

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN “B”



CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 660012333000201600023 01 (3026-2017)
Actor: EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ.
Accionado: NACIÓN – INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC-
Trámite: SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011
ASUNTO: SANCIÓN SUSPENSIÓN / VERIFICAR SI EXISTIÓ FALTA DE VALORACIÓN PROBATORIA / ESTABLECER SI CONCURRIÓ UNA DESPROPORCIONALIDAD EN LA SANCIÓN.
Decisión: CONFIRMAR LA SENTENCIA QUE NEGÓ LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 2 de marzo de 2018¹, después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 28 de

¹ Informe visible a folio 207.

febrero de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio del cual denegó las pretensiones de la demanda incoada por el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y sus fundamentos².

Por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho³, el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez solicitó la nulidad de los fallos de 30 de julio de 2014 y 24 de octubre de 2014, proferidos en primera y segunda instancia respectivamente, por el Secretario General y el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-, mediante los cuales fue sancionado con suspensión del cargo de Director Territorial de Risaralda, por el término de 3 meses, sanción que convertida a salarios devengados, lo cual equivale a \$8.639.931.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, el apoderado de la parte demandante solicitó la suspensión del cobro coactivo de la sanción económica que se llegare a realizar; la cancelación de las anotaciones en los registros de antecedentes disciplinarios; y, el pago de costas que se causen en el proceso.

Para una mejor comprensión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica presentada por el apoderado de la parte demandante, así:

² Visible a folios 50 a 79 del cuaderno principal.

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 138.

Manifestó que la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra obtuvo por orden judicial el reconocimiento de posesión de un predio de 13 hectáreas en la ciudad de Quibdó por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, por ende, se ordenó inscribir la sentencia de pertenencia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En virtud de ello, durante los años 2006 a 2009, sostuvo varias reuniones con los funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, para que se hicieran los ajustes, las adecuaciones y las correcciones que la sentencia judicial había ordenado.

Agregó que ante la no aceptación de las pretensiones de la interesada, la citada señora presentó queja ante la Procuraduría General de la Nación, la cual fue remitida por competencia al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien por auto de 21 de diciembre de 2009, avocó conocimiento de la misma, pues, en su sentir, sus solicitudes no fueron atendidas a tiempo, sin tener en cuenta que se había solicitado un levantamiento topográfico para establecer con certeza qué predios afectaban la decisión judicial, ya que el plano presentado en el citado proceso de pertenencia había sido levantado por la Secretaría de Planeación de Quibdó del año 1956, el cual no cumplía con los requisitos técnicos.

Anotó que el 15 de enero de 2010, la Oficina de Asuntos Disciplinarios del IGAC, ordenó la apertura de diligencias preliminares, sin que dentro de ésta se hubiese vinculado al sancionado, en ese entendido, fue iniciada la investigación, con una carga probatoria recaudada de manera ilegal por cuanto no se le brindó la opción de participar en la mencionada etapa.

Expresó que los cargos que le fueron endilgados al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez se circunscriben a que como Director Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Código 0042 Grado 07, i)

obró en forma negligente sin observancia del debido cuidado y con falta de celeridad, en relación con el trámite catastral solicitado por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra y, ii) porque obró de manera omisiva en lo que tiene que ver con el derecho de petición presentado por la señora Xenia Lozano Victoria, por cuanto, al parecer nunca se le dio respuesta; por tal razón, presuntamente desconoció los deberes señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002⁴, a título de culpa.

Comentó que a pesar de que desvirtuó la presunta negligencia con escritos y actividades que demuestran su gestión en relación a los trámites dispendiosos y puso de presente las limitaciones personales, institucionales y técnicas para llevar a cabo el trabajo solicitado, fue declarado disciplinariamente responsable y, en consecuencia, fue suspendido del ejercicio del cargo por el término de 3 meses, sanción que convertida a salarios devengados equivale a \$8.639.931, dado que para el momento en que se profirió tal determinación ya no laboraba para la entidad, pues prestó sus servicios entre el 2 de mayo de 2007 al 2 de octubre de 2013.

Normas vulneradas y concepto de vulneración

⁴ “(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás 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, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Los deberes consignados en la Ley [190](#) de 1995 se integrarán a este código.

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.*

(...)”.

El apoderado de la parte demandante estimó como infringidas las siguientes disposiciones: Constitución Política, el artículo 29; Ley 734 de 2002, artículos 4, 5, 6, 9, 13, 15, 18, 19, 20, 23, 90, 92, 101, 128, 129, 123, 138 y 150.

Como concepto de violación el apoderado del actor señaló que los actos acusados desconocieron:

Los principios de legalidad e ilicitud sustancial. Esto por cuanto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi formuló dos cargos al disciplinado por la presunta negligencia de no responder en tiempo un derecho de petición, sin tener en cuenta que el trasfondo del asunto versaba sobre un trámite litigioso de la señora Margelica Ortiz Vda. De Parra y, esa confusión, condujo al operador disciplinario a adoptar decisiones erradas dentro del procedimiento disciplinario, concretamente, porque fue sancionado por un solo cargo, el cual fue interpretado de manera errada porque se consideró que debía responder una solicitud dentro de 15 días, la cual era imposible debido a su complejidad.

Dijo que este cargo y su consecuente sanción, quebranta el precepto de legalidad, toda vez que ni la Constitución Política, ni la Ley 734 de 2002 o el Código Contencioso Administrativo previeron que las acciones litigiosas o las pretensiones controversiales de los ciudadanos se tramitaran y definieran en 15 días. Es clara la distinción que hace el legislador entre el derecho de petición y la acción de litigar, la cual no está sometida a los términos del citado derecho fundamental, sino que deben estar sujetos a las contingencias del procedimiento administrativo reglado o específico.

Comentó, de un lado, que la sanción disciplinaria es fruto de una investigación deficiente; y de otro, que el hecho de que no se le notificara el

auto de apertura a preliminares o de la investigación, incluso, el no permitírsele la presencia en el recaudo probatorio o presentar alegatos de conclusión, es lo que lleva al convencimiento de que se incurrió en una vía de hecho, por el proceder arbitrario distante de la realidad y de la verdad procesal.

El principio del debido proceso. Ya que se omitió deliberadamente por parte de la oficina de Asuntos Disciplinarios, vincular a servidores públicos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que de una u otra manera debían participar, intervenir o contribuir en la atención de la solicitud litigiosa de la peticionaria, por lo que entonces no se trata de una investigación seria, objetiva, responsable, imparcial y jurídica. Es más, no hay en el proceso una sola prueba testimonial o documental que comprometa la responsabilidad disciplinaria del sancionado.

Los principios de presunción de inocencia y culpabilidad. Habida cuenta que se le negó la deliberación probatoria y se le impidió el acceso al proceso, pues solo se hizo partícipe de éste cuando debió responder al pliego de cargos; bajo ese entendido, no tuvo la posibilidad de que fuera inocente. Ese principio de presunción de inocencia se desconoció flagrantemente y se agrava la suerte al confundir una acción litigiosa con un derecho de petición.

Afirmó que no hay una prueba, ni siquiera indiciaría, que demostrara que se hubiese afectado el comportamiento funcional del disciplinado, como quiera que el derecho de petición que le fue presentado por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra, contenía unas pretensiones complementarias de su litigio en aras a que fuera reconocida como poseedora de un predio de 13 hectáreas.

El principio de proporcionalidad. Por cuanto se ha impuesto una sanción de suspensión de 3 meses por un supuesto quebranto al deber legal de responder un derecho de petición, sin embargo, si ello hubiese sido cierto, la falta debió haber sido gravísima y no grave. Por tal motivo, como el operador disciplinario no tenía claro la clase y calidad de la solicitud, calificó ese presunto retardo como falta grave, a título de culpa, lo cual es un error, ya que tal escrito no comporta la calidad de derecho de petición.

Los principios de motivación e interpretación. Si bien hay un esfuerzo por parte del operador disciplinario de fundamentar su decisión, ello es falso en la medida que no se ajusta realmente al acervo probatorio, es más, confunden no solo un escrito litigioso con un derecho de petición, sino que también la calificación de la falta.

Desconocimiento del concepto de falta disciplinaria. Debido a que los deberes de un servidor público están establecidos de manera expresa y concreta en el manual de funciones, por lo mismo, el disciplinado solo podía sancionado si desatendió este reglamento.

2. Contestación de la demanda

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, a través de apoderado, dentro de la oportunidad procesal se opuso a la prosperidad de las pretensiones, respondió a los hechos de la demanda, y refutó los cargos con los siguientes argumentos⁵.

⁵ Visible a folios 109 a 116.

Indicó que el proceso disciplinario que se adelantó en contra del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez obedeció a la falta de una respuesta oportuna en relación con la solicitud catastral que la señora Margelica Ortiz Vda. De Parra había realizado el 16 de julio de 2009.

Precisó que no le fueron notificadas las pruebas que se adelantaron dentro de la investigación preliminar al citado señor en razón a que no estaba vinculado, ni estaba determinado dentro de la misma, pues fue solo hasta cuando se dictó el auto de la investigación que se tomó la determinación de vincularlo, en tal sentido se puede asegurar que el proceso disciplinario se adelantó con la observancia del debido proceso, por cuanto, de un lado, se siguieron los lineamientos de la Ley 734 de 2002; y de otro, desde la formulación de los cargos y durante todas las etapas del proceso se le garantizó el derecho de defensa y contradicción.

Enunció que si el demandante era conecedor de lo dispendioso que resultaba el trámite realizado por la señora Margelica Ortiz Vda. De Parra, se lo debió manifestar, pues a pesar de solicitar en numerosas oportunidades que se resolviera de fondo su solicitud, ello nunca ocurrió.

Expresó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha reconocido la libertad con la que el juez disciplinario puede evaluar las pruebas, para así emitir su propio juicio, al tiempo que ha defendido la presunción de legalidad que ostenta el acto administrativo que contiene la sanción disciplinaria, al señalar que el control de la misma no puede constituir una tercera instancia.

3. La sentencia apelada⁶.

El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia de 28 de febrero de 2017 denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante. Lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que si bien el artículo 101 de la Ley 734 de 2002 estableció la notificación personal del auto de apertura de indagación preliminar, tal exigencia tiene aplicación cuando estén determinados los posibles autores, presupuesto fáctico que no ocurría al momento de proferir el auto del 15 de enero de 2010 por medio del cual se dio inicio a la indagación preliminar y se decretaron ciertas pruebas al Instituto Geográfico Agustín Codazzi; por ende, contrario a lo expuesto por el demandante, no era posible que fuera notificado debido a que para ese momento procesal aún no había sido identificado.

Observó que transcurridos dos años de haber sido proferida la sentencia declaratoria de pertenencia, esto es, el 12 de mayo de 2008, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó emitió fallo de tutela ordenando a la Oficina de registro de Instrumentos Públicos y privados del Chocó y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi tramitar de manera inmediata la solicitud formulada por la señora Margelica Ortiz Vda. De Parra, tendiente al registro de la sentencia de declaración de pertenencia en la Oficina de Instrumentos Públicos y a la cancelación de las ventas parciales inscritas con posterioridad al registro de la demanda. Sin embargo, del auto de indagación preliminar se extrae que aún con las sentencias de declaración de

⁶ Folios 683 a 695 del expediente.

pertenencia y la de tutela, las entidades no habían dado solución a la solicitud formulada por la citada señora.

Anotó en relación con la presunta vulneración del debido proceso, que conforme a las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario, no se puede advertir tal particularidad, dado que evidenció el apego a las normas propias del juicio, como tampoco se observa alguna de las irregularidades endilgadas en la actuación.

Dijo que si bien el demandante manifestó que la entidad se confundió para el cómputo de los términos para dar respuesta a la solicitud cartográfica y aduce la ilegalidad de los actos acusados por falta de proporción en la sanción, lo cierto es que no existe tal situación, pues de acuerdo con la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tenía el disciplinado un mes para dar contestación al requerimiento de la señora Margelica Ortiz Vda. De Parra, lapso que fue sobrepasado con creces en la medida en que fue resuelta de manera definitiva solo hasta el 6 de julio de 2010 por medio de la Resolución 27-001-00033-2010.

Señaló que sin desconocer la complejidad del trámite de mutación catastral de que se trata en este asunto, es innegable que el disciplinado, en su calidad de Director Territorial, faltó a sus deberes de dirección, organización, supervisión, y control de la ejecución de los proyectos y actividades relacionadas con los procesos cartográficos, agrológicos y catastrales asignados en la programación general del Instituto a la Dirección Territorial, previsto en el manual de funciones contenido en la Resolución 495 de 27 de junio de 2007, deberes que por demás corresponden a los principios de eficiencia y eficacia que rigen la función administrativa, por disposición del artículo 209 de la Constitución Política.

4. El recurso de apelación⁷.

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, por los motivos que se exponen a continuación:

Destacó que fueron varias las irregularidades que se cometieron por parte del operador disciplinario y que fueron desatendidas por el *a quo*, concretamente, porque: i) se le atribuyó a la acción litigiosa presentada por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra, el carácter de derecho de petición; ii) no se comprendió que la reclamación se radicó en la ciudad de Quibdó y no en Pereira, sitio de trabajo del sancionado; iii) no se tuvo en cuenta, de acuerdo con el manual de funciones, quienes eran los obligados a resolver los escritos de la peticionaria; iv) no entender que la queja fue en contra de los funcionarios de la oficina de Quibdó y no en contra del Director Territorial de Risaralda, quien no tenía la competencia para conocer de dicha reclamación; y, v) no fue valorada de manera ponderada la prueba testimonial, pues éstas lo exoneraban de responsabilidad disciplinaria.

En su sentir, tanto el cargo imputado como la sanción, no corresponden a la gravedad de la falta, es decir, el artículo 7º del Decreto 01 de 1984⁸ estableció que el incumplimiento de los términos de atención a las peticiones constituye causal de mala conducta, mientras que el numeral 49 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 indicó que serán faltas gravísimas las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con

⁷ Folios 148 a 172 del expediente.

⁸ “(...) ARTICULO 7o. DESATENCION DE LAS PETICIONES. La falta de atención a las peticiones de que trata este capítulo, la inobservancia de los principios consagrados en el artículo 3o. y la de los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes. (...)”.

sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta; por tal motivo, la sanción ha debido ser diferente, en tratándose que se trata de una falta gravísima.

Anotó que del material probatorio allegado al expediente se desconoció: la diferenciación que fue planteada en varias ocasiones en relación con el derecho de petición y la acción litigiosa; que el sancionado no infringió los deberes propios de su cargo, establecidos en el correspondiente manual de funciones; y, que se excluyó del proceso disciplinario a otros funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que tenían la obligación y el deber de atender la reclamación de la peticionaria.

Recapituló que el proceso disciplinario se encuentra viciado por diversas situaciones en particular, a saber, irregularidades en el trámite administrativo; desviación de poder por la errada interpretación de la solicitud; y, falta de proporcionalidad de la sanción.

Enunció, en lo que tiene que ver con la desviación de poder, que cierto es que la omisión de no responder derechos de petición dentro de los términos establecidos, es generador de la sanción disciplinaria, por ser considerada una falta, sin embargo, las acciones litigiosas no tienen términos, de ahí que es ilegal la sanción. Concretamente, la petición que radicó la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra se encuentran regladas por medio de las Resoluciones 2555 de 1988 y 070 de 2011.

Finalmente respecto a la proporcionalidad de la sanción, reiteró, que el disciplinado no es responsable de la falta endilgada, dado que como el Código Disciplinario Único la calificó como gravísima, no era procedente que fuera sancionado con una suspensión que fue convertida en multa.

5. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación, rindió Concepto mediante escrito en el que solicitó confirmar la sentencia del *a – quo*. Lo anterior con fundamento en lo siguiente⁹:

Anotó que, a diferencia de lo enunciado por el apelante en relación con el argumento que se le brindó a la solicitud presentada por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra como si se tratara de un derecho de petición, tanto el operador disciplinario como el *a quo* contabilizaron el plazo de un mes, estipulado en el artículo 100 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para efectos de brindar solución al caso que se le habían encomendado para su respuesta.

Expresó en lo que tiene que ver con la solicitud que se presentó en Quibdó y no ante la territorial de Risaralda, que era función del Director Territorial el dirigir, organizar, supervisar, coordinar y controlar lo concerniente a las oficinas delegadas, tal es el caso de Quibdó, por ende, le correspondía brindarle una solución a la solicitud presentada por la citada señora.

Agregó que no es de recibo la afirmación en referencia a que no se efectuó un correcto examen y ponderación a la prueba testimonial recaudada en el proceso disciplinario, por cuanto fue precisamente tal análisis lo que determinó una gradualidad en beneficio del disciplinado que determinó la suspensión por tres meses y no se adoptó una sanción más fuerte.

⁹ Folios 199 a 206.

Aseguró, de un lado, que los expedientes administrativos como los judiciales dan cuenta sin lugar a dudas de la falta por parte del disciplinado siendo en tal sentido improcedente la aplicación del principio *in dubio pro disciplinado*; y de otro, que de manera acertada tanto el *a quo* como la entidad demandada encuadraron la conducta dentro de la tipificación que correspondía “(...) *superando la condición por parte del recurrente se hace evidente al insistir que la falta a analizar parte del desconocimiento del término de contestación al derecho de petición. Siendo punto de partida para confundir y corroer por lo tanto la argumentación presentada, a manera de ejemplo no hace posible que las faltas propias de la Dirección de la Entidad sean extensibles al personal subalterno de las Oficinas Delgadas, equivoquen entre otro la tipificación de la conducta y por ende la dosificación de la sanción entre otros. (...)*”.

II. CONSIDERACIONES

Planteamiento del problema jurídico

Atendiendo a los argumentos planteados por la parte demandante corresponde a la Sala establecer si en el presente caso:

- i) Se vulneró el debido proceso del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, por cuanto, aparentemente, dentro del proceso disciplinario que fue adelantado en su contra por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se presentaron diversas irregularidades en la valoración probatoria que, de no haberse cometido, hubiese demostrado su exoneración de responsabilidad.

- ii) Existió una desproporcionalidad en la sanción que le fue impuesta al disciplinado, como quiera que la sanción aplicada no corresponde a la gravedad de la falta que le fue endilgada.

2.1. RESOLUCIÓN DEL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO RELACIONADO CON LA VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO POR LA INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA.

Dado que el apoderado del demandante señaló que dentro de la actuación disciplinaria se cometieron diversas irregularidades en cuanto a la valoración probatoria, la Sala, considera necesario para resolver este cargo, abordar los siguientes temas: i) la prueba como garantía del debido proceso en el proceso disciplinario; y, ii) el análisis del cargo.

De la prueba como garantía del debido proceso en el proceso disciplinario.

El Código Contencioso Administrativo en su artículo 84, actualmente el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estipuló como causal de anulación del acto administrativo el desconocimiento del derecho de audiencias o defensa, la cual tiene su origen en el artículo 29 de la Constitución Política¹⁰, que estableció la garantía fundamental del debido proceso.

¹⁰ "(...) **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

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

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin

Al respecto el tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa ha definido el debido proceso, como aquel sistema amplio de garantías que procura, a través de la realización del derecho material, la obtención de decisiones justas, y en esa medida dentro de la variedad de elementos que lo materializan, se hallan los de ofrecer y producir pruebas y obtener decisiones fundadas o motivadas con arreglo a las pruebas legalmente obtenidas y valoradas conforme a las reglas de la lógica y la sana crítica¹¹.

Es por lo anterior que, la actividad de producción y valoración de la pruebas en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales, se encuentran sujetas a reglas normativas que deben ser acatadas como garantía del derecho de defensa y del debido proceso, de manera que tienen que ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica porque, como ha de recordarse, las pruebas conducen, a través de la objetividad y de la abstracción, al establecimiento de aquellas realidades que han de conducir al juez o al operador disciplinario a sentenciar en uno u otro sentido.

La Corte Constitucional ha destacado la importancia de las pruebas en todo procedimiento, pues ha manifestado que solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta

dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

(...)".

¹¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo: Acto Administrativo, Tomo II, Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2006.

a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial. De hecho, en sentencia C-1270 de 2000, dicha Corporación se refirió al alcance del derecho a presentar y controvertir pruebas, en el escenario de los conflictos propios del derecho laboral:

“(...) 3.2. Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

3.3. Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende, hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas (...)”¹².

Es así que la actividad probatoria en sus distintas etapas, desde la obtención hasta la valoración de la prueba que servirá de fundamento a la imposición de una sanción disciplinaria, no debe ser ajena a lo establecido al artículo 29 de la Constitución Política, ni mucho menos a lo dispuesto en los artículos 128 y

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1270 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

siguientes de la Ley 734 de 2002¹³.

Justamente, es importante recordar que la autoridad disciplinaria cuenta con una potestad de valoración probatoria amplia, que le habilita para determinar, en ejercicio de discrecionalidad razonada, cuándo obran en un determinado proceso disciplinario suficientes pruebas como para forjarse la certeza y convicción respecto de la ocurrencia –o no ocurrencia- de determinados hechos.

¹³ “(...) **Artículo 128.** Necesidad y carga de la prueba. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.

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

Artículo 130. Medios de prueba. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario.

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

Artículo 131. Libertad de pruebas. La falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

Artículo 132. Petición y rechazo de pruebas. Los sujetos procesales pueden aportar y solicitar la práctica de las pruebas que estimen conducentes y pertinentes. Serán rechazadas las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

(...)

Artículo 140. Inexistencia de la prueba. La prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado, se tendrá como inexistente.

Artículo 141. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta.

Artículo 142. Prueba para sancionar. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado.

(...)”.

Dicho de otra manera, fue voluntad del Legislador el dotar a las autoridades que ejercen la potestad disciplinaria, de una facultad de valoración y apreciación probatoria –o facultad de libre formación del conocimiento del operador disciplinario- que incluye el poder para determinar cuándo se ha logrado recaudar un nivel de pruebas suficiente como para concluir con certeza y convicción que se pudo haber cometido una falta.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha definido precisado que el defecto fáctico tiene lugar *“cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado (...)”*¹⁴, bajo ese contexto indicó que existían dos dimensiones de éste, uno negativo y el otro positivo. El primero tiene lugar cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa o simplemente omite su valoración¹⁵, y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente; y el segundo, se presenta generalmente cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes para la definición del caso, que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas o cuando da por establecidas circunstancias sin que exista material probatorio que respalde su decisión.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-567 de 1998.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-239 de 1996.

“(..)

cuando un juez omite apreciar y evaluar pruebas que inciden de manera determinante en su decisión y profiere resolución judicial sin tenerlas en cuenta, incurre en vía de hecho y, por tanto, contra la providencia dictada procede la acción de tutela. La vía de hecho consiste en ese caso en la ruptura deliberada del equilibrio procesal, haciendo que, contra lo dispuesto en la Constitución y en los pertinentes ordenamientos legales, una de las partes quede en absoluta indefensión frente a las determinaciones que haya de adoptar el juez, en cuanto, aun existiendo pruebas a su favor que bien podrían resultar esenciales para su causa, son excluidas de antemano y la decisión judicial las ignora, fortaleciendo injustificadamente la posición contraria (...)”.

Sin embargo, indistintamente del tipo de “dimensión” que se cometa, es evidente que cuando no se realiza un juicio valoratorio integral de la prueba, se incurre en una irregularidad en la actividad probatoria, la cual atenta no solo el derecho de defensa, sino también el debido proceso, ya que se infringen principios, garantías, derechos y deberes, previstos en la ordenamiento constitucional y legal, que rigen los actos probatorios y las pruebas en sus etapas de solicitud, decreto, práctica, valoración e impugnación de las mismas.

ii) Análisis del cargo.

Concretamente el apoderado del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez alegó en su recurso de apelación que no se tuvo en cuenta dentro del proceso disciplinario: i) el tipo de reclamación que presentó la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra; ii) que la citada petición fue radicada en la ciudad de Quibdó y no en Pereira, sitio de trabajo del sancionado; iii) quienes eran los obligados a resolver los escritos de la peticionaria; iv) que la queja fue en contra de los funcionarios de la oficina de Quibdó y no en contra del Director Territorial de Risaralda; y, v) la prueba testimonial.

En virtud de lo anterior, la Sala, citará los hechos que dieron lugar a la sanción y luego relacionará las pruebas que sirvieron de sustento para proferir los fallos sancionatorios, para luego, abordar cada uno de los planteamientos que esbozó en su defensa el apoderado del demandante.

De los hechos que dieron lugar a la sanción

Al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez le fueron imputados dos cargos en particular, a saber:

- i) En su condición de Director Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- obró en forma negligente en relación con el trámite catastral que solicitó la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra y que fue complementado el 16 de julio de 2009¹⁶, en relación con el cumplimiento de las sentencias de pertenencia proferidas en primera y segunda instancia, respectivamente, por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Quibdó¹⁷ el 31 de mayo de 2005 y el Tribunal Superior del Distrito de Quibdó el 30 de marzo de 2006, pues solo hasta el 6 de julio de 2010 fue resuelto de manera definitiva su petición por medio de la Resolución 27-001-0033-2010 de 2010.

- ii) Al obrar de manera omisiva al no brindar la respuesta al derecho de petición que presentó la señora Xenia Lozano Victoria el 20 de octubre de 2009, en su condición de apoderada de la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra.

Sea la oportunidad para aclarar que por este último cargo, el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez fue absuelto, como quiera que no existió la certeza en el expediente administrativo, que el disciplinado no hubiese contestado el

¹⁶ Radicado en la Oficina Delgada de Quibdó escrito contentivo de levantamiento topográfico y listado de compradores respecto del Lote de terreno con extensión de 13 hectáreas ubicado frente al Aeropuerto de Quibdó, en el barrio las Américas.

¹⁷ Como Juez Civil *ad-hoc* – Información tomada de la sentencia de 30 de marzo de 2006 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, dentro del proceso de pertenencia incoado por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra (folios 11 a 40 del anexo 1).

derecho de petición radicado el 20 de octubre de 2009 de manera oportuna; mientras que por el primer cargo, fue sancionado con 3 meses de suspensión del ejercicio del cargo sin inhabilidad especial, por cuanto, de acuerdo con los actos acusados, quedó demostrada que la respuesta que se le brindó a la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra no fue oportuna ni eficaz, pues fue proferida 1 año después de haber presentado la petición que presentó 16 de julio de 2009.

De las pruebas que sirvieron de fundamento para imponer la sanción

· A través de la sentencia de 30 de marzo de 2006 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó ordenó¹⁸:

“(...) PRIMERO.- CONFIRMAR, pero con modificación la sentencia de primera instancia proferida en primera instancia, para disponer que se declara que pertenece en dominio pleno y absoluto a la demandante MARGELICA ORTIZ VIUDA DE PARRA, identificada con C.C. (...), por haberlo ganado por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio el inmueble por el que presentó demanda de pertenencia, comprendido dentro de los siguientes linderos específicos: Por el Norte, con el aeropuerto de Quibdó; por el Oriente, con los mismos terrenos y con mejoras que pertenecieron a MANUEL ANTONIO PALACIOS; por el Sur, con la Quebrada la Yesca, de por medio con predios del PRESBITERO ERNESTO ARIAS ARELLANO; y por el occidente con fundos que son o fueron de RAMÓN SEPÚLVEDA, PEDRO MARIN y Zona agropecuaria, en un área de trece hectáreas, el cual hace parte de otro de mayor extensión inscrito al folio de matrícula No. 180-1953 (...)

SEGUNDO. Se confirma la sentencia en los numerales segundo, tercero y cuarto.

TERCERO. Ordenar se registre esta sentencia, en la oficina de registro de instrumentos públicos y privados de Quibdó, conforme lo dispone el art. 690 literal a), inciso 5, del C.P.C: y que las ventas parciales inscritas con posterioridad al registro de la demanda, sobre-

¹⁸ Folios 11 a 40 del anexo 1.

*fracciones del terreno objeto de la demanda de pertenencia, quedan sin efecto y en consecuencia, deben cancelarse, como en efecto se ordena. Igual deben cancelarse todos los gravámenes y limitaciones de dominio, y en general todos los registros de transferencias del dominio hechos con posterioridad al registro de la demanda ordinaria que generó este proceso. Oficiese en tal sentido a la oficina de registro de instrumentos públicos de la ciudad.
(...)”.*

· El 7 de diciembre de 2006 el Jefe del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Oficina Delegada del Chocó- le solicitó al Registrador Principal de Instrumentos Públicos del Círculo de Quibdó que:

“(...) Envío a usted copia de los listados por número de predio que contienen la información de las planchas de la manzana y predios que conforman un informe detallado en el plano presentado por la señora MARGELICA ORTIZ VDA. DE PARRA se encuentran en el mismo, contiene además la información de matrículas inmobiliarias que hasta la presente se han inscrito en catastro. Lo anterior con miras a que se nos transcriba oficialmente la información de las matrículas que se cierren, atendiendo lo dispuesto en la sentencia No. 0034 de marzo 30 de 2006 (...)”.

· El 28 de marzo de 2007 el Registrador Principal de Instrumentos Públicos del Círculo de Quibdó le informó al Jefe del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Oficina Delegada del Chocó- que no era posible efectuar el registro del listado de inmuebles, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado Segundo Laboral y confirmado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, por cuanto se presentaban una serie de inconsistencias, concretamente, porque existían predios que no deberían estar en aquella relación¹⁹.

· El 12 de mayo de 2008 el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó tuteló el derecho fundamental al debido proceso de la señora

¹⁹ Folio 77 del anexo 1.

Margelica Ortiz Viuda de Parra; por ende, ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Chocó y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que dentro del término 10 días tramitara de manera inmediata la solicitud realizada por la citada señora en relación con el cumplimiento de la sentencia que había proferido el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó²⁰.

· El 12 de junio de 2008 el apoderado de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra le solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Seccional Chocó-, en atención a lo ordenado en la tutela suscrita por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó que se le diera trámite a la inscripción de las 13 hectáreas reconocidas por el Tribunal Superior del Circuito de Quibdó²¹.

· El 19 de junio de 2008 el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez le informó a la Juez Segunda Penal del Circuito de Quibdó, a quien había proferido la sentencia de tutela amparando el derecho fundamental del debido proceso de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra, de un lado, que la escala del plano no coincidía con las cuotas o medidas incorporadas en el plano; y de otro, que *“(...) la localización del inmueble objeto de pertenencia debió obedecer a un levantamiento topográfico actual realizado por la accionante quién debe-saber cuáles son los linderos específicos del inmueble y estos los que debieron, ser avalados o ratificados por el auxiliar de la justicia que ilumino al Juez para el fallo y no al IGAC localizarle el terreno que ni la propia dueña sabe lo que tiene; así las cosas, una de nuestras misiones institucionales es precisamente elaborar la cartografía oficial del Estado Colombiano pero no hacerle planos a particulares, en ese orden de ideal, nuestro control se basa, en avalar las mensuras técnicas presentadas por los administrados para ser incorporadas a la cartografía IGAC a fin que sirvan de control en el constante tráfico inmobiliario (...).”*²²

²⁰ Folios 41 a 48 del anexo 1.

²¹ Folio 119 del anexo 1.

²² Folios 129 y 130 del anexo 1.

· El 21 de enero de 2009 el Jefe Delegado del Instituto Agustín Codazzi Chocó le remitió al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, Director Territorial de Risaralda, la solicitud que había realizado el apoderado de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra en relación a la actualización de la información catastral de los predios que se encontraban a su nombre²³.

· El 16 de julio de 2009 el apoderado de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra al solicitar que sea tenido en cuenta el levantamiento del levantamiento topográfico que presentó, indicó que²⁴:

“(...) Anexo a la presente remito (sic) Levantamiento Topográfico de las 13 hectáreas pertenecientes a la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra, ubicados en el Barrio las Américas Quibdó, realizado por el Ingeniero Ismael Harry Reales Parra, igualmente anexo listado de las personas a las que la señora Margelica le ha vendido terrenos de su propiedad. Agradezco de antemano la atención y la diligencia con la presente (...)”.

· El 25 de septiembre de 2009 el Jefe Delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Chocó- le remitió al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, Director Territorial de Risaralda, la solicitud presentada por el apoderado de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra en el que solicitaba que se pronunciara respecto del levantamiento topográfico que habían realizado para efectos de dar cumplimiento a la sentencia del 30 de marzo de 2006 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó²⁵. Al igual que esta petición, le fue enviada otras en el mismo sentido que presentó la citada señora el 14 de octubre de 2009²⁶, 27 de enero de 2010²⁷ y 29 de marzo de 2010²⁸

²³ Folios 64 y 65 del anexo 1.

²⁴ Folio 49 del anexo 1.

²⁵ Folios 62 y 63 del anexo 1.

²⁶ Folio 167 del anexo 1.

· El 3 de noviembre de 2009 la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra presentó ante el Procurador General de la Nación una queja en contra del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, porque a pesar de que se había proferido una sentencia el 30 de marzo de 2006 por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó en la que se había declarado la prescripción adquisitiva de dominio de un inmueble, lo cierto es que él no se había efectuado ningún trámite en aras a dar cumplimiento a dicha decisión judicial. Para el efecto expuso²⁹:

“(...) hoy nos encontramos que lo (sic) oficina de planeación municipal continúa concediendo licencias de construcción, haciendo caso omiso de la sentencia hoy ejecutoriada y que prohíbe seguirnos perturbando y al nosotros reclamar lo único que nos aducen es que cumplen con los requisitos para ello y que no pueden hacer nada. La pregunta reina es ¿Dónde queda la decisión del juez confirmada por el tribunal?, ¿Por qué si estas personas están requeridas judicialmente hoy tiene licencia para construir?, ¿acaso plantación (sic), registro y catastro no recibieron copia de la sentencia?, ¿Por qué no se exigió la firma de acta de buena vecindad?

9. De igual manera a la oficina de registros públicos y Agustín Codazzi de común acuerdo basados en que no conocían la propiedad, debíamos hacer levantamientos topográficos para ellos saber que debían anular sobre 13 hectáreas, se realizó con un costo de 9 millones de pesos hace 3 años cuando se dio el fallo igualmente no se logró el objetivo.

10. Como náufragos en una isla sin esperanzas con la ayuda de un abogado indignado por tanto abuso dándonos crédito para pagar sus honorarios se inició una acción de tutela fallada en mayo de 2008 a favor nuestro, nuevamente el señor Edwin Quintero Soto (sic) Jefe de Agustín Codazzi Risaralda Choco y el señor Víctor Valencia Jefe Oficina de Registro solicitan ante el fallo de la tutela realizar un nuevo levantamiento donde debíamos ubicar lotes, casas, manzanas, además pasarles un listado con nomenclaturas este último con un costo de 12 millones de pesos que solo dios sabe cómo lo vamos a pagar.

²⁷ Folio 169 del anexo 1.

²⁸ Folio 170 del anexo 1.

²⁹ Folios 3 y 4 del anexo 1.

10. Desde el pasado 16 de julio de año en curso se les radico a los funcionarios antes mencionados el levantamiento topográfico como lo requerían y a la fecha no tenemos solución al conflicto.

11. En repetidas ocasiones nos hemos dirigido a la procuraduría de Quibdó y es poco lo que hemos logrado la última queja fue radicada el 14 de enero del 2009.

12. Como último acontecimiento hemos recibido el cobro del impuesto catastral por un valor de 25 millones fraccionado en 5 cobros, difícil de entender si a todas las personas que tienen construcciones en el predio se les cobra además como para realizar este cobro si somos propietarios del inmueble, pero para respetar nuestros derechos y más aún una orden judicial no (...).”

· El 3 de febrero de 2010 el Contratista Digitalizador del Instituto Geográfico Agustín Codazzi presentó su concepto en relación con el levantamiento topográfico del predio de la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra en el que concluyó³⁰:

“(...) 1. La información suministrada tanto por la señora Margelica como por la Aerocivil es coherente espacialmente, sin embargo, la cantidad de desenglobes consignados en la documentación legal no es coherente con la cantidad de predios que según el IGAC modificaría, debido a esto es necesario verificar esta información.

2. En coherencia con el primer punto se toman como válidos ambos levantamientos topográficos, lo que indica un problema de sobreposición de linderos cuya aclaración debe realizarse por medios legales más allá de los alcances de este concepto técnico.

3. La información IGAC es resultado de la conservación dinámica y del proceso de titulación de predios que actualmente se viene desarrollando en el área urbana del municipio de Quibdó, por esta situación la información catastral se asume como actual, válida y oficial de referencia para la emisión de este concepto.

(...)”.

· Por medio de la Resolución 27-001-0033-2010 de 6 de julio de 2010 se dio cumplimiento a la orden judicial emanada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó³¹.

³⁰ Folios 68 a 74 del anexo 1.

³¹ Folios 138 a 232 del anexo 2.

· El 22 de noviembre de 2010 rindió declaración el señor Henry Quiroga Vaca, quien se desempeñó como Asesor de la Dirección Territorial de Risaralda, en los siguientes términos³²:

*“(…) **PREGUNTADO.** - Díganos que sabe usted del caso de la señora Margelica Parra Ortiz relacionado con posibles demoras en un trámite catastral y que se está investigando dentro del proceso disciplinario No. 00-1391-09. **CONTESTO.** - A la señora Margelica Parra Ortiz la relaciono con un predio que tenía o tiene en la ciudad de Quibdó, Departamento de Chocó, la relaciono porque en la última actualización del municipio de Quibdó, ella tenía un predio en litigio el cual a través de la Territorial Risaralda se tramitó la actualización de la información física, jurídica y económica de esa jurisdicción. La Dirección Territorial Risaralda adelantó el proceso de actualización de la formación catastral y en esa época asesoré el reconocimiento predial el cual es responsabilidad de la parte técnica en cabeza del Jefe de Formación y/o actualización quien igualmente firma las resoluciones de todos los cambios o mutaciones que surjan dentro del proceso, esto está en la resolución No. 473 de 1997 que modifica la resolución No. 2555 de 1988, él se apoya (el Jefe de formación o mercado inmobiliario, quien haya sido delegado o asignado por el Director Territorial) en el Coordinador General del proyecto que parece ser el doctor Fernando Parra; en este proceso de la actualización de la formación catastral como lo reza el artículo 88 de la resolución 2555 de 1988, se debió revisar los elementos físicos y jurídicos del catastro en todos los predios que quedaron en la inscripción y vigencia. De otra parte es necesario precisar que antes del 26 de noviembre de 2007 fecha en la que se emitió la resolución No. 835 de 2007 la Dirección Territorial Risaralda es el competente para conocer este proceso de actualización, en la resolución 835 del 26 de noviembre de 2007 se enuncia que la Delegada de Quibdó pasa a la Territorial Antioquía, y de lo que tengo conocimiento la Dirección Territorial Antioquia no pudo recibir la oficina delegada de Quibdó por hechos que quedaron registrados en un acta suscrita en conjunto con la Oficina de Control interno. Dentro de las funciones como asesor técnico se les indica en los diferentes procesos las situaciones físicas y jurídicas normativas que se deben adelantar para los casos que la Dirección Territorial requiera, no siendo conceptos obligantes y los fallos o cambios de la información que se emita es directamente responsable de quien firma las resoluciones sea del proceso de conservación o actualización catastral*

***PREGUNTADO.** - Díganos en el proceso de actualización de la formación del municipio de Quibdó debió quedar solucionado el trámite catastral del*

³² Folios 238 y 239 del anexo 2.

predio de la señora Margelica Parra? **CONTESTO.** - Si lo miramos taxativamente el artículo 88 de la resolución 2555 de 1988 reza que es para lo que se ponga en vigencia, sin embargo, existe el proceso de la conservación que atiende todas aquellas situaciones que los usuarios informen o de oficio se detecten que no quedaron ajustados al aspecto físico y jurídico real. **PREGUNTADO.** -Díganos si usted como asesor de la Territorial Risaralda para esa época tiene conocimiento de que se le hayan autorizado traslados de presupuesto para atender el sector donde se encuentra ubicado el predio de la señora Margelica Parra? **CONTESTO.** - La Subdirección de Catastro remitió recursos a la Territorial Risaralda para atender el proceso de actualización catastral del municipio de Quibdó, igualmente creo que al año siguiente a solicitud de la Misma Dirección Territorial y Jefe Delegado la Subdirección remitió recursos económicos para atender mutaciones pendientes por tramitar al siguiente año de terminada la actualización (...).”.

El 11 de diciembre de 2013 la señora María Argenis Moreno Rivas, quien se desempeñaba como Auxiliar de Apoyo en la Dirección Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, rindió declaración dentro del proceso disciplinario así³³:

“(...) **PREGUNTADO:** Informe todo lo que tenga conocimiento sobre el trámite catastral dado a la petición de la señora MARGELICA ORTIZ Vda. de PARRA, fechado el 16 de julio de 2009, y radicado en la Unidad Operativa de Quibdó (Chocó). **CONTESTO:** En esa época laboraba en las dependencias de la delegada de Quibdó como digitalizadora y me di cuenta según una sentencia dada por un juzgado de Quibdó que los predios del barrio las Américas al parecer eran de la señora Margelica y que se podían inscribir si eran del 22 de julio de 1996 hacia atrás, recuerdo que Danny llevo un listado a instrumentos públicos para que ellos pudieran estudiar el caso y nos pasaran la información que esa entidad tenía en su base de datos inscritos del barrio las Américas y tengo entendido que nunca dieron respuesta y solo llegaban inscripciones per nosotros solo inscribimos los predios que según decía la sentencia que se podían inscribir, es más recuerdo que Danny antes de que llegara la solicitud de esa señora Margelica, solicito a la sede central del IGAC, personal de apoyo para estudiar el caso de esa señora y nunca le respondieron que yo sepa y además recuerdo que el doctor Edwin, Danny, la

³³ Folios 462 a 464 del anexo 3.

*señora Margelica, el registrador y sus abogados se reunieron en la oficina de instrumentos públicos de la ciudad para arreglar el tema de esa solicitud y según lo que me consta de esas reuniones era que se iba hacer por parte del IGAC una verificación en campo de los predios del barrio las Américas, desde ese momento vinieron durante mucho tiempo y muchas veces funcionarios del IGAC de Pereira a medir y a revisar esos predios y Danny muchas veces se fue a visitarlos de eso me acuerdo que fue como año y medio porque nada de la información suministrada por esa señora Margelica coincidía con la información que teníamos en la delegada, una vez terminado todos estos trabajos de verificación en campo de los predios se procedió y sino mal recuerdo eran más de mil predios, se expidió la resolución 80 de 2010 en el cual quedaron los predios que aparecían en terreno en ese entonces. (...) **PREGUNTADO:** Sírvase manifestar si tiene conocimiento que sucedió con la petición de la Señora Margelica Ortiz Vda. De Parra. **CONTESTO:** Ese trámite de esa petición fue hecha a través de la resolución 80 de 2010 después de hacerse la verificación y estudio en campo de cada uno de los predios que comprendían las 13 hectáreas de ese barrio. (...)*”.

Por su parte, el señor Danny Enrique Delgado Albornoz, quien fungía como Profesional Universitario código 2045 grado 05 en la Unidad Operativa de Quibdó de la Territorial de Risaralda, expresó en su declaración que:

*“(...) **PREGUNTADO:** Ya que dice saber el motivo de la diligencia, diga todo lo que usted sepa le conste y desee manifestar sobre los hechos materia de investigación que se encuentren consignados en el auto de apertura de investigación de fecha 26 de julio de 2010. **CONTESTO:** En mi calidad de Jefe de la Unidad Operativa de Quibdó Choco, según por lo que escuche el problema de la señora Margelica venía desde el año 2007, fecha en la cual se hizo la actualización catastral de Quibdó, la fecha de ingreso mía al IGAC, fue el 05 de septiembre de 2008, desde mi ingreso solicite de manera escrita y verbal que se me diera capacitación para ocupar el cargo, la cual nunca se me brindó ni me dieron a conocer cuáles eran mis funciones en el cargo que ocupó actualmente, para el año 2009, meses antes de que se presentara la solicitud de la señora Margelica solicite a la subdirección de catastro que se me brindara apoyo para dar trámite y solución a varios casos entre ellos el de esta señora Margelica, la Aerocivil, Cesar Friedman Arroyave, Carlos Corredor,*

León Ferrer y un sin número de peticiones o de problemas que surgieron en el barrio las Américas a raíz de la actualización catastral, ayuda que nunca me fue dada por la Subdirección de Catastro, problemas heredados del antiguo jefe de la delegada Víctor Luis Guzmán, quiero resaltar que para esa fecha en la oficina delegada éramos dos funcionarios de planta para atender todo un departamento el cual tiene treinta municipios y más de 75.000 predios, fuera de los derechos de petición presentados por los usuarios y las visitas de campo que debo hacer situación que desborda la capacidad de atención efectiva y sobre todo con esta problemática del barrio las Américas y del estado de abandono que ha estado esta delegada por parte de la sede central, sin embargo con el director territorial Risaralda de la época, Doctor Edwin Alberto Quintero Sánchez, siempre estuvimos prestos para dar solución a ese problema y a los de los diferentes usuarios que se acercaban a la delegada, en este caso en particular me referiré en la siguiente forma: el año 2009 para los meses de julio y agosto y siguientes nos reunimos con la señora Margelica y sus abogados Esteban Lewis Caicedo y Johnny Alexander Caicedo en la oficina de registros públicos de Quibdó con los funcionarios de esa entidad, el doctor Edwin y yo para tocar el tema concernientes a los predios del barrio las Américas, y solicitamos a la señora Margelica y al registrador que nos aportaran los planos topográficos de las 13 hectáreas que comprendían el barrio las Américas y los folios de matrículas inmobiliarias para empezar a estudiar el caso y designar un funcionario en comisión para que se encargara exclusivamente a estudiar dicha solicitud por era y es bastante compleja ya que comprometía predios de la Aeronáutica Civil y de otros particulares los cuales según la sentencia del juzgado laboral quedaban exentos de la inscripción catastral, la señora Margelica posteriormente casi finalizando el año apporto unos planos que no coincidían con la realidad física y jurídica de los inmuebles, motivo por el cual en varias ocasiones sostuvimos reuniones el doctor Edwin, otros funcionarios de la Territorial Risaralda y yo con la señora Margelica, sus abogados y el registrador de instrumentos públicos para que por favor aportaran la documentación solicitada tantas veces, ante la renuencia de la señora, el doctor Edwin nombró una comisión desde la ciudad de Pereira para que hiciera un levantamiento topográfico exacto del barrio las Américas en el año 2010 y yo de manera personal fui a buscar los folios de matrícula inmobiliaria a la oficina de registro e instrumentos públicos de la ciudad, los cuales hasta la fecha nunca han sido completos, ya estando la comisión en la delegada nos dedicamos exclusivamente al estudio y la visita de los

predios que comprendían las trece hectáreas del barrio las Américas, después del estudio jurídico y físico de todos los predios, se procedió a dictar la resolución 27-01-0080-2010 con la cual se inscribieron los predios tantas veces mencionados y procedí a notificar a la señora Margelica (...)”.

El señor Ernesto Arango Ruiz, quien para el 27 de diciembre de 2013 ostentaba el cargo de Oficial de Catastro código 3110 grado 07 en la Dirección Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, señaló en la declaración que rindió, que³⁴:

*“(...) **PREGUNTADO:** Informe al Despacho todo lo que tenga conocimiento sobre el trámite catastral dado a la petición de la señora MARGELICA ORTIZ Vda. de PARRA, fechado el 16 de julio de 2009, y radicado en la Unidad Operativa de Quibdó (Chocó). **CONTESTO:** El año pasado para el mes de septiembre en el proceso de actualización catastral del municipio de Quibdó se actualizó la carta catastral 01-01-0242 que hace parte del predio de la señora Margelica y consistió en incorporación de viviendas, mejoras y predios que no correspondían a la señora, entre ellos los de un señor Ferrer con escrituras anteriores a la inscripción de la demanda, con un contratista que es un reconocedor predial se hizo la localización de los predios anteriormente a la demanda y lo que no nos mostraron ninguna escritura se inscribió como mejoras, con la señora Margelica nunca tuve trato solo con la hija y este año 2013 en la actualización permanente siguieron apareciendo predios con escritura pública anteriores a la demanda. (...)”*

A su turno el señor Duvan Alfonso Medina Castaño, quien era el Técnico Operativo código 3132 grado 08 en la Dirección Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, manifestó que:

*“(...) **PREGUNTADO:** Informe al Despacho todo lo que tenga conocimiento sobre el trámite catastral dado a la petición de la señora MARGELICA ORTIZ Vda. de PARRA, fechado el 16 de julio de 2009, y radicado en la Unidad Operativa de Quibdó (Choco).*

³⁴ Folios 468 y 469 del anexo 3.

CONTESTO: Mediante orden dada por el Director Territorial de la época Doctor Edwin Quintero, que era que inicialmente era localizar una información y unos planos en el cual estaba haciendo reclamación de un terreno en la municipio de Quibdó y el cual afectaba una información catastral de unos predios del barrio las Américas, dicha localización por orden mía y asesoramiento mío fue realizada por el contratista ya fallecido Alejandro Alberto Castaño Gallego toda vez que la información que esa señora brindó se sobreponía con la información existente de la Aerocivil pues allí queda el aeropuerto el Caraño de Quibdó, concluyendo que la información se recibió en formato análogo y la cual se escaneo y se localizó espacialmente al sistema de referencia magna sirgas del IGAC y como dije anteriormente se sobreponía sobre varias manzanas catastrales existentes, concluyendo que ambos levantamientos se tomaron como válidos pero con el agravante de una sobreposición de linderos que tenían que ser resueltos por la vía judicial y legal más allá de la orden por el Director Territorial. Posteriormente finalizando el año 2010, nuevamente el Director Territorial me ordena junto con el funcionario Carlos Alberto Giraldo, apoyarlo en el proceso de verificación en oficina del trabajo por el realizado en campo por una orden del Director, localizando los predios con los títulos anteriores a la fecha de la inscripción de la demanda o inscripción catastral y yo lo localizaba en un modelo de plano utilizando el programa ARGIS, finalmente cuando se localizaron la gran mayoría de predios, también había involucrados muchos predios de un señor de apellido FERRER, e imprimí un plano en el cual había predios vigentes, predios cancelados y los que quedaban vigentes de la señora MARGELICA y predio reclamado por la señora era de 13 hectáreas y que como se sobreponía con el predio de la Aerocivil y cuya escritura es mucho más antigua, esa área toco descontársela al predio de Margelica y finalmente Carlos Giraldo presento un informe final al respecto de todo este cruce de información, últimamente el funcionario Ernesto Arango que ha estado de coordinador de los procesos de actualización catastral ha estado trayendo un nuevo plano del sector donde se deben cancelar predios que no existan y como la información en los procesos de actualización catastral (...).”

Entre tanto el señor Carlos Alberto Giraldo Hoyos³⁵, quien ocupaba el cargo de Oficial de Catastro código 3110 grado 07 en la Dirección Territorial de Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, expresó que:

*“(…) **PREGUNTADO:** Informe al Despacho todo lo que tenga conocimiento sobre el trámite catastral dado a la petición de la señora MARGELICA ORTIZ Vda. de PARRA, fechado el 16 de julio de 2009, y radicado en la Unidad Operativa de Quibdó (Choco). **CONTESTO:** este caso es de hace como tres o cuatro años pues yo recibí una orden del director de entonces Edwin Quintero para estudiar y resolver ese expediente que era bastante extenso. Inicie con el estudio haciendo un análisis detallado de todos los documentos, se trataba de una demanda que esta señora había interpuesto en el juzgado en Quibdó y ya había sido fallada en segunda instancia por el Tribunal Superior de esa ciudad y por la cual se me comisionó e hice una revisión sobre las fichas catastrales en la Delegada y solicitando a la Oficina de Registro de Quibdó todas las matriculas inmobiliarias involucradas en el caso, sin ninguna respuesta favorable de esa entidad sobre la entrega de esos folios de matrícula y recuerdo que solo me permitieron verlos en pantalla, lo cual resultó una labor demasiado extensa para cumplir mi comisión y esos funcionarios tenían mucho prisa en esos días con ese tema de Margelica, el caso en si se trataba según los argumentos de esa señora que era que ella propietaria de unas trece hectáreas de tierra en el barrio Las Américas en Quibdó y que está lleno de propiedad unas con título y otras solo mejoras, pero que sobrepone en cierta parte con unas fajas de terrenos del aeropuerto propiedad de la Aerocivil y con predios de otros particulares como el señor Ferrer y otros, (...)”.*

El señor Edwin Alberto Quintero Sánchez dentro de la versión libre que rindió expresó lo siguiente³⁶:

*“(…) **PREGUNTADO:** Ya que dice saber el motivo de la diligencia, diga todo lo que usted sepa le conste y desee manifestar sobre los hechos materia de investigación que se encuentren consignados en*

³⁵ Folios 473 y 474 del anexo 3.

³⁶ Folios 486 a 490 del anexo 3.

el auto de apertura de investigación de fecha 26 de julio de 2010. CONTESTO: Se trata de una denuncia a todas luces TEMERARIA, teniendo en cuenta que los peticionarios hoy denunciados han tratado por todos los medios de hacer inscribir un predio de 13 hectáreas, polígono que abarca un barrio entero, vías públicas y sitios gubernamentales, declarado mediante sentencia judicial en mi concepto nada clara; con la finalidad de dar luces al instructor del presente proceso, me permito esbozar los siguientes antecedentes: 1-Para los fines de dar aplicación por parte del Instituto a la sentencia judicial referenciada, se partió de tres premisas que son claras para esta entidad: (i). La demanda se eleva sobre el folio de matrícula inmobiliaria No. 180-1953 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Quibdó. (Es de anotar que dentro del polígono de las 13 hectáreas se encuentran otros folios de matrículas diferentes al folio demandado y cuyo nacimiento no procede del folio demandado con anterioridad a la inscripción de la demanda y que no fueron demandados, en ese sentido, no era procedente en primer término la inscripción de las 13 hectáreas). (ii) Según lo prescribe la página 27 de la sentencia judicial emanada por la Sala Única del Honorable Tribunal Superior de Quibdó del 30 de marzo de 2006, que reza: pertenencia se declarará sobre la totalidad del lote pretendido y solo excluye a quienes hayan registrado un título de adquisición, con anterioridad a la inscripción de la medida cautelar. (...) (iv). En el expediente procesal no se encontró un levantamiento topográfico que diera luz a los jueces o en este caso al IGAC sobre la verdadera ubicación geoespacial del predio objeto de sentencia judicial, como quedo establecido en las declaraciones rendidas por los técnicos del IGAC no hubo claridad en el polígono como tampoco hubo un plano que así nos diera certeza, por el contrario lo único que hizo la parte denunciante fue presentarnos varios planos acomodados a sus intereses que no eran coherentes entre sí y que tenían como base un plano realizado por la secretaría de planeación municipal de Quibdó, del año 1956, con lo cual genero mayores traumatismos en la decisión administrativa que debía tomar el Instituto (...).”

Pues bien, con fundamento en lo anterior se puede concluir que el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez fue sancionado por haber obrado en forma negligente con el trámite catastral que le había solicitado la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra, en relación con la inscripción de un predio de 13 hectáreas en el casco urbano del municipio de Quibdó, pues a pesar de que

el 12 de junio de 2008 la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra le solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Seccional Chocó-, en atención a lo ordenado en la tutela suscrita por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó, que se le diera curso a tal gestión, lo cierto fue que solo hasta el 6 de julio de 2010³⁷ fue resuelta tal situación.

Bajo ese contexto, el apoderado del demandante expuso en el recurso de apelación que no se había tenido en cuenta la complejidad del trámite que se debía adelantar por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en referencia al cumplimiento de la orden judicial, sin embargo, se debe tener en cuenta que por medio del artículo 100 de la Resolución 2555 de 1988³⁸, suscrita por el Director General del Instituto Agustín Codazzi, se dispuso lo siguiente:

“(...) Artículo 100°. Término para Ejecución de las Mutaciones. Las mutaciones de que trata el artículo 94³⁹, se realizarán en un término

³⁷ Fecha en que fue proferida la Resolución 27-001-0033-2010 de 2010.

³⁸ *“(...) Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984*

(...)”

³⁹ *“(...) Artículo 94°. Clasificación de las Mutaciones. Para los efectos catastrales las mutaciones se clasificarán en el orden siguiente:*

Mutaciones de Primera clase: Las que ocurran respecto del cambio de propietario o poseedor;

Mutaciones de Segunda clase: Las que ocurran en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor;

Mutaciones de Tercera clase: Las que ocurran en los predios bien sea por nuevas edificaciones, construcciones, o demoliciones de éstas;

Mutaciones de Cuarta clase: Las que ocurran en los avalúos de los predios de un municipio por renovación total o parcial de sus aspectos físicos y económicos, tales como los reajustes anuales ordenados por los artículos 6o. y 7o. de la Ley 14 de 1983 y por los autoavalúos legalmente aceptados; y

Mutaciones de Quinta clase: Las que ocurran como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación o la actualización de la formación del catastro.

(...)”

máximo de un mes, contado a partir de la fecha de recibo de la solicitud con los documentos pertinentes o de la información registral. (...)”.

Nótese que de acuerdo con la citada normativa, todos los tramites que tengan que ver con mutaciones catastrales⁴⁰, tales como, las que ocurran respecto del cambio de propietario o poseedor, en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor o como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación o la actualización de la formación del catastro, entre otros, el plazo máximo para llevar a cabo estas diligencias es de un mes contado a partir de la fecha en que fue radicada la solicitud, pero en el presente caso se evidencia un retardo de más de 2 años desde cuando fue proferida la decisión del juez de tutela, en donde ordenó dar trámite a la inscripción de las 13 hectáreas reconocidas por el Tribunal Superior del Circuito de Quibdó⁴¹ a la señora Margelica Ortiz viuda de Parra.

Es importante precisar, que sin lugar a dudas la diligencia que se venía adelantando al interior de las oficinas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi era dispendiosa y demorada, dada su complejidad, pues se debe recordar que la inscripción abarcaba 13 hectáreas que estaban ubicadas dentro del casco urbano de Quibdó, pero dentro del proceso disciplinario no se evidencian los suficientes documentos que soporten o, en su defecto, justifiquen la demora, pues pese a que la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra presentó, diversas peticiones⁴², las cuales le fueron trasladadas al disciplinado para que se le resolviera de manera definitiva su asunto, en

⁴⁰ “(...) Artículo 93°. *Mutación Catastral. Se entiende por mutación catastral todo cambio que sobrevenga respecto de los elementos físico, jurídico o económico de los predios cuando sea debidamente inscrito en el Catastro. (...)*”

⁴¹ Folio 119 del anexo 1.

⁴² El 16 de julio de 2009, el 25 de septiembre de 2009, el 14 de octubre de 2009, el 27 de enero de 2010 y el 29 de marzo de 2010.

ningún momento se le contestó o se le expresó las diversas dificultades que se pudo haber presentado dentro del citado proceso.

Por tal motivo, no es de recibo para la Sala el argumento, según el cual, se le atribuyó a la acción litigiosa presentada por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra el carácter de derecho de petición y que por ello se incurrió en desviación de poder, por cuanto, más allá del término que dispuso la Resolución 2555 de 1988 para efectos de ejecutar todos los cambios catastrales o, incluso, de las dificultades que se pudieron presentar para dar cumplimiento a la orden judicial, es evidente que transcurrieron más de 2 años sin que, por lo menos, se le informara a la peticionaria los avances de su proceso.

Otro de los alegatos que presentó el recurrente, fue que no se comprendió por parte del *a quo* y del operador disciplinario, el lugar en donde se radicó la solicitud de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra fue en la Oficina de Quibdó y, además, que la queja fue presentada en contra de miembros de esta dependencia. Para desarrollar dichos planeamientos, se debe tener en cuenta que por medio de la Resolución 835 de 26 de noviembre de 2007⁴³, el Director General (e) del Instituto Geográfico Agustín Codazzi distribuyó las Oficinas Delegadas en las Direcciones Territoriales, siendo la Delegada de Quibdó adjudicada a la Dirección Territorial de Antioquia, ubicada en la ciudad de Medellín.

Bajo ese contexto, en principio, no le sería atribuible ninguna responsabilidad disciplinaria al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, en la medida en que él como Director Territorial de Risaralda no tenía ninguna injerencia en el

⁴³ Folios 190 y 191 del anexo 2.

desarrollo de las actividades que se adelantaban en la Oficina Delegada de Quibdó, pues como se vio anteriormente, por disposición de la Resolución 835 de 26 de noviembre de 2007 se distribuyeron las oficinas delegadas, siendo la de Quibdó, lugar en donde fue radicada la solicitud de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra, competencia de la Dirección Territorial de Antioquia.

No obstante, de acuerdo con la declaración que rindió el señor Henry Quiroga Vaca, quien se desempeñó como Asesor de la Dirección Territorial de Risaralda para la época de los hechos materia de investigación, se evidencia que no se logró dar cumplimiento al citado acto administrativo por cuanto *“(...) la Dirección Territorial Antioquia no pudo recibir la oficina delegada de Quibdó por hechos que quedaron registrados en un acta suscrita en conjunto con la Oficina de Control interno (...)”*.

Y ello es así, porque en todo caso el Director de la Oficina Delegada de Quibdó le siguió reportando todos los movimientos que se presentan en ésta al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, quien fungía como Director Territorial de Risaralda, prueba de ello son todos los oficios en donde se le corrió traslado de las peticiones que presentaba constantemente la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra, o incluso, el concepto que le fue rendido por parte del Contratista Digitalizador a petición del disciplinado⁴⁴.

Es más, de conformidad con el testimonio que brindó el señor Danny Enrique Delgado Albornoz, se evidencia que estuvo reunido en compañía del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, actuando como Director de Territorial de Risaralda, y los abogados de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra para

⁴⁴ Folios 68 a 70 del anexo 1.

efectos de brindarle una solución al cumplimiento de la orden judicial. De igual modo, el señor Duvan Alfonso Medina Castaño, quien era el Técnico Operativo código 3132 grado 08 de la misma Dirección, manifestó que, mediante orden dada por el disciplinado, se buscó la manera de condensar una información para poder responder a la reclamación de la peticionaria.

Adicionalmente, el mismo disciplinado dentro de la declaración libre que rindió, en ningún momento señaló que no fuera su competencia coordinar y vigilar todas las actividades que fueran desarrolladas en la Delegada de Quibdó, todo lo contrario, señaló que el trámite de la peticionaria fue *“(..)
asignado a dos áreas específicas, al área de SIG con la finalidad de determinar ubicación geoespacial y a la unidad operativa con apoyo de técnicos y contratistas de la territorial Risaralda con la finalidad de realizar el trabajo de campo y proyectar la correspondiente resolución a que hubiere lugar (...)”* y, además que, *“(..)
de acuerdo a lo expresado queda constatado en concordancia con las diferentes declaraciones de los funcionarios y contratistas del IGAC dadas en este proceso que: 1. Se atendió de manera directa no sólo por el responsable de la unidad operativa, sino también por los técnicos y yo como director territorial en su momento, a través de las diferentes reuniones y citas a los peticionarios hoy denunciantes, por tanto siempre estuvieron al tanto de nuestras actuaciones (...).
(Lo subrayado es de la Sala).*

Por tal motivo, no se puede admitir que no era deber del disciplinado estar atento a la reclamación que fue presentada en la oficina de Quibdó, ni mucho menos considerar que la queja presentada estaba dirigida de manera exclusiva en contra de los funcionarios de esta dependencia, pues como se vio, el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez siguió siendo el encargado de coordinar la ejecución de los proyectos y actividades asociadas a los procesos cartográficos, agrologicos y catastrales, entre otros, de la citada

oficina delegada, atendiendo lo dispuesto en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal Instituto Geográfico Agustín Codazzi, regulado a través de la Resolución 495 de 27 de junio de 2007⁴⁵.

Ahora bien, el apoderado del demandante de igual modo sostuvo en el recurso de apelación que no se tuvo en cuenta, de acuerdo con el citado manual, quiénes eran los obligados a resolver los escritos de la peticionaria, es por ello que es necesario transcribir tanto las funciones del Director Territorial⁴⁶ como las del jefe de la oficina delegada, quien para el caso en concreto es el Profesional Universitario código 2044 grado 05⁴⁷. Veamos:

*“(...) IDENTIFICACIÓN DEL CARGO
DENOMINACIÓN: DIRECTOR TERRITORIAL
CÓDIGO Y GRADO: 0042 – 07*

(...)

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

- 1. Dirigir, organizar, supervisar, coordinar y controlar la ejecución de los proyectos y actividades asociados con los procesos cartográficos, agrologicos, catastrales, geográficos y de investigación, asignados en la programación general del Instituto a la Dirección Territorial y a las Oficinas delegadas que la conforman.*
- 2. Dirigir, coordinar y controlar la realización de los avalúos y peritazgos que sean contratados dentro del Área de su Jurisdicción y/o competencia, de acuerdo con los lineamientos de la División de Avalúos.*
- 3. Dirigir y coordinar la divulgación y promoción de la utilización de información cartográfica, geográfica, agrológica y catastral entre los usuarios públicos y privados de la entidad.*
- 4. Elaborar la programación anual de las diferentes áreas de competencia del IGAC en su jurisdicción y/o competencia, y una vez establecida,*

⁴⁵ *“(...) Dirigir, organizar, supervisar, coordinar y controlar la ejecución de los proyectos y actividades asociados con los procesos cartográficos, agrologicos, catastrales, geográficos y de investigación, asignados en la programación general del Instituto a la Dirección Territorial y a las Oficinas delegadas que la conforman. (...)”.*

⁴⁶ Folio 144 del anexo 1.

⁴⁷ Folio 145 del anexo 1.

coordinar y controlar su ejecución con aplicación de criterios de eficacia, eficiencia y economía.

5. Contratar, de acuerdo con las instrucciones de la Dirección General, las actividades a cargo de la Dirección Territorial, que por sus características, puedan ser realizadas más eficientemente por el sector privado ubicado en su área de influencia y organizar y controlar la ejecución de la interventoría correspondiente.

(...)

DENOMINACIÓN: PROFESIONAL UNIVERSITARIO 2044 - 05

DEPENDENCIA: DIRECCIONES TERRITORIALES - OFICINA DELEGADA

-

CATASTRO

(...)

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

1. Dirigir, programar, coordinar, asignar y controlar las actividades relacionadas con los procesos catastrales, en particular la conservación, de acuerdo con la planeación establecida y expedir los certificados catastrales que correspondan a la jurisdicción de la Oficina Delegada, practicar visitas e inspecciones oculares requeridas para el normal desarrollo de la delegada, firmar resoluciones y demás providencias que resulten dentro del proceso de conservación catastral de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes en el Instituto, y velar por el buen uso, la adecuada preservación de la información estadística que maneja la oficina.

2. Coordinar con la Dirección Territorial la participación de la Oficina Delegada en el desarrollo de las actividades de carácter interinstitucional que se deban ejecutar en su área de influencia, especialmente las asociadas con los procesos de planificación y ordenamiento territorial que requieran la participación del Instituto, divulgar y promover la utilización de la información catastral y geográfica a los usuarios públicos y privados, así como actuar como representante del Director Territorial ante las demás autoridades públicas o privadas en los asuntos de su competencia, cuando esta función le sea asignada (...).

Como se puede ver, si bien es cierto que el Jefe de la Oficina Delegada es el encargado de dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con los procesos catastrales y expedir los certificados catastrales que correspondan a la jurisdicción de la Oficina Delegada, no lo es menos que el Director Territorial debe dirigir, supervisar y controlar la ejecución de los proyectos y actividades asociadas con los procesos cartográficos asignados

a la Dirección Territorial y, además, a las **Oficinas delegadas que la conforman.**

En tal sentido, era deber del Jefe de la Oficina Delegada de Quibdó atender de manera directa la petición de la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra dado que se trataba de su jurisdicción, pero ello no es óbice para que el disciplinado, en ejercicio de su función como Director Territorial se hiciera el desatendido con relación a ésta, pues, se insiste, de acuerdo al Manual de Funciones que estaba vigente para la época de los hechos materia de investigación, era su deber coordinar todas las actividades catastrales que se presentaran en la oficina delegada.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la presunta falta de valoración probatoria de los testimonios allegados al proceso disciplinario, se debe señalar que tal afirmación es totalmente alejada de la realidad, porque fue precisamente éstos en compañía de los demás elementos probatorios los que permitieron que el grado de la falta imputada al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez se atenuara, como quiera que se comprobó que dentro del desarrollo del proceso de inscripción de las 13 hectáreas en los términos dispuestos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, el disciplinado ejerció diversas actuaciones en aras actuaciones, lo que aconteció fue que, en todo caso, no se realizaron dentro de los términos legales.

En efecto, de las declaraciones de los señores Henry Quiroga Vaca, María Argenis Moreno Rivas, Danny Enrique Delgado Albornoz, Ernesto Arango Ruiz, Duvan Alfonso Medina Castaño y Carlos Alberto Giraldo Hoyos se desprende que el proceso catastral que debían adelantar era dispendioso y complejo, pues debieron efectuar levantamientos topográficos en aras a

efectuar la actualización catastral, para luego proceder a dar cumplimiento a la orden judicial; no obstante, se evidencia a todas luces que el disciplinado a pesar de todos los requerimientos que se le efectuaron, por vía judicial o por parte de la peticionaria, no fue del todo diligente en la función que como Director Territorial se le había sido encomendada.

Recuérdese que era función del disciplinado organizar, supervisar, coordinar y controlar la ejecución de los proyectos y actividades asociados con los procesos cartográficos y catastrales asignados a las Oficinas delegadas que conforman la Dirección Territorial, lo cual es evidente que no se cumplió, si se tiene en cuenta que, de un lado, se desatendió los términos dispuestos en la Resolución 2555 de 1988⁴⁸ para las modificaciones catastrales, y además, no fue contestado cada uno de los requerimientos de la peticionaria o, por lo menos, se le indicó los diferentes impedimentos que se estaban presentado en el desarrollo del cumplimiento de la orden judicial.

Siendo así las cosas, la Sala debe señalar que está plenamente demostrado que el disciplinado omitió su deber de coordinar el proceso catastral que se adelantaba en la Oficina Delegada de Quibdó, con lo cual se desconoció lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 123 de la Constitución Política⁴⁹ en cuanto es obligación de los servidores públicos ejercer sus funciones de

⁴⁸ “(...) Por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional, y subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984

(...)”.

⁴⁹ “(...) Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio (...)”.

conformidad con lo previsto en la Constitución, la ley y el reglamento, por lo tanto su responsabilidad disciplinaria se predica esencialmente del incumplimiento de sus deberes establecidos en tales disposiciones.

Lo anterior, permite considerar que el operador disciplinario sí tenía los elementos de juicio suficientes para endilgar responsabilidad al demandante, 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 que fue responsable de ella.

En virtud de lo anterior, este cargo invocado no está llamado a prosperar.

2.2. RESOLUCIÓN AL ÚLTIMO PROBLEMA PLANTEADO RELACIONADO CON LA SUPUESTA SANCIÓN DESPROPORCIONADA.

Como el apoderado del señor Edwin Alberto Quintero Sánchez alegó que la sanción que se le impuso, no se ajustaba a la falta que le fue imputada, pues no era procedente que a una falta gravísima se le impusiera la sanción de suspensión, la Sala, analizará la clasificación y connotación de las faltas disciplinarias; y luego, resolverá el caso concreto.

i) Clasificación y connotación de las faltas disciplinarias.

El derecho disciplinario se somete al principio constitucional de proporcionalidad, que hace parte de uno más general conocido por la

doctrina como “prohibición de exceso”⁵⁰. Consiste, en que la sanción debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y debe graduarse aplicando los criterios establecidos en esa misma normativa. Llama la atención la relación existente entre éste y el principio de proporcionalidad, pues “*la pena proporcional a la culpabilidad, es la única pena útil*”⁵¹, es más:

“(...) el concepto de proporcionalidad nace íntimamente vinculado al de culpabilidad. En la actualidad, en el Derecho Sancionador Administrativo, culpabilidad y proporcionalidad continúan estrechamente unidas. La reacción punitiva ha de ser proporcionada al ilícito, por ello, en el momento de la individualización de la sanción, la culpabilidad se constituye en un límite que impide que la gravedad de la sanción supere la del hecho cometido; siendo, por tanto, función primordial de la culpabilidad limitar la responsabilidad. No es posible, aduciendo razones de prevención general, imponer una sanción a la que correspondería a las circunstancias del hecho, buscando de ese modo un efecto ejemplificador frente al conjunto de la sociedad: tanto el principio de culpabilidad como el de proporcionalidad, lo impiden.

El principio de dolo o culpa, nos permite distinguir diversos grados de culpabilidad en la comisión de la infracción, los cuales deben ser considerados por el órgano administrativo competente en el momento de individualizar la sanción. De este modo, el principio de culpabilidad coadyuva a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad, pues permite una mayor adecuación entre la gravedad de la sanción y la del hecho cometido (...).”⁵²

En ese sentido, una sanción proporcionada exige, por tanto, la previa consideración de si el ilícito ha sido cometido a título de dolo o culpa, así como del grado en que estos elementos han concurrido.

Cabe precisar que una cosa es la clasificación de las faltas (las cuales pueden ser gravísimas, graves o leves), y otra distinta son las diversas

⁵⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, José. “*El Procedimiento Administrativo Sancionador*”. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1998, páginas 143 y siguientes.

⁵¹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles, “*El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*”. Editorial Tecno. Madrid (España), 1996. Páginas 44 y 45.

⁵² *Ibidem*. Páginas 45 y 46.

manifestaciones de la culpa punible. En efecto, el funcionario público puede proceder con dolo, o con culpa (gravísima o grave). Así, por ejemplo, y refiriéndonos solo a la culpa, una falta gravísima puede ser cometida con culpa también gravísima o con culpa grave, una falta grave puede ser cometida con culpa gravísima o grave y, una falta leve puede ser cometida – también- con culpa gravísima o grave.

Es importante precisar, de acuerdo al inciso 3º del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, que en el caso en que *“(...) el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial (...)”*

Como se advierte del anterior análisis, el legislador se encargó de establecer unas pautas o lineamientos que permiten efectivizar el principio de proporcionalidad: de un lado, determinó cuáles son las sanciones que corresponden a los distintos tipos de faltas y al grado de culpa con el que las mismas son cometidas y, de otro, fijó unos límites (mínimos y máximos), dentro de los cuales el operador disciplinario debe moverse. Con todo, la graduación de la sanción debe atender los criterios a los que nos referimos en precedencia.

ii) Análisis del cargo.

Teniendo en cuenta lo anterior y el cargo que le fue formulado al señor Edwin Alberto Quintero Sánchez, la Sala evaluara si en efecto hubo una desproporción en la sanción que le fue impuesta.

En primer lugar se deberá señalar, que la autoridad disciplinaria en el fallo de primera instancia expuso:

*“(…) **CALIFICACIÓN DE LA FALTA Y GRADO DE CULPABILIDAD.***

3.2.1. Primer cargo

*Con relación a la primera de las faltas endilgadas al señor EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ, lo cual tiene que ver con el trámite catastral solicitado por la señora MARGELICA ORTIZ, el despacho mantiene la tipicidad efectuada en el pliego de cargos formulado, es decir, **Falta Grave**, atendiendo el contenido del numeral 7 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, que advierte “**Omitir, negar, retardar o entabrar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado** (…)”*

*Ahora bien, con respecto al grado de culpabilidad de la conducta endilgada en el primero de los cargos; se mantendrá el grado de la misma estipulada en el pliego de cargos, esto es, a título de **CULPA GRAVE**, pues se establece que actuó con inobservancia del cuidado necesario que debía imprimir a sus actuaciones como Director de la Territorial Risaralda, teniendo en cuenta que al omitir tomar medidas adicionales a los requerimientos escritos mencionados en el análisis de las pruebas, pues los mismos no dieron el resultado esperado, es así que el disciplinado inobservó el cuidado contemplado en el párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.*

(…)

3.2.3. SEGUNDO CARGO:

*La segunda conducta por la que el señor **EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ** fue llamado a responder en el Auto del 24 de julio de 2013, fue la siguiente:*

"El funcionario EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ, identificado con cédula de ciudadanía 10.024.197, como Director de la Territorial Risaralda del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", Código 0042 Grado 07, presuntamente obró en forma omisiva en relación con la atención del derecho de petición presentado por la doctora XENIA LOZANO VICTORIA, radicado con el No. 3662009ER4509 del 20 de octubre de 2009, al que al parecer nunca se le dio respuesta; por tal razón,

presuntamente incurrió en la presuntamente incurrió en la violación de las normas consignadas en los acápite 3.2. y 3.2.2 de la presente providencia."

La falta fue calificada en forma provisional como GRAVÍSIMA, con fundamento en el artículo 7 del Decreto 01 de 1984, artículo 7, que está contemplado como causal de mala conducta la falta de atención a las peticiones de los particulares, en concordancia con el numeral 49 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en el sentido que las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta.

La anterior falta fue atribuida a título de CULPA, por no actuar diligentemente en la atención del derecho de petición radicado por la Dra. Xenia Lozano Victoria, el 20 de octubre de 2009.

(...)

Ahora bien, el investigado **EDWIN ALBERTO QUINTERO** conjuntamente con el escrito de descargos, aportó copia de una comunicación calendada el 2 de noviembre de 2009, dirigida a la Dra. Xenia Lozano Victoria, con el cual pretende demostrar que sí se dio respuesta al aludido derecho de petición, aclarando que tiene en su parte inferior un, recibido de fecha 3 de noviembre de 2009 (Fl. 376), con firma de recibido de un señor de nombre Luis Angel; y que sobre ello, en sus descargos manifestó textualmente que "a la profesional del derecho se le otorgo respuesta mediante oficio del 03 de noviembre de 2009, en el que se le informó en calidad de Director Territorial Risaralda del Instituto Geográfico Agustín Codazzi "IGAC", que se debían realizar varias actividades técnicas y jurídicas tendientes a ejecutar lo requerido, pero que el mismo sería eficaz una vez se tuviera el presupuesto necesario para contratar el personal suficiente para el efecto." (...)".

Sobre el particular, advierte el despacho, que en declaración rendida el 7 de enero de 2014 por la señora Xenia Lozano Victoria, con relación a la respuesta del derecho de petición, manifestó que en cuanto a la notificación del trámite de la petición, no fue notificada posiblemente debido a los diferentes cambios de residencia que desde la fecha había tenido, y que se enteró por la hija de la señora Margelica, que le habían otorgado poder a otro abogado para continuar con el trámite del caso. (Fls. 480, 482).

Del expediente se puede corroborar que algunos documentos suscritos por funcionarios del IGAC, o de personas o funcionarios ajenos al mismo, no presentan el sello de radicación que por regla general y en virtud del sistema de calidad del Instituto, deben llevar, como es el caso del escrito con el que el

acá investigado pretende demostrar que sí se dio respuesta al derecho de petición radicado el 20 de octubre de 2009 en cuestión; por lo que esta instancia amparada en los principios constitucionales y legales de la presunción de inocencia, buena fe y de favorabilidad al investigado, tendrá como cierto tal escrito.

(...)

*Teniendo en cuenta lo anterior, y descendiendo al caso particular, no existe certeza en el plenario para afirmar que el investigado no dio respuesta al derecho de petición radicado el 20 de octubre de 2009, y no le es dable al operador disciplinario tachar de falso el escrito aportado con el que pretende desvirtuar el segundo de los cargos formulados; razón por la cual se procederá a **ABSOLVER** en este sentido al señor **EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ**.*

3.2.4. DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA:

*Teniendo en cuenta que la falta disciplinaria atribuida en el primer cargo al señor **EDWIN ALBERTO QUINTERO SÁNCHEZ**, fue calificada en forma definitiva como **GRAVE** a título de **CULPA GRAVE**, el Despacho considera que la sanción a imponer será la de **Suspensión en el ejercicio del cargo sin inhabilidad para ejercer funciones públicas (...)**”.*

Obsérvese que, tal y como se anunció en el anterior acápite, que el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez solo fue sancionado por el primer cargo que le fue endilgado, esto es, haber omitido o retardado el trámite catastral solicitado por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra, conducta que le fue imputada a título de culpa grave, motivo por el cual era procedente, que el operador disciplinario en atención al numeral 3º del artículo 44 del Código Único Disciplinario le impusiera como sanción la suspensión, la cual, fue convertida a salarios en razón a que el citado señor dejó de laborar el 2 de octubre de 2013 en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

A juicio de esta Sala el hecho de que los Operadores Disciplinarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi le hubiesen impuesto al demandante como correctivo la sanción de suspensión por el término de 3 meses, en

modo alguno desconoce el principio de proporcionalidad, si se tiene en cuenta que encuadró la conducta dentro de la tipificación que correspondía. Lo anterior porque, tal y como se enunció anteriormente, el disciplinado de manera constante fue requerido por la señora Margelica Ortiz Vda. de Parra para que se le diera curso al trámite catastral requerido, incluso por vía judicial, pero solo fue hasta el 6 de julio de 2010 en que se le dio solución al mismo, cuando ya habían transcurrido más de 2 años desde cuando fue proferida la decisión del juez de tutela, en donde ordenó dar trámite a la inscripción de las 13 hectáreas reconocidas por el Tribunal Superior del Circuito de Quibdó⁵³ a la señora Margelica Ortiz Viuda de Parra.

En consecuencia, al no estar probados los cargos formulados por el demandante y mantenerse incólume la presunción de legalidad de las decisiones disciplinarias, la Sala confirmará el fallo del *a – quo* que denegó las súplicas de la demanda.

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.

III. FALLA

CONFIRMAR la sentencia de 28 de febrero de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio del cual denegó las pretensiones de la demanda incoada por el señor Edwin Alberto Quintero Sánchez contra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁵³ Folio 119 del anexo 1.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ