en la falta disciplinaria grave prevista en los artículos 34, numerales 2 y 4,[9] y 35 numeral 1[10] de la Ley 734 de 2002,[11] por el uso indebido de las funciones y la

---

[9] **Artículo 34.** Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)
4. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.

información obtenida con ocasión del cargo desempeñado, con el fin de lograr una cita con la señorita Jennifer Neira Arias, quien adelantaba los trámites para la expedición de su documento de identidad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Señaló, que mediante escrito del 7 de junio de 2007, el señor José Ariel Jiménez Ortega interpuso solicitud de nulidad y recurso de apelación contra la referida decisión. Afirmó que por medio de auto del 24 de agosto de 2007 fue resuelta negativamente la nulidad invocada y el 19 de octubre de la misma anualidad fue confirmada en su integridad la sanción disciplinaria impuesta. Adujo que los referidos actos administrativos fueron expedidos por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil para el departamento del Quindío.

1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación

El accionante señaló como normas vulneradas las siguientes disposiciones:

a. Artículo 29 de la Constitución Política.
b. Artículos artículo 76 y 143 numeral 1° de la Ley 734 de 2002.

Como concepto de la violación, el apoderado del demandante expuso los siguientes planteamientos:

1.1.2.1. Primer cargo.- Falta de competencia de la funcionaria que profirió fallo disciplinario de primera instancia

Argumentó el apoderado del accionante, que de conformidad con el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, los trámites disciplinarios promovidos en contra de funcionarios de las entidades públicas donde existan regionales o seccionales deben ser adelantados por oficinas de control interno constituidas para tal efecto, y en aquellos organismos en donde no exista dicha dependencia, el competente para ejercer la facultad disciplinaria será el superior inmediato del disciplinado.

---

[10] **Artículo 35.** A todo servidor público le está prohibido:
1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.
[11] Por la cual se expide el Código Único Disciplinario

Manifestó, que dado que en la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Estado Civil no existía oficina de control interno disciplinario al momento de ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario, la competencia para adelantar el procedimiento disciplinario en contra del accionante eran los Registradores Especiales en primera instancia como sus superiores inmediatos, y los Delegados Departamentales del Registrador Nacional en segunda instancia en su calidad de nominadores, pero no la señora Martha Liliana Villa Ortiz en su condición de Profesional Universitaria de la entidad demandada.

Consideró que, la Resolución N.° 011 del 3 de febrero de 2006, mediante la cual le fue asignada la competencia para adelantar trámites disciplinarios a la señora Villa Ortiz debe ser inaplicada por ser inconstitucional, es decir, que no tiene validez alguna en atención a que, en su sentir, la facultad disciplinaria es indelegable, en consecuencia, la mencionada funcionaria tenía competencia para adelantar la etapa de instrucción en el procedimiento promovido en contra del accionante, pero no para resolver de fondo dicho asunto, por tanto la sanción demandada contiene un vicio de nulidad por falta de competencia.

1.1.2.2. Segundo cargo.- Ausencia de tipicidad como requisito esencial para determinar responsabilidad disciplinaria

Afirmó la parte actora, que la entidad demandada impuso sanción disciplinada al señor Jiménez Ortega por sustraer del archivo de cédulas de ciudadanía y retener, la correspondiente a la señorita Jennifer Neira Arias, a la cual manifestó que realizaría la entrega del documento de identidad a cambio de que saliera con él, acción con la cual a juicio de la entidad demandada, usó de forma indebida las facultades e información a la que tenía acceso en virtud del empleo público desempeñado.

Al respecto señaló, que en el tramite disciplinario adelantado contra el hoy accionante no existe prueba alguna mediante la cual se acredite que éste haya sustraído irregularmente la cédula de ciudadanía de la señorita Neira Arias del archivo correspondiente, y menos que hubiese retenido el citado documento con el fin de solicitarle que saliera a bailar con él.

Explicó, que en el expediente administrativo disciplinario se encuentra debidamente probado que el documento de identidad le fue entregado a la señorita Neira Arias, la primera vez que ésta se presentó a la Registraduría Especial de Armenia a fin de reclamarlo, y que si bien, existió cierta demora para la entrega del documento señalado, dicho retraso obedeció a que este se encontraba mal archivado, razón por la cual no es dable afirmar que el señor Jiménez Ortega sustrajo y retuvo el referido documento de identidad del archivo correspondiente.

Aunado a lo expuesto afirmó que, el demandante retiró del respectivo archivo el documento de identidad mencionado por orden de la señora Registradora, es decir, por disposición de su superior funcional, quien de manera inmediata se lo entregó a la quejosa. Así mismo, expuso que no está acreditado que la señorita Neira Arias haya salido a bailar con el disciplinado, es decir, que éste no obtuvo ningún beneficio personal con los hechos mencionados.

Finalmente explicó, que invitar a otra persona a bailar o tomar algo no es una falta de respeto y que si bien, el señor José Ariel Jiménez Ortega invitó a salir a la señorita Neira Arias, dicha invitación no se produjo en uso de sus funciones si no por mediación de una amiga mutua, que fue quien le facilitó a éste el numero telefónico de la quejosa. Entonces, en su sentir, la conducta del accionante no constituye un abuso de sus funciones ni perturbación injustificada del servicio, razón por la cual se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

1.2. Oposición a la demanda

Mediante escrito del 15 de julio de 2008,[12] a través de apoderado, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con los siguientes argumentos:

i) En lo referido al cargo de falta de competencia de la funcionaria que profirió el fallo disciplinario de primera instancia, manifestó, que el artículo 31 del Decreto 1010 de 2000 otorgó a las delegaciones departamentales y a los Registradores municipales o distritales la facultad para conocer los trámites disciplinarios que deban ser adelantados contra funcionarios asignados a sus respectivas dependencias. Así mismo, afirmó que

[12] Visible a folios 194 a 201 del cuaderno principal N° 1 del expediente.

mediante Resolución 1950 de 2002 artículo 2°, el Registrador Nacional del Estado Civil concedió a sus Delegados Departamentales la facultad para asignar a un profesional universitario con título de abogado, la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios de dichas circunscripciones electorales.

En ese orden argumentativo explicó, que los Delegados Departamentales del Quindío, mediante Resolución N.° 011 del 3 de febrero de 2006 asignaron a la profesional universitaria Martha Liliana Villa Ortiz quien ostenta el título de abogada, la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios promovidos contra los servidores de dicha dependencia, en consecuencia, la citada funcionaria era la competente para dictar decisión de primera instancia en el proceso disciplinario adelantado contra el señor José Ariel Jiménez Ortega.

ii) En relación al segundo cargo de la violación planteado en la demanda, argumentó que el procedimiento administrativo disciplinario en contra del accionante fue adelantado con observancia de las garantías procesales previstas en la Constitución y la Ley, además expuso, que la decisión mediante la cual le fue impuesto correctivo disciplinario realizó un análisis exhaustivo de las pruebas documentales y testimoniales recaudadas, las cuales acreditan la responsabilidad de éste respecto de la conducta imputada.

iii) La entidad demandada formuló excepción de mérito que denominó como "*falta de fundamento legal*". En sustento del mencionado medio exceptivo resaltó los fundamentos legales referidos a la competencia de la profesional universitaria designada por los Delegados Departamentales del Quindío para proferir fallo disciplinario de primera instancia contra el hoy accionante.

1.3. Alegatos de conclusión

1.3.1. Alegatos de la parte demandante.- Mediante escrito del 9 de febrero de 2009,[13] el demandante presentó sus respectivos alegatos de conclusión mediante el cual solicitó acceder a las pretensiones, para tal efecto reiteró los argumentos planteados en la demanda relacionados con la falta de competencia de la funcionaria que profirió fallo

[13] Visible a folios 267 a 275 del cuaderno principal N.°2 del expediente.

disciplinario de primera instancia contra el accionante, y la inexistencia de tipicidad de la conducta reprochada.

1.3.2. Alegatos de la parte demandada.- Por intermedio de apoderado judicial legalmente constituido, la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó alegatos de conclusión mediante escrito del 6 de febrero de 2009,[14] a través del cual, solicitó negar las súplicas de la demanda. Para tal efecto insistió en la legalidad del acto administrativo por medio del cual los Delegados Departamentales del Quindío asignaron a la señora Martha Liliana Villa Ortiz en su calidad de Profesional Universitaria con título de Abogada la competencia para decidir procesos disciplinarios en contra de funcionarios de dicha dependencia, razón por la cual los actos sancionatorios demandados no adolecen del vicio de nulidad de falta de competencia.

Concepto del Ministerio Público.

Estudiada en su integridad la foliatura del expediente de la referencia se evidencia que el Ministerio Público no presentó concepto alguno.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión previa

Previo a abordar el análisis de fondo sobre el presente asunto, precisa la Sala que mediante el escrito de contestación de la demanda, la Registraduría Nacional del Estado Civil formuló la excepción de mérito que denominó *"Falta de fundamento legal"*, de conformidad con lo previsto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, mediante la cual busca controvertir los argumentos expuestos por el accionante en el cargo primero antes referenciado, relacionado con la falta de competencia de la funcionaria que profirió el fallo disciplinario de primera instancia que impuso la sanción.

---

[14] Visible a folios 276 a 283 del cuaderno principal Nº 2 del expediente.

Así mismo, se evidencia que el sustento jurídico del medio exceptivo señalado, también fue expuesto dentro de los fundamentos de la contestación de la demanda con el objeto de enervar las súplicas del accionante, por lo tanto, esta Corporación abordará el análisis del citado asunto en la resolución de los problemas jurídicos que se procederán a formular, y no de forma independiente como excepción de mérito.

2.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

Revisada de manera integral y detallada la demanda, así como los argumentos de oposición propuestos por la entidad accionada, encuentra la Sala que para resolver de fondo el presente asunto deberá atender los siguientes planteamientos:

2.2.1. Primer problema jurídico.- Determinar si el fallo disciplinario de primera instancia mediante el cual le fue impuesta sanción disciplinaria al accionante consistente en la suspensión en el ejercicio del cargo por 6 meses e inhabilidad especial por el mismo término, adolece del vicio de nulidad de falta de competencia.

2.2.2. Segundo problema jurídico.- Establecer si en los fallos disciplinarios demandados se encuentra debidamente acreditada la tipicidad de la conducta reprochada al demandante, como elemento esencial para imponer sanción disciplinaria.

2.3. Resolución de los problemas jurídicos planteados

2.3.1. Resolución del primer problema jurídico planteado referido a la falta de competencia de la funcionaria que profirió fallo disciplinario de primera instancia contra el accionante

Considera en este punto el apoderado judicial del accionante, que la Resolución del 3 de febrero de 2006, mediante la cual los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil para el Departamento del Quindío asignaron a Martha Liliana Villa Ortíz en su calidad de Profesional Universitario adscrita dicha entidad, la competencia para conocer y fallar los procesos disciplinarios en contra los funcionarios de la citada dependencia, carece de validez jurídica, en atención a que, en su sentir, la facultad disciplinaria es indelegable. En consecuencia, afirmó que la mencionada funcionaria

profirió sanción disciplinaria en contra del señor Jiménez Ortega sin contar con la competencia para tal efecto, dado que el competente para tal efecto era el superior jerárquico, de conformidad con el artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

Al respecto, en el escrito de contestación a la demanda, la entidad accionada aseveró que la Resolución del 3 de febrero de 2006, por la cual le fue asignada la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios promovidos en contra los funcionarios en la Delegación Departamental de la Registraduría en el Quindío a la señora Martha Liliana Villa Ortíz, fue expedida de conformidad con las normas que rigen la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Ley 734 de 2002 *–Código Único Disciplinario-,* motivo por el cual, dicha servidora gozaba de plenas facultades para proferir los actos administrativos demandados.

Ahora bien, antes de resolver el problema jurídico plantado la Sala deberá: **i)** hacer referencia a la titularidad de la acción disciplinaria en el ordenamiento disciplinario general *–Ley 734 de 2002-*; **ii)** estudiar tal aspecto en la organización interna de la entidad demandada; **iii)** determinar los supuestos de hecho debidamente probados en el expediente, para finalmente; **iv)** resolver el caso concreto.

2.3.1.1. De la titularidad de la acción disciplinaria –Ley 734 de 2002-.

Al respecto, la Ley 734 de 2002 *-Código Único Disciplinario-,* en su artículo 2º dispone que el ejercicio de la acción disciplinaria corresponde a las oficinas de control interno y a los funcionarios con facultad disciplinaria de las entidades públicas, sin que esto afecte el poder preferente que ostenta la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Distritales y Municipales para adelantar trámites disciplinarios. La norma citada señala:

> ***"Artículo 2o. Titularidad de la acción disciplinaria.*** *Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.(…)"*

Así mismo, el artículo 76 de la norma ibídem consagra que todas las entidades estatales deberán disponer de una oficina de control interno, con la finalidad de ejercer en primera instancia la acción disciplinaria en contra los funcionarios adscritos a ella. Dicha previsión legal pretende garantizar de forma inequívoca el principio de doble instancia de los disciplinados, dado que las decisiones adoptadas por las oficinas de control interno disciplinario pueden ser controvertidas ante el Jefe de la entidad o superior funcional. Además de lo anterior, la norma en comento prevé el caso en el cual, una autoridad administrativa no cuente con la dependencia citada, evento donde la competencia para ejercer la acción disciplinaria corresponde en primera instancia al superior inmediato del investigado, y en segunda instancia al superior de éste. Dicho artículo 76 del ordenamiento disciplinario general dispone en su tenor literal lo siguiente:

> ***"Artículo 76. Control disciplinario interno.*** *Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.*
>
> *En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.*
>
> *En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.(...)*
>
> ***Parágrafo 2o.*** *Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.*
>
> ***Parágrafo 3o.*** *Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél."*

Ahora, para mejor entendimiento del tema en cuestión la Sala se permite realizar el siguiente esquema:

Titularidad de la acción disciplinaria – Ley 734 de 2002 (artículos 2 y 76)		
Tipo de entidad	**Titular en primera instancia**	**Titular en segunda instancia**
CON Oficina de control interno disciplinario	Director de la oficina	Nominador de la entidad
SIN Oficina de control interno disciplinario	Superior inmediato del investigado	Superior jerárquico del fallador de primera instancia.

2.3.1.2. De la titularidad de la acción disciplinaria en la Registraduría Nacional del Estado Civil

Previo al análisis de la competencia para ejercer la acción disciplinaria en la entidad demandada de conformidad con su organización interna, considera imprescindible la Sala señalar que la Registraduría Nacional del Estado Civil es una entidad de creación Constitucional, prevista por el artículo 120 de la Constitución Política de 1991 como parte integrante de la Organización Electoral del Estado, con los objetivos fundamentales de registrar el estado civil e identificar a los ciudadanos, así como organizar y dirigir los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana.

La Registraduría Nacional del Estado Civil es una autoridad administrativa del orden nacional, que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y contractual, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 1010 del 6 de julio de 2000, *"Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones."*, proferido por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República mediante la Ley 573 del 2000. *"Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución."*

Con la finalidad de cumplir con las funciones constitucionales encomendadas, la entidad citada cuenta con una organización interna de forma desconcentrada, que le permite tener presencia en todo el territorio nacional. Dicha organización interna se encuentra prevista en el artículo 11 del Decreto Ley 1010 de 2000, el cual dispone que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con un nivel central y un nivel desconcentrado.

En el nivel central la Registraduría se encuentra integrada por varias dependencias descritas en la sección primera del capítulo V del Decreto ibídem, el cual es encabezado por el Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil, quien representa la máxima autoridad administrativa de la entidad. El referido Despacho se encuentra integrado a su vez por la Secretaría Privada, Oficina de Comunicaciones y Prensa, Oficina de Control Interno y la Oficina de Control Disciplinario.

En lo cuanto a la Oficina de Control Disciplinario del nivel central de la entidad citada, se evidencia que esta fue organizada mediante la Resolución 1950 de 2002,[15] a través de la cual se le otorgó la competencia para conocer y decidir en primera instancia los procesos disciplinarios promovidos en contra de los funcionarios adscritos al nivel central y de los Delegados Departamentales del Registrador. La competencia para conocer en segunda instancia los trámites disciplinarios citados corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 –*Código Único Disciplinario*-. Los apartes pertinentes de la Resolución 1950 de 2002 disponen:

> *"Resolución 1950 de 2002 – Por la cual se fijan competencias en materia disciplinaria de conformidad con la Ley 734 de 2002.*
>
> *(…)*
>
> ***Artículo 1°. Competencias sede central.*** *Establecer en la Oficia de Control Disciplinario la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos Disciplinarios que se adelanten contra todos los funcionarios del nivel central, contra los Registradores Distritales y contra los Delegados Departamentales del Registrador nacional del Estado Civil.*
>
> *La competencia para resolver la segunda instancia de los procesos en mención será del Registrador Nacional del Estado Civil. (…)"*

[15] Proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, visible a folios 212 a 214 del cuaderno principal del expediente.

Por otro lado, observa la Sala que el nivel desconcentrado de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra encabezado por las Delegaciones Departamentales, que a su vez están integradas por las Registradurías distritales, municipales y auxiliares, según lo previsto en el artículo en la Sección Primera, Capítulo VI del Decreto Ley 1010 de 2000.

La competencia disciplinaria en el nivel desconcertado se encuentra igualmente regulada por la Resolución 1950 de 2002 en su artículo 2, el cual contempla que en los procesos disciplinarios promovidos en contra de los funcionarios adscritos a las Delegaciones departamentales serán conocidos y fallados en primera instancia por un profesional universitario con título de abogado asignado por los Delegados del Registrador Nacional para tal efecto, en las delegaciones en las cuales no exista un profesional con tales características, la primera instancia del trámite sancionatorio corresponderá al superior inmediato del funcionario investigado. La segunda instancia corresponde a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil. La norma en mención señala a tenor literal lo siguiente:

> *"**Artículo 2°. Competencia en las delegaciones departamentales**. Los delegados departamentales asignarán sus funciones a un profesional universitario, con título de abogado, la competencia para conocer y fallar la primera instancia de los proceso disciplinarios que se adelanten contra funcionarios de cada una de esas circunscripciones Electorales y en los Delegados del Registrador la Segunda Instancia de los procesos disciplinarios mencionados.*
>
> *Parágrafo. En las delegaciones departamentales, donde no exista un profesional universitario, con título de abogado, será el superior inmediato del investigado , el competente para conocer y fallar en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios de cada una de esas circunscripciones Electorales y en los Delegados del Registrador la Segunda Instancia de los procesos disciplinarios en comento."*

Entonces, en virtud del recuento normativo realizado respecto de la titularidad de la acción disciplinaria en la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Sala concluye lo siguiente:

Titularidad de la acción disciplinaria en la Registraduría Nacional del Estado Civil. – Decreto Ley 1010 de 2000 y Resolución 1950 de 2000.		
Nivel	**Titular en primera instancia**	**Titular en segunda instancia**
Nivel Central de la Registraduría	Oficina de Control Disciplinario	Registrador Nacional del Estado Civil
Nivel descentralizado – Delegaciones departamentales que cuentan con Profesional universitario CON título de abogado	Profesional Universitario CON título de abogado asignado por los Delegados del Registrador	Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil
Nivel descentralizado – Delegaciones departamentales que NO cuentan con Profesional universitario con título de abogado	Superior inmediato del investigado	Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil

Aclarados los anteriores aspectos, procede esta Subsección a determinar los hechos que se encuentran objetivamente acreditados en el proceso de la referencia, pertinentes para la resolución del problema jurídico objeto de estudio en el presente acápite.

2.3.1.3. De los hechos objetivamente probados

Estudiados en detalle los elementos de juicio obrantes en el expediente de la referencia, la Sala considera debidamente acreditados los siguientes supuestos de hecho relevantes para la resolución del problema jurídico.

1. Al momento de ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario –noviembre de 2005-, el señor José Ariel Jiménez Ortega se desempeñaba en el cargo de Auxiliar Administrativo 5120-04 adscrito a la planta global de personal de la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Estado Civil.[16]

[16] Conforme certificación del 16 de septiembre de 2005, visible a folio 170 del cuaderno anexo N.º 2 del expediente denominado Historias Laborales.

2. La señora Martha Liliana Villa Ortíz, quien ostenta título de abogada se desempeñaba en el cargo denominado Profesional Universitario 3020 - 01 adscrita a la planta global de personal de la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Estado Civil.[17]

3. Que mediante Resolución 011 del 3 de febrero de 2006, los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil para el Departamento del Quindío asignaron a la funcionaria Martha Liliana Villa Ortíz en su calidad de Profesional Universitario 3020 – 01 con título de abogada, la facultad para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios promovidos contra los funcionarios de la citada entidad. [18] La parte resolutiva de la citada resolución dispone:

> *"**Artículo primero.** Asignar a la Doctora Martha Liliana Villa Ortíz, Profesional Universitario 3020-01. La competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios de la circunscripción Electoral del Quindío.*
>
> ***Parágrafo.** De la segunda instancia conocerán los Delegados de la Registraduría Nacional, de conformidad con lo estipulado en la Resolución Nº 1950 de 2002 del Registrador nacional del Estado Civil."*

4. Mediante fallo disciplinario de primera instancia del 23 de mayo de 2007, la funcionaria Martha Liliana Villa Ortíz en uso de las funciones asignadas mediante Resolución 011 del 3 de febrero de 2006, impuso sanción disciplinaria al hoy accionante.[19]

Aclarados los anteriores aspectos, procederá esta Corporación a resolver el caso concreto.

2.3.1.4. Resolución del caso concreto

Reitera la Sala en este punto, que el demandante considera que al ser sancionado disciplinariamente en primera instancia por la funcionaria Martha Liliana Villa Ortíz, mediante el fallo disciplinario del 23 de mayo de 2007, dicho acto administrativo contiene un vicio de nulidad de falta de competencia, dado que en su sentir, el

---

[17] Conforme declaración juramentada rendida por la funcionaria el 16 de octubre de 2008, visible a folio 170 del cuaderno anexo Nº 2 del expediente denominado Historias Laborales.
[18] Resolución visible a folios 215 a 217 cuaderno principal N.º 1 del expediente.
[19] visible a folios 5 a 19 del cuaderno principal N.º 1 del expediente.

competente para tal efecto resultaba ser su superior inmediato de conformidad con lo previsto en parágrafo 3º del artículo 76 del Código Único Disciplinario – Ley 734 de 2002-.[20]

Del estudio de la estructura orgánica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, observa la Sala que las Delegaciones Departamentales, dependencias que representan la máxima autoridad administrativa en el orden descentralizado de dicha entidad, no cuentan con oficina de control disciplinario para conocer en primera instancia los procesos disciplinarios promovidos en contra de sus funcionarios.

No obstante ello, en virtud de garantizar el principio de doble instancia de los funcionarios objeto pasivo de la acción disciplinaria, mediante la citada Resolución 1950 de 2002, el Registrador Nacional de Estado Civil dispuso que sus Delegados en el nivel descentralizado, en su calidad de titulares de la acción disciplinara en las distintas circunscripciones electorales asignarán a un funcionario con el cargo de profesional universitario y título de abogado con el propósito de ejercer la acción disciplinaria en primera instancia.

Dicha disposición, además de garantizar el principio de doble instancia de los funcionarios que eventualmente se enfrenten a un proceso disciplinario, propende por que la acción disciplinaria sea ejercida por un funcionario con los conocimientos técnicos requeridos para el cumplimiento de las garantías fundamentales y el derecho al debido proceso del investigado, de conformidad con lo previsto en parágrafo 2º del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, cuyo texto señala:

> ***"Parágrafo 2o.*** *Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración."*

De conformidad con el orden argumentativo planteado se evidencia que la Resolución 011 del 3 de febrero de 2006, mediante el cual se asignaron a la funcionaria Martha Liliana Villa Ortíz, funciones para ejercer en primera instancia la acción disciplinaria en la Delegación Departamental del Quindío, además de estar ajustada al Código Único Disciplinario y a las normas orgánicas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fue

[20] **Parágrafo 3o.** Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél.

expedida por los competentes para tal efecto, esto es, los Delegados del Registrador Nacional. Así mismo, la funcionaria asignada cumple con los requisitos mínimos legales para el ejercicio de la función disciplinaria, dado que, se desempeña en un cargo del nivel profesional (Profesional Universitario 3020 – 01) con título de abogada, por tal motivo, en el presente asunto no hay lugar a inaplicar por inconstitucional el citado acto administrativo, conforme lo solicita el actor.

Ahora bien, dado que la Delegación Departamental del Quindío cuenta con una funcionaria con las calidades e idoneidad para ejercer funciones disciplinarias, en este caso no resulta aplicable lo previsto en el parágrafo del artículo 2º de la Resolución 1950 de 2002, que señala que en el evento de no existir en la Delegación un funcionario del nivel profesional con título de abogado, la competencia para ejercer la acción disciplinaria en primera instancia será el superior inmediato del disciplinado, de conformidad con lo expuesto por el demandante.

Así las cosas, concluye la Sala, que la funcionaria Martha Liliana Villa Ortíz gozaba de plenas facultades para conocer y fallar el proceso disciplinario promovido en contra del accionante José Ariel Jiménez Ortega en su condición de servidor público adscrito a la Delegación Departamental del Quindío de la Registraduría Nacional del Servicio Civil. En consecuencia, el fallo disciplinario de primera instancia acusado en la demanda, no contiene vicio de nulidad de falta de competencia, por lo tanto el cargo de la violación planteado en la demanda no tiene vocación de prosperar.

2.3.2. Resolución del segundo problema jurídico planteado referido a la ausencia de tipicidad de la conducta reprochada al accionante

Considera el apoderado del señor José Ariel Jiménez Ortega que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, no se encuentra acreditada la conducta reprochada a su prohijado, consistente en haberse hecho pasar por el Registrador y haber sustraído del archivo de cédulas de ciudadanía de la Registraduría Departamental del Quindío y posteriormente retenido, el documento de identidad correspondiente a la señorita Jennifer Neira Arias, circunstancia que genera la atipicidad de la conducta.

Para desatar el anterior planteamiento, considera apropiado esta Corporación: **i)** hacer alusión a la tipicidad como elemento de la responsabilidad disciplinaria para; **ii)** resolver el cargo concreto de conformidad con los elementos de juicio recaudados.

2.3.2.1. De la tipicidad como elemento estructurante de la responsabilidad disciplinaria.

En materia disciplinaria la responsabilidad implica el análisis de la conducta del sujeto disciplinable desde tres (3) diversos factores a saber, la tipicidad,[21] la ilicitud sustancial[22] y la culpabilidad,[23] los cuales por el diseño y estructura del derecho disciplinario adquieren connotaciones especiales diferentes a los decantados por otras manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.[24]

En cuanto a la tipicidad[25] la ley determina que el operador disciplinario debe identificar la conducta del sujeto disciplinable (imputación fáctica) y analizarla jurídicamente (imputación jurídica) a afectos de establecer si: **i)** constituye infracción de una norma de comportamiento, esto es si generó: **a)** una infracción a un deber, **b)** una infracción a una obligación o **c)** una extralimitación de funciones previamente establecidas en la constitución, la ley o el reglamento, y **ii)** si ésta de conformidad con la "clasificación de las faltas"[26] (gravísima, grave o leve), constituye una falta disciplinaria atendiendo a un listado taxativo –para las faltas gravísimas-[27] y a unos "criterios de gravedad o levedad"[28] –para las faltas graves y leves-. Esto se puede condesar a través del siguiente cuadro:

---

[21] Artículo 4°; 23; 43 # 9; 184 # 1 C.D.U.
[22] Artículo 5° C.D.U.
[23] Artículo 13; 43 # 1; 44 parágrafo C.D.U.
[24] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 19 de febrero 2015. Expediente N°:11001-03-25-000-2012-00783-00. Demandante: Alfonso Ricaurte Riveros. En esta providencia la Subsección identificó y analizó los factores que determinan la responsabilidad explicando la forma como estos influyen en la determinación de la sanción así como las diferencias en relación con el derecho penal.
[25] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 27 de noviembre de 2014, Radicado 2010-00196-00, Actor: Heriberto Triana Alvis; y Sentencia de 1 de septiembre de 2016, Radicado 2011-00590-00, Actor: Fabio Zarate Rueda. En estas providencias la Subsección revisó el factor "tipicidad", estableciendo que se compone de dos sub elementos, a saber a) la imputación fáctica y b) la imputación jurídica, este último a su vez se divide en i) la infracción de la norma de comportamiento y ii) en la falta disciplinaria propiamente dicha. Distinción que facilita evaluar el proceso que realiza la autoridad disciplinaria cuando subsume la conducta en una infracción disciplinaria a fin de identificar si se está frente a una doble imputación por un mismo hecho –*violación del non bis in ídem*- o frente a un concurso de faltas, y si la conducta ha sido correctamente identificada con un tipo disciplinario.
[26] Artículo 42 C.D.U.
[27] Artículo 48 C.D.U., y 34 de la Ley 1015 de 2006.
[28] Artículo 43 C.D.U

	CONTENIDO DEL FACTOR "TIPICIDAD" EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. (Análisis de la conducta desde la infracción de una regla jurídica)	
1	**Imputación fáctica**	Determinación e individualización de la conducta cometida por el sujeto disciplinable.
2	**Imputación jurídica**	Subsunción de la conducta en una norma que exija un comportamiento. (Deber, prohibición, extralimitación de función).
		Subsunción en una falta disciplinaria y determinación de la misma como gravísima, grave o leve.

Considera pertinente esta Sala, en el marco de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, referirse a la antijuridicidad *-por su inescindible relación objetiva con la tipicidad-* y a la culpabilidad –por su relación subjetiva-.

La normativa disciplinaria describe a la antijuridicidad como la "ilicitud sustancial" que se traduce en una afectación del "deber funcional sin justificación alguna",[29] es decir, este elemento a diferencia de otras disciplinas del *ius puniendi* –como el derecho penal[30]- no responde a la magnitud o gravedad del daño producido con la conducta sino a la existencia de la afectación de la función (independiente de si esta afectación es grave o no) y a la existencia o no de justificación para la misma, con base –entre otras- en las causales de justificación preestablecidas por el legislador.[31]

Por su parte, la culpabilidad como último factor de la responsabilidad disciplinaria está expresamente regulada en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa lo cual significa en términos de la jurisprudencia constitucional *que "El titular de la acción disciplinaria no solamente debe demostrar la adecuación típica y la antijuridicidad de la conducta, pues ésta debe afectar o poner en peligro los fines y las funciones del Estado, sino también le corresponde probar la culpabilidad del sujeto pasivo manifestando razonadamente la modalidad de la culpa"*,[32] principio legal que deriva del mandato consagrado en el artículo 29 superior en virtud del cual "*Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable*".[33]

---

[29] Artículo 5° C.D.U.
[30] Ley 599 de 2000, artículo 11. Antijuridicidad. Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal.
[31] Ver artículo 28 de la Ley 734 de 2002, causales de justificación de la conducta.
[32] Ibidem.
[33] Sentencia C-155 de 2002, Ma. Po. Clara Inés Vargas Hernández.

2.3.2.2. Resolución del caso concreto

Del análisis de las pruebas obrantes en el expediente, la Sala encuentra debidamente acreditado el hecho que el señor José Ariel Jiménez Ortega tenía el número telefónico de la quejosa Jennifer Neira Arias, a quien llamó en varias oportunidades con la finalidad de invitarla a salir a bailar. Dicha situación fáctica se encuentra debidamente acreditada de conformidad con los elementos de juicio que a continuación se referencian:

1. En diligencia de versión libre rendida por el hoy demandante en 27 de abril de 2006 manifestó lo siguiente:[34]

> *"A mi sitio de trabajo llegó Melissa Cabrera para solicitar el duplicado de su cedula de ciudadanía, a quien yo conocía por presentación que me hizo el señor Iván Giraldo, profesor de la Normal Nacional, inmediatamente pasé a tramitarle el duplicado de la cedula y durante el transcurso del trámite ella me comentó que como estaban próximas las fiestas de Armenia, que si yo quería ella me presentaba a unas amigas para ir a bailar un rato, yo le dije que bueno; entonces me dijo que a propósito tenía una amiga que se llamaba Jennifer y que si quería ella me daba el teléfono para que yo la llamara. Le terminé de tramitar el duplicado y quedamos en que después yo la llamaba; unos días después llamé en las horas de la noche a Jennifer y le comenté que Melissa me había dado el teléfono para que la invitara a bailar y ella me respondió que en el momento se encontraba muy ocupada por lo del reinado y que la llamara después (...)".*

2. En diligencia de testimonio rendida por la señora Melissa Tatis Cabrera el 5 de mayo de 2006,[35] ésta manifestó haber dado el número de teléfono de la quejosa al disciplinado. En el acta de la citada diligencia se observa lo siguiente:

> *"**PREGUNTADO:** Ustèd le dio al señor ARIEL JIMÉNEZ el teléfono de la srta Jennifer Neira Arias **CONTESTADO:** Si señora, consentimiento de ella, yo le comenté a ella que si íbamos a salir y ella me dijo que él la llamara (...)".*

Otro hecho probado en el plenario es que el señor José Ariel Jiménez Ortega tenía pleno conocimiento que el documento de identidad de la quejosa había sido tramitado y se encontraba en el archivo de la Registraduría Departamental del Quindío, y en uso de dicha información invitó a bailar a la señorita Neira Arias. Esto de conformidad con lo

---

[34] Visible a folios 38 a 401 del cuaderno anexo N.° 1 del expediente
[35] Sentencia C-155 de 2002, Ma. Po. Clara Inés Vargas Hernández.

expuesto por el mismo accionante en diligencia de versión libre en los siguientes términos:[36]

> *"(...) A los días me encontré con Melissa en el centro y ella me dijo que a propósito le averiguara a ver se le había llegado la cedula a Jennifer, entonces con nombres y apellidos yo verifiqué el número de cédula y efectivamente había llegado. Al día siguiente llamé a la señorita Jennifer y le comenté que le había llegado efectivamente su cédula, que podía venir por ella y le pregunté el mismo día que la ida a bailar con Melissa, ella contestó que estaba ocupada (...)".*

Respecto de la manifestación de la quejosa, en la cual afirmó que el señor José Ariel Jiménez Ortega al llamarla telefónicamente para invitarla a salir le señaló que él era el Registrador, para la Sala resulta pertinente hacer alusión a los elementos de juicio que a continuación se referencian:

1. En declaración juramentada rendida en diligencia del 4 de abril de 2006, la quejosa Jennifer Neira Arias afirmó: [37]

> *"(...) Al día siguiente, Melissa se encontró con Jennifer en el colegio y le contó lo sucedido, recibiendo esa misma noche la primera llamada de JOSE ARIEL JIMENEZ, quien le dijo que hablaba con el registrador, la saludó y le confirmó lo que la amiga le había contado sobre su cédula (...)"*

En ese mismo sentido, de la declaración rendida por la señorita Leidy Johanna Bocanegra Granada el 4 de julio de 2006, quien manifestó bajo juramento haber hablado con el disciplinado vía telefónica y explicó lo siguiente: [38]

> *"PREGUNTADO: Dígale al despacho, y ya que dice usted que se hice (sic) pasar por su amiga Jennifer, si el señor Ariel en esa Charla se hizo pasar como registrador. CONTESTADO: Nosotras ya sabíamos que él era el registrador supuestamente porque el ya había hablado con mi amiga antes de que yo hablara con él, entonces ya sabíamos que él era el registrador (...)*

Además, el señor Gilberto Echeverri García, quien para la época de los hechos objeto de reproche disciplinario se desempeñaba en el cargo de Registrador Especial del Estado Civil de Armenia, en declaración juramentada el 7 de abril de 2006 señaló: [39]

---

[36] Visible a folios 38 a 40 del cuaderno anexo N.° 1 del expediente
[37] Visible a folios 18 a 20 del cuaderno anexo N.° 1 del expediente
[38] Visible a folios 58 a 59 del cuaderno anexo N.° 1 del expediente
[39] Visible a folios 58 a 59 del cuaderno anexo N.° 1 del expediente

> *"PREGUNTADO; Sírvase manifestar a este Despacho si conoce el motivo por el cual fue citado, en caso afirmativo, haga un breve relato de los hechos motivo de la indagación. CONTESTADO: Sí conozco el motivo, yo me acuerdo que el día 4 de noviembre, el mismo día que salía de vacacionas se presentaron ante mi despacho dos jovencitas, preguntando que si yo era el registrador, yo les contesté que efectivamente yo si era el registrador y que se les ofrecía, entonces ellas se miraron y como sorprendidas no se decidían a preguntarme nada, entonces se decidieron a hablar y me preguntaron que si yo era amigo de una muchacha que no recuerdo en este momento el nombre, yo les contesté que no la conocía y entonces una de ellas, la monita me dijo que si yo le tenía la cédula a ella yo le manifesté que yo no cargo cédulas ajenas, y ella me dijo que sí, que yo la había llamado y que si salíamos juntos que yo le entregaba la cédula y que yo tenía la cédula en mis manos y que entonces ella venía por su cédula; entonces me preguntaron el nombre y yo les dije mi nombre y entonces ellas dijeron que iban a llamar a la amiga para preguntarle cómo se llamaba el amigo registrador. Como yo vi el caso sospechoso le dije que me esperaran para averiguar con los funcionarios quien sería el que tenía su cedula y en ese momento atendí a otro señor, y estas niñas se quedaron esperando en la secretaría, cuando yo salí a atenderlas se encontraban hablando con la doctora Gladys Gavilán, quien me llamó y me preguntó si era verdad que yo le tenía la cédula a la niña de apellido Neira Arias, y yo me extrañé que la doctora me hiciera esa pregunta y le contesté que yo había hecho la averiguación y q efectivamente la cédula aparecía llegada pero no estaba en el archivo de documentos para entregar y le pregunté a Jairo Iván y él no me supo responder, entonces interrogamos a la señorita Neira (...) ella llamó a su amiga al celular y le preguntó que como se llamaba su amigo el registrador y la amiga le contestó que un señor Ariel".*

Los hechos relatados fueron ratificados por la señora Gladys Gavilán mediante testimonio del 27 de febrero de 2007. [40] Entonces, del análisis conjunto de las pruebas antes referenciadas, se concluye que el accionante pretendía salir a bailar con la quejosa, y para tal efecto la convenció que él ostentaba el cargo de registrador, y que además tenía en su poder su documento de identidad, es decir que éste efectivamente abusó de sus funciones y utilizó indebidamente la información que obtuvo en uso de sus funciones, como lo es que la cédula de la señorita Neira Arias se encontraba en el archivo de la entidad, para lograr un propósito personal.

Por otro lado, señala esta Corporación que una vez estudiados los elementos de juicio, no se pudo acreditar el hecho que el accionante hubiera sustraído del archivo el documento de identidad de la quejosa. Sin embargo, esto no genera atipicidad de la conducta, en atención a que los hechos imputados relacionados con el uso indebido de la información a la cual tuvo acceso en virtud de las funciones propias de su cargo y haberse hecho pasar ante la quejosa como registrador, se encuentran objetivamente probados.

---

[40] Visible a folios 185 a 187 del cuaderno anexo N.º 1 del expediente

Entonces, de conformidad con lo antes expuesto, concluye la Sala que el señor José Ariel Jiménez Ortega sí incurrió en la falta disciplinaria grave los artículos 34, numerales 2 y 4,[41] y 35 numeral 1[42] de la Ley 734 de 2002,[43] en atención al uso indebido de las funciones de su cargo, así como de la información a la cual tuvo acceso en su condición de funcionario de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por tanto en el presente asunto si se encuentra debidamente acreditada la tipicidad como elemento estructurante de la responsabilidad disciplinaria.

Mediante la acción ejecutada por el accionante, este incurrió en claro desconocimiento de los deberes funcionales del cargo desempeñado, aunado a ello, se evidencia que en el presente asunto no existe causal legal de justificación de la conducta, circunstancias que conllevan a que la acción imputada sea antijurídica o sustancialmente ilícita de conformidad con lo expuesto en el acápite antecedente.

En ese mismo orden argumentativo, es claro que el actor incurrió en los hechos objeto de reproche disciplinario en el presente asunto con plena conciencia de la ilicitud de su accionar y más aún, con la voluntad de realizar la acción controvertida, por tanto, la falta disciplinaria antes señalada es imputable a título de culpabilidad de dolo. Así las cosas en el caso objeto de estudio, se encuentran debidamente acreditados la tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad como elementos requeridos para imponer sanción disciplinaria, es decir que el cargo aquí estudiado tampoco prospera, motivo por el cual, en la parte resolutiva de esta providencia se negarán las súplicas de la demanda.

Finalmente advierte la Sala que, en el caso sub examine no hay lugar a imponer condena en costas al demandante como parte vencida, en la medida en que no se observó mala fe en el ejercicio del medio de control ni en su conducta procesal.

---

[41] **Artículo 34.** Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
(...)
4. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.

[42] **Artículo 35.** A todo servidor público le está prohibido:
1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

[43] Por la cual se expide el Código Único Disciplinario

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

F A L L A

PRIMERO: NEGAR la pretensión de nulidad de la sanción disciplinaria de suspensión del ejercicio del cargo por término de 6 meses e inhabilidad especial por el mismo término, impuesta al señor José Ariel Jiménez Ortega, así como las demás súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente sentencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y UNA VEZ EN FIRME ESTE PROVEÍDO, ARCHÍVENSE LAS PRESENTES DILIGENCIAS. CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Proceso recibido en secretaría
20 FEB 2019
Hoy