

INEPTITUD DE LA DEMANDA – Indebida individualización de pretensiones no opera por no solicitar el restablecimiento del derecho y la reparación del daño. Acceso a la administración de justicia. Fallo inhibitorio

Al desencadenarse por la eventual anulación del acto demandado algunas situaciones que pueden significar medidas de reparación en favor del accionante, aunque el mismo no las haya solicitado, es procedente analizar en virtud de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el fondo de la controversia planteada, y por consiguiente garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia del actor, sobre todo cuando el juez de primera instancia al admitir la demanda debió exigir que se individualizaran las pretensiones distintas a la nulidad del acto demandado, si consideraba indispensable tal circunstancia para emitir un pronunciamiento de fondo, y no esperar más de 15 años para poner de presente ésta y proferir un fallo inhibitorio. En efecto, el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto del 21 de septiembre de 1994 inadmitió la demanda porque no se demandó el acto administrativo que decidió el recurso de reposición contra Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, y porque no se realizó la estimación de la cuantía, pero en dicha providencia ni en la proferida el 17 de febrero de 1995 en la que se admitió la demanda, se indica que la parte accionante no individualizó las pretensiones distintas a la nulidad del acto demandado, ni que dicha circunstancia impediría un pronunciamiento de fondo, toda vez que tal razonamiento sólo se expuso hasta el fallo apelado del 11 de noviembre de 2009. Adicionalmente estima la Sala que en la demanda presentada existen cargos específicos que buscan controvertir la legalidad de la referida resolución, los cuales son susceptibles de ser resueltos por las autoridades judiciales, que en garantía del derecho al acceso efectivo a la administración de justicia deben evitar decisiones inhibitorias.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la solicitud de restablecimiento del derecho por el demandante, consejo de estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de diciembre de 2012, Rad. 2005-00012-00, M.P., Gerardo Arenas Monsalve

APORTE DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA EN COPIAS SIMPLES – Valor probatorio. Prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Derecho de acceso a la administración de justicia

Las copias simples aportadas por la entidad demandada corresponden a la investigación disciplinaria que adelantó en contra del accionante y otros funcionarios, por los que se entiende que los originales reposan en su archivos, además, se resalta que dichas copias no han sido tachadas de falsedad en el presente proceso, motivo por el cual las mismas en criterio de Sala sin inconveniente alguno pueden ser tenidas en cuenta. Añádase a lo expuesto que los documentos aportados en copia simple fueron allegados por una entidad pública, lo que implica el reconocimiento de ésta de la correspondencia de aquéllos con los originales, por lo que se estima los mismos tienen pleno valor probatorio.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 228 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 229

NOTA DE RELATORIA: Sobre el valor probatorio de las copias simples, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de enero de 2013, Rad. 2005-11423(41281), M.P., Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

SANCION DE MULTA A DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACION MUNICIPAL DE CARTAGENA – Comisión a Jefe de Contabilidad de la entidad para cumplir funciones distintas al cargo y omitir el nombramiento del reemplazo. Falsa motivación

A partir de las pruebas la Procuraduría Distrital de Cartagena consideró que el demandante también era responsable del desorden que tuvo lugar en el Departamento Administrativo de Valorización, particularmente, que como director de esa entidad dejó acéfala la Sección de Contabilidad, al comisionar al jefe de la misma para el desarrollo de otro tipo de tareas, sin tomar las medidas pertinentes para velar por el correcto funcionamiento de dicha Sección. Por la anterior circunstancia en criterio de la Sala contrario a lo que argumenta el actor respecto a la motivación del acto administrativo mediante el cual se le sancionó, el mismo justifica en qué consiste la conducta reprochada y respalda su dicho con las pruebas pertinentes, motivo por el cual no se advierte que se haya incurrido en falsa motivación como argumenta la parte demandante.

SANCION DE MULTA A DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACION MUNICIPAL DE CARTAGENA – Desviación de poder. Carga de la prueba

En tal sentido se reitera que la jurisprudencia de esta Sección ha sido clara en señalar que entrándose de la desviación de poder, debe existir *“un definido respaldo probatorio que lleve al juzgador a la certeza incontrovertible de que los motivos que la administración tuvo para expedir el acto enjuiciado son ajenos a los que la ley señala para tal efecto”*, situación que le corresponde acreditar a quien pretende desvirtuar la legalidad de los actos acusados, en este caso al señor Julio Laguado Quintana, que en manera alguna demuestra la configuración del mencionado motivo de inconformidad.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 197

SANCION DE MULTA A DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACION MUNICIPAL DE CARTAGENA – Incumplimiento de la obligación de dirigir y coordinar la Sección de contabilidad. Debido proceso

En cuanto al presunto desconocimiento del derecho al debido proceso, se recuerda que la parte demandante de un lado argumenta que no existe norma alguna que califique como contrario al ordenamiento jurídico la conducta por la cual el señor Laguado Quintana fue investigado, en su criterio, encargar a un funcionario en un empleo y no designar un reemplazo para aquél; y de otro, considera que en el acto acusado se indica que dicho ciudadano desconoció el artículo 14 del Decreto 291 de 1987 expedido por el Alcalde de Cartagena, que hace referencia a funciones relacionadas con los registros contables del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, las cuales no estaban a su cargo. Al revisar el pliego de cargos en contra del demandante y el acto mediante el cual se le impuso multa consistente en 30 días de sueldo, se observa que el mismo fue sancionado por haber incumplido con los deberes que estaban a su cargo, particularmente, de dirigir y coordinar todas las dependencias del Departamento Administrativo de Valorización, en concreto la Sección de Contabilidad, que dejó acéfala al comisionar al jefe de la misma el desarrollo de otras tareas sin tomar las medidas pertinentes para que dicha dependencia funcionaria en debida forma, situación que a su vez conllevó a la ausencia de registros contables.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 13001-23-31-000-1994-09833-01(1824-10)

Actor: JULIO CESAR LAGUADO QUINTANA

Demandado: DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 11 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que se inhibió para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Julio Cesar Laguado Quintana, acudió mediante apoderado a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para controvertir la Resolución No. 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, por medio de la cual se le sancionó con multa equivalente "a 30 días de sueldo".

Pretende "que mediante los trámites del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que habrá de seguirse con citación y audiencia del señor Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena señor Gabriel Antonio García Romero o quien para la época de la notificación haga sus veces en su condición de representante legal del Distrito de Cartagena así como también del señor Personero Distrital de Cartagena doctor Antonio Torres Castro o quien para la época de la notificación haga sus veces a objeto de que su señoría declare que la Resolución N° 088 de

mayo 6 de 1994, es nula en virtud de falsa e indebida notificación como se dejó establecido en el capítulo de hechos, ordenando así mismo que se le restablezca en sus derechos y se le repare del daño” (Fl.2).

Las pretensiones antes señaladas se sustentan en los siguientes **hechos**, expuestos en el escrito de la demanda (Fls.1-5):

Afirma la parte demandante que en contra de Julio Cesar Laguado Quintana se inició investigación disciplinaria por parte de la Personería Distrital de Cartagena, por el hecho de haber encargado al señor Jorge Herrera Llamas, Jefe de la Sección de Contabilidad del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, en otro cargo, sin designar en reemplazo de aquél a otro funcionario, lo que generó presuntos riesgos contables en dicha Sección.

Relata que por la anterior circunstancia se adelantó un proceso disciplinario en contra del señor Julio Cesar Laguado Quintana (y otros), en virtud del cual se sancionó al mismo con multa de 30 días de sueldo mediante la Resolución No. 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena.

Afirma que la mencionada Personería invocó como disposición desconocida por el ciudadano Julio Cesar Laguado Quintana, en su condición de Director del Departamento de Valorización Municipal, el artículo 14 del Decreto 291 de 1987 que prevé lo siguiente:

“La Sección de Contabilidad llevará los Registros Contables requeridos en el manejo financiero de la institución cumpliendo las normas establecidas en el Código Fiscal.

Elaborará además los estados financieros y controlará el manejo de la cartera o crédito obtenido en el manejo de los programas que adelante el Departamento”.

Resalta que el señor Jorge Herrera Llamas al interior del proceso disciplinario indicó, que *“él mismo adelantando un estudio en relación con las funciones de la Oficina Distrital de Valoración, conceptuó que el cargo que el mismo desempeñaba (Jefe de la Sección de Contabilidad) podía y debía ser suprimido en virtud de que no era necesario encargar a un profesional de tal función, pues éste(sic) oficio bien podía ser desempeñado (por) un auxiliar de contabilidad”.*

2. Normas violadas y concepto de violación

Como normas vulneradas cita los artículos 15, 21 y 29 de la Constitución Política de 1991.

Al explicar el concepto de violación la parte demandante argumenta que:

Desconociéndose el principio constitucional según el cual nadie puede ser condenado por un hecho que no esté expresamente previsto como ilícito por la ley, el señor Julio Cesar Laguado Quintana fue sancionado con multa de 30 días de sueldo, sin que norma alguna califique como contrario al ordenamiento jurídico la conducta por la cual fue investigado, esto es, encargar a un funcionario en un empleo y no designar un reemplazo para aquél.

Indica que la referida sanción se impuso por supuesta violación del artículo 14 del Decreto 291 de 1987, que contrario a lo que indica el acto cuya nulidad se solicita, no prohíbe encargar en un empleo a un funcionario sin designar un remplazo para éste.

Frente a la norma antes señalada argumenta que la misma desconociendo la Constitución Política, le asignaba al Director de Valoración la competencia de señalar los métodos de contabilidad de la Oficina de Valorización Municipal *“cuando ello era establecido como función del Contralor”*.

Por las anteriores circunstancias considera que la resolución demandada fue expedida con falsa motivación y desviación de poder.

Estima que el acto administrativo cuya nulidad se solicita debió fundamentarse en la declaración rendida por el señor Jorge Herrera Llamas (a la que se hizo alusión al describir los hechos de la demanda), y no en una certificación aportada por éste.

De otro lado argumenta que la referida sanción afecta de manera significativa el buen nombre del señor Julio Cesar Laguado Quintana, y deja en la hoja de vida de éste un antecedente que le impide ser empleado público o trabajador oficial en un plazo de 5 años.

Estima que con dicha sanción el buen nombre del señor Laguado Quintana se ve afectado, en especial en el ejercicio de su actividad docente, teniendo en cuenta que durante más de 25 años se ha desempeñado como Profesor de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

Lo anterior porque considera que el señor Julio Cesar Laguado Quintana será tratado en la mencionada institución universitaria como un funcionario público que no cumple con sus funciones, e incluso que dicha situación pone en riesgo su continuidad como profesor de cátedra universitaria, actividad a través de la cual logra su sustento.

Considera que el Personero Distrital de Cartagena que impuso la multa controvertida incurrió en un "*mal servicio administrativo*" que genera obligaciones a cargo del Estado por los perjuicios causados al demandante, por lo que éste tiene derecho a recibir la reparación correspondiente.

3. Inadmisión de la demanda

Mediante auto del 21 de septiembre de 1994, el Tribunal Administrativo de Bolívar inadmitió la demanda antes descrita, y le otorgó a la parte accionante 5 días para su corrección. Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 59-60):

Destacó que la parte demandante solicitó la nulidad de la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994, y aportó el recurso de reposición que presentó contra la mencionada resolución, pero que no demandó el acto mediante el cual se resolvió dicho medio de impugnación, incumpliendo lo establecido en el artículo 138 del C.C.A.

Añadió que tampoco se realizó una estimación razonada de la cuantía, como lo prevé el numeral 6° del artículo 137 del C.C.A., la cual es necesaria para establecer si el Tribunal debe conocer el asunto en primera o en única instancia.

En ese orden de ideas argumentó que no es posible admitir la demanda, pero otorgó el plazo de 5 días para su corrección, so pena de rechazo.

4. Corrección de la demanda

A través de memorial del 28 de septiembre de 1994 la parte accionante corrigió la demanda precisando que contra la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena interpuso el recurso de reposición, el cual no fue resuelto, configurándose de esa manera el silencio administrativo negativo.

Hecha la anterior precisión solicita "*que mediante los trámites del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que habrá de seguirse con citación y*

audiencia del señor Alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena Dr. Gabriel Antonio García Romero, quien es mayor y de este vecindario o quien para la época de la notificación haga sus veces en su condición de representante legal del Distrito de Cartagena, así como también del señor Personero Municipal o Distrital de Cartagena, doctor Antonio Torres Castro, quien también es mayor y de este vecindario o quien para la época de la notificación haga sus veces, a objeto de que su señoría declare, que por haberse operado el silencio administrativo negativo la Resolución N° 088 de mayo 6 de 1994 es nula en virtud de falsa e indebida motivación, como se dejó establecido en el capítulo de hechos, ordenando así mismo que se le restablezca en sus derechos y se le repare del daño” (Fl. 61).

Frente a la cuantía del proceso la parte demandante indica que en virtud de la multa impuesta al señor Julio Cesar Laguado Quintana, el buen nombre de éste se vio afectado, por lo que perdió la oportunidad de realizar algunos contratos, entre ellos, uno por más de treinta millones de pesos con unos ciudadanos canadienses.

5. Admisión de la demanda.

Entendiendo que con el anterior escrito se subsanaron los errores que presentaba la demanda, el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto del 17 de febrero de 1995, procedió a admitir la misma y a disponer lo necesario para notificar a las partes y al Ministerio Público (Fls. 64-65).

CONTESTACIÓN

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena contestó la demanda y se opuso a las pretensiones del actor manifestando lo siguiente (Fls. 72-75):

Precisa que el señor Julio Cesar Laguado Quintana, se desempeñó como **Director** de la Oficina de Valorización Municipal.

Indica que mediante Decreto Extraordinario 291 de 1987 del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, la Oficina de Valorización Municipal se convirtió en el Departamento Administrativo de Valorización Municipal, adscrito al despacho del alcalde.

Afirma que el artículo 10° del mencionado decreto establece “*que el personal del Departamento de Valorización actuará bajo la dependencia inmediata del Director y desempeñará las funciones señaladas en el manual de funciones*”.

Frente a los hechos expuestos en la demanda señala que el señor Jorge Antonio Herrera Llamas mediante el Decreto 093 del 4 de febrero de 1991, fue nombrado como Jefe de Sección de Contabilidad del mencionado Departamento Administrativo, y que el mismo en la declaración rendida el 7 de septiembre de 1993, al interior del proceso disciplinario, manifestó que al tomar posesión del empleo antes señalado se le comisionó como “*Director de los estudios financieros y económicos del plan vial que incluía el diligenciamiento de la solicitud de crédito ante la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER*”, para lo cual indicó que se le instaló en una oficina independiente a la Sección de Contabilidad. Añade que en dicha declaración el señor Herrera Llamas señaló que al terminar dichos estudios que duraron alrededor de 8 meses, se le “*dejó en el cargo como consultor del plan vial debido a la experiencia adquirida*”, y se le comisionó para asesorar a la empresa de desarrollo urbano de “*Bolívar Edurbe*”, en una solicitud de crédito que estaba realizando ante FINDETER.

A partir de la anterior declaración argumenta el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, que se acreditó que si bien el señor Jorge Antonio Herrera Llamas tomó posesión del cargo de Jefe de Sección de Contabilidad del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, nunca desempeñó las funciones asignadas a dicho empleo, por el hecho de haber sido encomendado para ejecutar otras tareas por el ingeniero Julio Laguado Quintana, que no tomó las medidas necesarias para dejar a una persona a cargo de la Sección de Contabilidad, lo que trajo como consecuencia la ausencia de registros contables, desconociéndose de esa manera lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 291 de 1987.

Sostiene que el señor Julio Laguado Quintana desconoció la norma antes señalada, que establece que la Sección de Contabilidad llevará los registros contables requeridos en el manejo financiero de la institución cumpliendo las normas establecidas en el código fiscal, elaborará los estados financieros y controlará el manejo de la cartera, en tanto como Director del Departamento de Valorización Municipal, dejó “*acéfala la Sección de Contabilidad*”, razón por la cual no se llevaron los registros contables.

Frente a la argumentación que se expone en la demanda, consistente en que el señor Jorge Antonio Herrera Llamas determinó que el cargo en el que fue

nombrando podía y debía ser suprimido porque no era necesario nombrar en el mismo a un profesional, cuando bastaba encargar a un auxiliar en contabilidad, la entidad demandada estima que aunque dicha afirmación puede ser cierta, también lo es que no se tomaron las medidas pertinentes para que se llevaran en debida forma los registros contables.

Con fundamento en los anteriores hechos y argumentos, formula como excepción que el demandante desconoció el artículo 14 del Decreto 291 de 1987, y que no se vulneraron sus derechos a la honra y buen nombre, en tanto simplemente se le reprocha haber dejado acéfala la Sección de Contabilidad.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar mediante sentencia del 11 de noviembre de 2009, se inhibió para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos (Fls. 404-414):

En primer lugar indica que las excepciones propuestas por la parte demandada no corresponden a excepciones de mérito, *“puesto que no se observa en ninguno de los apartes del mencionado escrito que se ataque de forma directa las pretensiones del actor, simplemente es una oposición a lo que se plantea en el libelo fáctico de la demanda”*.

Luego de describir los requisitos de la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, destaca frente a la misma el artículo 138 del C.C.A., respecto a la exigencia de enunciar clara y separadamente las pretensiones de la demanda cuando se buscan declaraciones o condenas diferentes a la nulidad de un acto.

Frente al caso de autos indica que al analizar la demanda el actor pretende la nulidad de la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994, por medio de la cual la Personería Distrital de Cartagena, dentro del proceso disciplinario adelantado contra el actor y otros exfuncionarios del Departamento Administrativo de Valorización Distrital, sancionó a aquél con 30 días de sueldo.

Afirma que aunque el actor cuenta con la legitimación en la causa para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a la multa impuesta en su contra, al analizar la demanda y su adición, *“no se observa la especificidad, ni la*

determinación de la pretensión de restablecimiento del derecho, tal como lo dispone el artículo 138 del CCA”.

En ese orden estima que la no individualización o especificación de las pretensiones impide un pronunciamiento de fondo en el presente caso, por la existencia de inepta demanda, de conformidad con la sentencia del 6 de marzo de 2008 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso 15867, C.P. Ligia López Díaz.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la providencia antes descrita, por los argumentos que a continuación se resumen (Fls. 416-417):

Destaca que al presentar la demanda el Tribunal Administrativo de Bolívar ordenó corregir la misma precisando la cuantía y solicitando la nulidad de la decisión que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994.

Señala que oportunamente corrigió la demanda indicando la cuantía, y precisando respecto al recurso de reposición que se presentó contra la resolución antes señalada, que operó el fenómeno del silencio administrativo negativo, por lo que en su criterio *“no había acto a demandar, fuera del acto presunto”*.

En ese orden de ideas afirma *“que se demanda el silencio administrativo porque la Resolución que la sentencia considera falta, no existía, por lo menos al momento de incoar el libelo”*.

Por las anteriores circunstancias estima que el presunto vicio se ha corregido, tanto así que se admitió la demanda que presentó, por lo que considera contrario al ordenamiento jurídico, que después de 15 años el *A quo* en la sentencia insista sobre una situación que ya fue corregida.

Sostiene que ha esperado varios años la resolución de la demanda interpuesta, para que el Tribunal Administrativo de Bolívar se inhiba para pronunciarse de fondo, invocando una circunstancia formal que en su criterio se ha superado.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicita que se confirme el fallo de primera instancia por las siguientes razones (Fls. 428-432):

Afirma que contrario a lo que indica el demandante en el recurso de alzada, el ejercicio tardío de la labor de administrar justicia no convalida los yerros procesales de las partes.

Comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal Administrativo de Bolívar, consistente en que el demandante al solicitar el *“restablecimiento del derecho y la reparación del daño”*, *“formuló anfibológica e indebidamente la pretensión resarcitoria”*, desconociendo de esa manera que el artículo 138 del C.C.A. prevé que cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes a la nulidad del acto controvertido, deben enunciarse clara y separadamente en la demanda.

En virtud de lo anterior considera que no puede emitirse una decisión de fondo, *“sin perjuicio de solicitar del ponente que, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010 y teniendo en cuenta la edad de la parte demandante, el presente caso se falle en las condiciones allí previstas”*.

CONSIDERACIONES

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir con fundamento en las siguientes consideraciones.

I. Aspectos preliminares

1. Sobre la presunta ineptitud sustantiva de la demanda

De los hechos y consideraciones hasta aquí expuestos, se observa que el juez de primera instancia no analizó el fondo de la controversia planteada porque estima que la demanda presentada no cumple con los requisitos legalmente establecidos, en particular, que no enuncia de manera clara y separada las pretensiones distintas a la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado, incumpliendo en su criterio con lo dispuesto en el artículo 138 del C.C.A.

Al analizar la demanda presentada, se evidencia que si bien es cierto el accionante como consecuencia de la nulidad de la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, mediante la cual se le sancionó con multa de 30 días sueldo, solicitó de manera genérica el restablecimiento de sus derechos y la reparación del daño causado, tal

circunstancia en criterio de la Sala no impide que se analice de fondo la controversia planteada. Lo anterior porque de declararse la nulidad del acto demandado carecería de efecto cualquier anotación en la hoja de vida del actor relacionada con la referida sanción, circunstancia con la cual aquél lograría un restablecimiento automático de sus derechos, aunque no haya individualizado junto a la solicitud de nulidad de la resolución demandada tal pretensión.

Sobre el particular resultan aplicables las siguientes consideraciones de la sentencia del 11 de diciembre de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado, C.P. Gerardo Arenas Monsalve¹, en la que también se consideró que la no formulación expresa de la pretensión de restablecimiento del derecho, en una demanda a través de la cual se solicitó la anulación de un fallo disciplinario, no torna *per se* en inepta aquella:

“1.2 En la demanda no se formuló petición de restablecimiento del derecho. Frente a esta omisión destaca la entidad accionada que pueden presentarse dos hipótesis, a saber: i) que el demandante considere que con la “revocatoria” del acto administrativo se genera el restablecimiento automático del derecho, caso en el cual la acción procedente habría sido la de simple nulidad, o que ii) en virtud del carácter rogado de esta jurisdicción no se ordene a título de restablecimiento del derecho la cancelación de los registros de las bases de datos que contengan la sanción disciplinaria. Esto en tanto, el juez no puede decretar un restablecimiento que no fue pedido expresamente por el interesado.

La excepción para la Sala, tampoco está llamada a prosperar.

En el presente caso, se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo de contenido particular, individual y concreto.

La acción instaurada es la procedente de acuerdo con el artículo 85 del CCA. El ejercicio de ésta, como ya se ha dicho, está condicionado a la existencia de un interés legítimo que sólo se predica respecto de quien considere que con la expedición del acto que acusa como transgresor se ha lesionado el derecho amparado en una norma jurídica.

De la interpretación del artículo 85 del CCA, en concordancia con el artículo 138 *ídem*, debe entenderse que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conlleva además de la pretensión declarativa de nulidad del acto administrativo que se impugna, la pretensión de restablecimiento del derecho, y la reparación del daño, según el caso. Ello, por cuanto, el ejercicio de la acción supone un vicio de nulidad del acto y la existencia de un derecho particular lesionado, lo que implica que sólo puede ser promovida por el afectado. En consecuencia, el restablecimiento del derecho sólo deviene de la declaratoria de nulidad del acto.

¹ Expediente 11001-03-25-000-2005-00012-00. Actor: Fernando Londoño Hoyos.

En el caso concreto, en el que se ejerce la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo sancionatorio del cual deriva la afectación de los derechos cuyo reconocimiento alega el demandante, **la eventual declaratoria de nulidad de dicha decisión, conllevaría un restablecimiento automático del derecho que, para el caso particular, se concreta en el hecho de que, una vez se invalide y, por tanto, se deje sin efectos el acto administrativo sancionatorio, dicho antecedente disciplinario desaparece, restableciéndose con ello la situación particular para el demandante. Declarada la nulidad del acto que impuso la sanción de destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos, el acto pierde validez jurídica; la declaratoria de nulidad impide que el acto administrativo continúe surtiendo efectos jurídicos y retrotrae la situación del actor como si el acto no hubiese existido.**

Ahora bien, no puede considerarse que en el presente caso se configura un quebrantamiento del principio de “justicia rogada”, cuya aplicación en los juicios de legalidad debía armonizarse con el deber de los jueces de encauzar el proceso hacia una decisión que resolviera de fondo el litigio.

En el presente caso, de acuerdo con la posición mayoritaria de la Sala Plena de esta Corporación, resulta procedente la aplicación de la teoría de los móviles y finalidades con la adición del criterio de la “Pretensión Litigiosa”, en tanto, según lo ha definido la jurisprudencia *“si de conformidad con las pretensiones del demandante, o del fallo de nulidad que eventualmente se produjera, se genera un restablecimiento del derecho a favor de aquel o de un tercero, la acción procedente no sería la de nulidad sino la de nulidad y restablecimiento del derecho”*².

Como ya se dijo, el fallo de única instancia proferido por el señor Procurador General de la Nación, dentro del radicado 001-80914-2003, mediante el cual se declara disciplinariamente responsable al ex Ministro Fernando Londoño Hoyos, e impone en su contra destitución e inhabilidad general por el lapso de 12 años para el ejercicio de cargos públicos, constituye un acto administrativo de carácter particular, individual y concreto por medio del cual se da término a la actuación administrativa disciplinaria adelantada en contra del actor y se define su responsabilidad de conformidad con lo dispuesto en el CDU, decisión que por tratarse de la máxima sanción en materia disciplinaria, afecta indiscutiblemente la situación del demandante. **Bajo este supuesto, se reitera, la eventual nulidad del acto, comporta necesariamente un restablecimiento automático del derecho para el actor.**

Por lo anterior, la no formulación expresa de la pretensión de restablecimiento del derecho, en el caso concreto, no torna en inepta la demanda.” (Destacado fuera de texto).

² Véase, entre otras, la Sentencia De Treinta (30) De Agosto De Dos Mil Siete (2007), CP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicación número: 13001-23-31-000-2004-01160-01 Actor: José Javier Barraza Gómez

En ese orden de ideas, al desencadenarse por la eventual anulación del acto demandado algunas situaciones que pueden significar medidas de reparación en favor del accionante, aunque el mismo no las haya solicitado, es procedente analizar en virtud de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el fondo de la controversia planteada, y por consiguiente garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia del actor, sobre todo cuando el juez de primera instancia al admitir la demanda debió exigir que se individualizaran las pretensiones distintas a la nulidad del acto demandando, si consideraba indispensable tal circunstancia para emitir un pronunciamiento de fondo, y no esperar más de 15 años para poner de presente ésta y proferir un fallo inhibitorio.

En efecto, el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto del 21 de septiembre de 1994 inadmitió la demanda porque no se demandó el acto administrativo que decidió el recurso de reposición contra Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, y porque no se realizó la estimación de la cuantía (Fls. 59-60), pero en dicha providencia ni en la proferida el 17 de febrero de 1995 en la que se admitió la demanda (Fls. 64-65), se indica que la parte accionante no individualizó las pretensiones distintas a la nulidad del acto demandado, ni que dicha circunstancia impediría un pronunciamiento de fondo, toda vez que tal razonamiento sólo se expuso hasta el fallo apelado del 11 de noviembre de 2009.

Por supuesto lo anterior en manera alguna significa que en el evento de declararse la nulidad del acto acusado deba ordenarse a título de restablecimiento del derecho medidas de protección que no constituyan consecuencia directa de la declaratoria de nulidad, verbigracia, que se devuelva lo cancelado por el actor por concepto de la referida multa, en el evento que hubiere pagado la misma, en tanto dicha pretensión no fue formulada.

Adicionalmente estima la Sala que en la demanda presentada existen cargos específicos que buscan controvertir la legalidad de la referida resolución, los cuales son susceptibles de ser resueltos por las autoridades judiciales, que en garantía del derecho al acceso efectivo a la administración de justicia deben evitar decisiones inhibitorias³.

En suma, en el caso de autos por las razones antes expuestas el hecho de que el actor no haya individualizado las pretensiones distintas a la declaratoria de nulidad

³ Sobre la garantía del derecho a la administración de justicia frente a fallos inhibitorios, puede consultarse entre otras, la sentencia T-794 de 2011 de la Corte Constitucional, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

del acto demandado, no impide que se analice en sede judicial la legalidad del mismo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Precisión de los asuntos a resolver en segunda instancia

Por la anterior circunstancia, y por encontrarse el presente proceso en segunda instancia, la apelación presentada en principio constituye el principal marco de referencia que debe tener esta Sala de Decisión para resolver la controversia planteada, sin embargo se advierte que la parte demandante al formular el recurso de alzada únicamente expone argumentos tendientes a controvertir el fallo inhibitorio del *A quo*, esto es, que el mismo se negó a emitir un pronunciamiento de fondo frente a la situación planteada, sin precisar las razones de hecho y derecho por las cuales estima que los actos demandados deben ser anulados.

Aunque en principio la anterior circunstancia impediría el estudio de la presente controversia en esta instancia, en la que deben analizarse los motivos de inconformidad que se exponen en el recurso de alzada⁴, no puede desconocerse que el *A quo* en la sentencia del 11 de noviembre de 2009 no realizó consideración alguna sobre el fondo del asunto, en tanto se limitó a argumentar que no podía abordar el mismo bajo argumentos que por las razones arriba señaladas fueron desestimados, motivo por el cual entiende la Sala que cuando la

⁴ En tal sentido, pueden apreciarse las siguientes consideraciones de la sentencia 11 de agosto de 2010 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida dentro del proceso 27001-23-31-000-1994-02100-01(19056), M.P. Mauricio Fajardo Gómez:

“En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’*”.

Así pues, cuando la ley lo exija, el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es dentro de los términos establecidos por la ley, tanto los asuntos o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez⁴. La exigencia legal de que el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia deba sustentarse no es, en consecuencia, una simple formalidad irrelevante para el proceso, por lo cual su inobservancia acarrea la declaratoria de desierto y, por contera, la ejecutoria de la providencia que se recurre (artículo 212 C.C.A.).

(...)

En reciente pronunciamiento efectuado por esta Sala, se precisó:

“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.”

parte accionante en la impugnación presentada se centra en controvertir la sentencia inhibitoria, está buscando un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos que formuló en la demanda contra la sanción impuesta al señor Julio Cesar Laguado Quintana.

En ese orden de ideas, sin desconocer el principio de la justicia rogada ni el marco de competencia que tiene el juez de segunda instancia, en el caso de autos se estima que el análisis de la legalidad de la sanción impuesta al ciudadano antes señalado mediante la Resolución No. 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, debe circunscribirse a los cargos que el mismo expuso en el concepto de violación de la demanda, con lo cual, de un lado, se garantiza el derecho al acceso a la administración de justicia del demandante y, de otro, el derecho al debido proceso de la parte demandada, que ejerció dentro del presente trámite su defensa frente a los argumentos de hecho y derecho que se expusieron en la demanda.

Ahora bien, para tener mayor precisión sobre los cargos formulados contra la sanción impuesta al señor Julio Cesar Laguado Quintana, se estima necesario precisar a partir de las pruebas aportadas al proceso, cuáles fueron las principales actuaciones y decisiones que dieron lugar aquélla, en buena parte por la falta de claridad de la demanda presentada sobre dicho aspecto, que de manera desorganizada y confusa expone simultáneamente los hechos y los fundamentos de derecho.

II. De las principales actuaciones al interior del proceso disciplinario

Para tal efecto, se tendrán en cuenta principalmente las copias simples de la investigación disciplinaria adelantada por la Personería Distrital de Cartagena, que fue aportada por la misma entidad mediante oficio del 23 de octubre de 1996 (Fl. 95), en respuesta al auto del 27 de julio del mismo año del Tribunal Administrativo del Bolívar, mediante el cual se dio apertura a la etapa probatoria (Fl. 88).

1. Sobre el valor de las copias simples en el caso de autos

Respecto al valor de los documentos aportados en copia simple por la entidad demandada, que dan fe de la investigación disciplinaria adelantada en contra del ciudadano Julio Cesar Laguado Quintana y otros, se estima necesario traer a colación las siguientes consideraciones contenidas en la sentencia del 30 de

enero de 2013 de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado⁵, en las que de manera concreta se indican las exigencias legales para la valoración de las copias simples, y también se señala que aquéllas pueden flexibilizarse en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrados en los artículos 228 y 229 de la Carta Política, cuando las mismas partes no han discutido durante el proceso sobre la autenticidad de dichos documentos, como ocurre en el caso de autos:

“Se advierte por la Sala que la parte demandante dentro de los documentos allegados con el escrito de demanda y que ya fueron descritos, obran en copia simple.

En cuanto al valor probatorio de los documentos, si bien la Sección Tercera⁶ ha sostenido que las copias simples carecen de valor probatorio por cuanto no cumplen con las exigencias establecidas en los artículos 253 y 254 del C.P.C., esto es, en cuanto a la primera disposición, los documentos “*se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento*”. Por su parte, el artículo 254 del mismo cuerpo normativo establece los casos en los cuales las copias tienen el mismo valor probatorio del original:

“1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, **donde se encuentre el original o una copia autenticada**.
2. Cuando sean autenticadas por notario, **previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente**⁷.
3. Cuando sean **compulsadas del original o de copia autenticada** en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

Conforme a lo anterior, se ha sostenido que “*la ley le da a las copias un valor probatorio similar al del documento original, pero, como es obvio, la diligencia que da fe de que la copia que se sella corresponde al documento original o a una copia debidamente autenticada, debe ser cumplida directamente por el funcionario autenticante, sin que pueda suplirse con la adjunción de una simple copia con la atestación original referida. En otros términos, toda copia debe tener un sello de autenticación propia para poder ser valorada como el documento original*”⁸, por lo que no se toma en cuenta ni son valoradas las copias simples.

Sin embargo, en el presente caso la parte demandada en su contestación de la demanda admitió dentro de los hechos alegados, entre otras cosas, la

⁵ Proceso 25000-23-26-000-2005-11423-01(41281), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, 4 de mayo de 2000, expediente: 17566; 27 de noviembre de 2002, expediente: 13541; 31 de agosto de 2006, expediente: 28448; 21 de mayo de 2008, expediente: 2675; 13 de agosto de 2008, expediente: 35062, entre otras.

⁷ Este numeral fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-023 de 1998.

⁸ Posición reiterada en sentencia de 6 de marzo de 2008, expediente: 26227.

condena impuesta por el Tribunal, así como el oficio suscrito por éste. Por lo tanto, la parte demandada no desconoció los documentos, ni los tachó de falso, sino que conscientemente manifestó su intención de que los mismos fuesen valorados dentro del proceso.

En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Carta Política, no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad de los documentos allegados por la parte demandante en copia simple.

Es dable precisar que la interpretación que hoy se efectúa no puede entenderse como la exoneración de la carga de cumplir con las reglas contenidas en la ley procesal civil frente a la aportación de copias de documentos que siguen vigentes y en pleno rigor. Lo que sucede en esta ocasión, es que ambas partes aceptaron que los documentos fueran apreciables y coincidieron en la valoración de los mismos en forma recíproca, no solo al momento de su aportación, sino durante el transcurso del debate procesal⁹, por lo tanto serán valorados por la Subsección para decidir el fondo del asunto¹⁰.”

En el caso de autos, las copias simples aportadas por la entidad demandada corresponden a la investigación disciplinaria que adelantó en contra del accionante y otros funcionarios, por los que se entiende que los originales reposan en su archivos, además, se resalta que dichas copias no han sido tachadas de falsedad en el presente proceso, motivo por el cual las mismas en criterio de Sala sin inconveniente alguno pueden ser tenidas en cuenta.

Añádase a lo expuesto que los documentos aportados en copia simple fueron allegados por una entidad pública, lo que implica el reconocimiento de ésta de la correspondencia de aquéllos con los originales, por lo que se estima los mismos tienen pleno valor probatorio. En tal sentido también pueden apreciarse las siguientes consideraciones de la Sección Tercera de esta Corporación, frente a un

⁹ Posición que puede verse en sentencia de la Subsección C, de 18 de enero de 2012, expediente: 19920. Sobre la valoración de copia simple también puede verse las sentencias de 18 de septiembre de 1997, expediente: 9666; 21 de febrero 21 de 2002, expediente: 12789; 26 de mayo de 2010, expediente: 18078; 27 de octubre de 2011, expediente: 20450.

¹⁰ Posición reiterada en sentencia de 18 de enero de 2012, expediente: 19920. En cuanto a las acciones de repetición, puede observarse la misma posición en las sentencias proferidas por la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado de 19 de mayo de 2012, expedientes: 26044, 30328 y 30040.

caso en el que debían valorarse documentos aportados en copia simple por autoridades públicas:

“De acuerdo con los autos de 1º (fls. 768-771 cuaderno principal No. 2) y 15 de abril de 2005 (fls. 777-780 cuaderno principal), proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de conformidad con lo previsto en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil, se tendrán como pruebas los documentos aportados en copias simples por las entidades públicas, y que fueron allegados con los respectivos escritos de contestación de la demanda, en cuanto el allegamiento de los mismos en la forma antes indicada, de una parte, implica el reconocimiento por parte de quien la aporta de la correspondencia de dicha copia con el original del mismo y, de otra parte, que el documento expedido por funcionario público, en ejercicio de su cargo o con su intervención, se presume auténtico y tiene pleno valor probatorio frente a las partes, los terceros y el juez, salvo que su autenticidad sea desvirtuada mediante tacha de falsedad, según lo dispone el artículo 252 del C. de P.C.”¹¹

2. De la actuación disciplinaria contra el demandante

Hechas las anteriores precisiones, se advierte a partir de los documentos aportados por la Personería Distrital de Cartagena lo siguiente:

1. La Personería Distrital de Cartagena de Indias, mediante auto del 18 de agosto de 1993 (Fls. 180-182), declaró abierta la averiguación disciplinaria contra los señores Roberto Amor Buendía (Director del Departamento Administrativo de Valorización), Zamira Elías de Camacho (Jefe de Cartera), Gladis Salgado Simancas (Directora Financiera), Jorge Schorboth Castro (encargado de Sistemas) y Jorge Herrera Llamas (Jefe de Contabilidad), por presuntamente haber incurrido *“en falta disciplinaria al no ejercer vigilancia y el control debidos sobre sus subalternos, asuntos y documentos sometidos a su conocimiento y custodia, dando lugar con su actitud omisiva a que se presentara entre otras irregularidades, la expedición de paz y salvo a contribuyentes morosos, a que se presentaran inconsistencias en las facturas de los contribuyentes y a la pérdida y destrucción de documentos y diskets, omitiendo de esta manera el cabal cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 291 de 1987”* poferido por el Alcalde de Cartagena.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de marzo de 2008, proceso 25000-23-27-000-2004-01402-02(AP) (Acumulado con el 2004-01605). C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

2. La mencionada Personería el 15 de septiembre de 1993 (Fl. 220), decidió abrir investigación disciplinaria contra el demandante, al establecer de las pruebas recaudadas con posterioridad al auto del 18 de agosto de 1993, *“que la Sección de Contabilidad del Departamento Administrativo de Valorización fue dejada acéfala, durante la dirección del Dr. JULIO LAGUADO, al comisionar al señor JORGE HERRERA para realizar actividades diferentes a las estipuladas en su manual de funciones, sin encargar a otro funcionario que realizara las actividades requeridas para la organización de esa sección, trayendo como consecuencia que en la entidad no existan libros de contabilidad ni registros contables, según se desprende de la diligencia de visita especial practicada en Valorización el 4 de agosto del presente año”*.

3. Respecto al demandante la Personería Distrital de Cartagena de Indias elevó pliego de cargos el 29 de septiembre de 1993 en los siguientes términos (Fls. 236-237):

“Informo a usted que en la investigación de la referencia obran elementos de prueba por los cuales el despacho considera que existe mérito para solicitarle explicaciones por la vía del art. 18 de la Ley 25/74 en concordancia con el art. 22 del Decreto 3404 de 1983, toda vez que surge la posibilidad de que se halle incurso en responsabilidad disciplinaria con la conducta presuntamente irregular asumida en ejercicio de sus funciones como Director del Departamento Administrativo de Valorización Distrital, lo cual da lugar a los siguientes cargos:

Se ha establecido mediante la versión rendida por el señor JORGE HERRERA LLAMAS y la certificación aportada por el mismo, que al ser nombrado como Jefe de la Sección de Contabilidad en Valorización, fue comisionado por usted, para adelantar los estudios financieros y económicos del plan vial, para lo cual se le instaló oficina independiente de la Sección de Contabilidad, encargándolo al vencimiento de la comisión asesor de la Empresa EDURBE en la solicitud de unos créditos ante Findeter, para lo cual fue trasladado definitivamente a las oficinas de EDURBE en el barrio de Manga.

De esta manera, la Sección de Contabilidad fue dejada sin dirección ya que no fue encargado otro funcionario para que realizara las funciones establecidas para ese cargo, trayendo como consecuencia la ausencia total de registros contables, **contraviniendo de esta manera lo dispuesto en el artículo décimo cuarto del Decreto 291 de 1987**.

Esa ausencia de contabilidad dispuesta por usted, trajo como consecuencia el desorden administrativo detectado más tarde en la entidad durante la Administración del dr. ROBERTO AMOR.

Con su actuar, usted ha podido incurrir en la transgresión de las siguientes normas.

“Decreto 291 de 1987. “Son funciones del Director de Valorización ... b) Tener la responsabilidad jurídica, financiera, administrativa y técnica del

Departamento Administrativo de Valorización. ñ) Dirigir y coordinar todas las dependencias del Departamento Administrativo de Valorización, exigir el cumplimiento de los deberes asignados al personal”.

Decreto R. 482 de 1985, art. 9° “De las faltas disciplinarias. Constituyen faltas disciplinarias el incumplimiento de los deberes, la violación de las prohibiciones y el abuso de los derechos señalados en el Título II, Capítulo 2° del Decreto Ley 2.400 de 1968, en la Ley 13 de 1984 y en las demás disposiciones legales vigente.”

El art. 6° de la C.N. dice: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación de sus funciones”.

En consecuencia usted dispone de ocho (8) días hábiles a partir de la fecha de notificación de este pliego de cargos para dar respuesta a los mismos, solicitar y/o aportar pruebas, durante el cual el expediente permanecerá a su disposición en la secretaría de este despacho”. (Destacado fuera de texto).

4. Dentro de las normas presuntamente desconocidas por el demandante se encuentra el artículo 14 del Decreto 291 de 1987¹² expedido por el Alcalde de Cartagena que establece (Fls. 29-30):

“ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: La Sección de Contabilidad llevará los registros contables requeridos en el manejo financiero de la institución cumpliendo las normas establecidas en la Código Fiscal. Elaborará además los estados financieros y controlará el manejo de la cartera o crédito obtenido en el manejo de los programas que adelante el Departamento”.

5. Frente al pliego de cargos en contra del actor, el mismo expuso los siguientes argumentos (Fls. 253-255):

- Precisa que dentro de sus funciones no está prescribir los métodos de contabilidad, ni establecer sistemas contables, por lo que no puede hacerse responsable de las irregularidades que se presentaron respecto a dicha tareas.

- Argumenta que la Oficina de Valorización es una dependencia del Distrito, por lo que es a la Secretaría de Hacienda de éste la que le corresponde llevar los libros de contabilidad, razón por la cual en las declaraciones rendidas por los señores Jorge Herrera Llamas y Gladis Salgado, se pone de presente que durante su administración “*se llevaba un libro diario, donde se relacionaban los ingresos, y que éstos todos los días, se ingresaban a la respectiva cuenta corriente, que la*

¹² “Por medio del cual se reestructura la Oficina de Valorización Municipal de Cartagena, se crea el Departamento Administrativo de Valorización Municipal y se dictan normas sobre el régimen de contribución por el Sistema de Valorización en el Municipio de Cartagena”.

orden contemplaba, como en realidad se hacía, que debía informarse al señor Alcalde el monto de los ingresos, quedando éstos día a día a su órdenes en la cuenta corriente a que hice mención”.

- Afirma que no se desempeñaba como Director de Valorización cuando el señor Jorge Herrera Llamas se trasladó definitivamente a la oficina de EDURBE, razón por la cual no se le puede hacer responsable por los hechos que ocurrieron durante el tiempo en que el señor Herrera estuvo en la entidad antes señalada.

- Sostiene que el hecho de que un funcionario encargue a otro de menor jerarquía para desempeñar transitoriamente una nueva función, no releva a éste del cumplimiento de las funciones inicialmente asignadas.

- Asevera que las irregularidades investigadas no se presentaron en su administración, sino durante el periodo en que fue Director de Valorización el señor Roberto Amor.

6. Mediante la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994, la Personería Distrital de Cartagena (Fls. 8-16), sancionó a los señores Roberto Amor Buendía, Zamira Elías de Camacho, Gladis Salgado Simancas y Jorge Schorboth Castro, con multa de 15 días de sueldo.

De otro lado, sancionó al demandante, Julio Laguado Quintana, con 30 días de sueldo.

Respecto al accionante, en el acto administrativo demandando se indicó lo siguiente (Fls. 9-10):

“Se ha establecido mediante la versión rendida por el señor JORGE HERRERA LLAMAS y la certificación aportada por el mismo, que al ser nombrado como Jefe de la Sección de Contabilidad en Valorización, fue comisionado por usted, para adelantar los estudios financieros y económicos del plan vial, para lo cual se le instaló oficina independiente de la Sección de Contabilidad ...De esta manera, la Sección de Contabilidad fue dejada sin dirección ya que no fue encargado otro funcionario para que realizara las funciones establecidas para ese cargo, trayendo como consecuencia la ausencia total de registros contables, **contraviniendo de esta manera lo dispuesto en el artículo décimo cuarto del Decreto 291 de 1987”**
(Destacado fuera de texto).

Las multas impuestas a los funcionarios arriba señalados, tuvieron como fundamento las siguientes consideraciones, de las cuales se resaltan aquellos apartes que tienen relación directa con el demandante (Fls. 13-15):

“Como quiera que los cargos imputados a los disciplinados hacen relación a omisiones en el ejercicio de sus funciones, consideramos conveniente analizar si existe dentro del material probatorio sustento que desvirtúe el contenido de los mismos.

Se observa claramente que los argumentos presentados por cada uno de los disciplinados para exculpar responsabilidad, resultan insólitos, de manera que el material probatorio aportado y solicitado por los mismos no ha desvirtuado las omisiones endilgadas en los cargos.

El Dr. ROBERTO AMOR BUENDÍA trata de sustentar su defensa con las versiones de los Dres.(sic) NICOLÁS CURI y Dra. JUDITH PINEDO DE ZEA, sosteniendo que la investigación que en el (año) de 1992 inició la Personería se debió a información que a él dio el Ministerio Público y a la prensa; pero es del caso que las mismas se dieron cuando el Dr. AMOR llevaba alrededor de seis meses al frente del Departamento de Valorización, lo que no permite comprender las razones que motivaron la tardanza para poner en conocimiento de las autoridades las irregularidades detectadas.

“Con relación al argumento presentado por el Dr. JULIO LAGUADO Q, obra en el expediente una certificación aportada por el señor JORGE HERRERA, mediante la cual el Dr. LAGUADO da cuenta de las actividades encargadas al señor HERRERA, todas ajenas al cargo para el cual fue nombrado, circunstancia esta que no ha sido desvirtuada por prueba alguna de las que ahora reposan en el informativo; semejante situación presenta la Dra. ZAMIRA ELÍAS DE CAMACHO, (...).

Con relación al señor JORGE SCHORBOTH y la Dra. GLADIS SALGADO quienes se desempeñaron en los Departamentos de Sistemas y Financiera considera este despacho, **que al igual que los exfuncionarios anteriormente mencionados, han presentado argumentos sin el sustento de prueba alguna que logre desvirtuar los cargos.**

(...)

La Dra. Salgado afirma que las relaciones de consignaciones y las notas crédito eran consignadas en un libro que reposa en Valorización y cuyas copias se remitían a la Secretaría de Hacienda, no obstante en las diligencias de inspección.(sic)

Practicadas en esa dependencias, no fue posible ubicar los libros mencionados ya que precisamente con base en la visita practicada en Valorización y que se hicieron los pliegos de cargos, debido a la carencia de toda información, corroborando esto con la versión expresada en la misma diligencia por el doctor ADOLFREDO RERIÑÁN, SOBRE LA AUSENCIA TOTAL DE REGISTROS en esa dependencia.

Luego de estudiar en forma minuciosa las diligencias contenidas en el informativo este despacho encuentra que las explicaciones y descargos de los sujetos activos de la acción disciplinaria, doctores ROBERTO AMOR, **JULIO LAGUADO**, GLADIS SALGADO, ZAMIRA ELÍAS DE CAMACHO y JORGE SCHORBOTH no encuentran asidero probatorio, muchos menos

legal, ya que es verdad irrefutable que la entidad presentó desorden administrativo, pérdida y destrucción de documentos que permitieran obtener una información de las actividades realizadas durante el periodo que precedió la administración del doctor ADOLFREDO PERIÑÁN, y está demostrado el incumplimiento de algunas de las funciones establecidas en el Decreto 291 de 1987.

Es bien sabido que la disciplina es condición imprescindible en la administración pública como empresa estatal que es, destinada a la prestación de servicios en beneficio de una colectividad.

Por lo anterior consideramos, que los descargos no tienen ninguna relevancia probatoria de exculpación o justificación, ante el hecho demostrado de incumplimiento de las funciones asignadas a cada funcionario de los vinculados a la presente investigación.

Indudablemente que las exigencias que hacen las normas y los manuales de funciones en cada dependencia tienen por finalidad la de que quienes desempeñan las diferentes actividades dentro de la administración, ejerzan a plenitud las facultades conferidas en las mismas, con el fin de garantizar el incumplimiento(sic) de todos los principios rectores en la actividad administrativa.

En consecuencia, con apoyo en las anteriores consideraciones el despacho no acepta los descargos y por consiguiente dispondrá la correspondiente sanción en la modalidad de amonestación con anotación en la hoja de vida de los investigados.

A mérito de lo anterior, el Personero Distrital de Cartagena, en uso de sus facultades,

RESUELVE

Primero: No **aceptar los descargos presentados por** los señores exfuncionarios del Departamento Administrativo de Valorización Distrital, ROBERTO AMOR BUENDÍA identificado con la cédula de ciudadanía (...) **JULIO LAGUADO**, identificado con la cédula de ciudadanía (...).

Como consecuencia de lo anterior impóngasele sanción consistente en multa correspondiente a 30 días de sueldo al Dr. JULIO LAGUADO QUINTANA". (Destacado fuera de texto)

7. El 11 de mayo de 1994 el actor interpuso recurso de reposición contra la resolución antes descrita (Fls. 6-7)¹³, frente al cual de las pruebas aportadas al proceso no se advierte que la Personería Distrital de Cartagena se haya

¹³ El mencionado recurso es aportado por la parte accionante en copia auténtica, y se resalta que el mismo no se encuentra dentro de las copias de la investigación disciplinaria adelantada por la Personería Distrital de Cartagena, sin embargo de los documentos a folios 98 a 104 que hacen parte de ésta, se evidencia que el señor Laguado Quintana denunció ante la Personería que el memorial que presentó contravirtiendo la sanción impuesta se extravió, por lo que la referida entidad ofició a su Secretaria General para que informara si recibió el mencionado medio de impugnación, e indicara qué trámite se le dio al mismo, frente a lo cual dicha funcionaria indicó el 11 de julio de 1994, que el día 11 de mayo de 1994 sí se recibió el recurso de reposición presentado por el accionante, pero que no tenía conocimiento del trámite que se le había dado al mismo.

pronunciado expresamente. En síntesis las razones que el demandante expuso en el referido medio de impugnación son las siguientes:

- Afirma que se le está sancionando por las presuntas irregularidades que se han presentado en la oficina administrada por el señor Jorge Herrera Llamas, la cual no está a su cargo. Añade que el acto administrativo mediante el cual se le impuso la multa, le endilga responsabilidad respecto al cumplimiento de funciones relacionadas con el área de contabilidad, las cuales tampoco le fueron asignadas, además, precisa que es el Contralor Municipal quien para la época de los hechos le correspondía prescribir los métodos de contabilidad, pero no lo hizo.
- Sostiene que en el acto demandando se indica que los descargos que rindió no pueden tenerse como válidos, sin brindar explicación alguna sobre el particular, desconociendo de esa manera el derecho a la defensa.
- Asevera que tampoco se le exponen las razones por las cuales entre todos los funcionarios investigados merecía la multa más alta, aunque estima que la conducta que se le reprocha es la menos grave.
- Señala que la Personería Distrital no tuvo en cuenta la declaración rendida por la señorita Nereida Gómez Padrón, según la cual el señor Jorge Herrera Llamas sólo iba en ocasiones al EDURBE, y que cuando el mismo fue comisionado para trabajar en esa entidad, el Director del Departamento Administrativo de Valorización era el señor Roberto Amor.
- Estima que la Personería no desvirtuó la afirmación de la señorita Nereida Gómez Padrón, según la cual para el momento en que el señor Jorge Herrera Llamas fue comisionado, el señor Laguado Quintana no se desempeñaba como Director de Valorización.
- De otro lado destaca que en la declaración rendida por el Dr. Adolfo Perrián Paternina, éste hizo referencia a presunta irregularidades que se presentaron cuando el Director de Valorización era el señor Roberto Amor.
- Reitera que el hecho de que un funcionario encargue a otro de menor jerarquía para desempeñar transitoriamente una nueva función, no releva a éste del cumplimiento de las funciones inicialmente asignadas, aspecto que estima tampoco consideró la Personería Distrital.

III. Precisión de los cargos formulados

Esclarecidas las circunstancias que dieron lugar a la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, mediante la cual el demandante fue sancionado con multa equivalente a 30 días de sueldo, e incluso las razones que el mismo invocó en su defensa al interior del proceso disciplinario, se comprenden con mayor claridad los cargos expuestos en la demanda frente a la decisión antes señalada, que se reitera constituyen en el caso en concreto los que delimitan el análisis de legalidad del acto administrativo antes señalado.

En ese orden de ideas, de la lectura de la demanda presentada se advierten los siguientes cargos:

1. Falsa motivación de la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena. En síntesis argumenta el demandante que no incurrió en la conducta que le fue reprochada en el acto administrativo antes señalado, y que él no tiene responsabilidad alguna en los problemas a nivel contable que se presentaron en la Sección de Contabilidad del Departamento Administrativo de Valorización Municipal.

2. Desviación de poder en la emisión de la sanción impuesta en su contra.

3. El acto controvertido se emitió en desconocimiento del debido proceso. Argumenta que la multa impuesta en su contra desconoció el principio de tipicidad, en tanto no existe norma alguna que califique como contrario al ordenamiento jurídico la conducta por la cual fue investigado, en su criterio, encargar a un funcionario en un empleo y no designar un reemplazo para aquél.

Reprocha que se haya considerado que desconoció el artículo 14 del Decreto 291 de 1987¹⁴ expedido por el Alcalde de Cartagena, que hace referencia a funciones relacionadas con los registros contables del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, cuando aquéllas no están a su cargo.

IV. Análisis de los motivos de inconformidad

En ese orden de ideas procede la Sala a analizar los cargos formulados contra el acto que contiene la sanción impuesta al señor Julio Cesar Laguado Quintana.

1. Sobre la presunta falta de motivación

¹⁴ “Por medio del cual se reestructura la Oficina de Valorización Municipal de Cartagena, se crea el Departamento Administrativo de Valorización Municipal y se dictan normas sobre el régimen de contribución por el Sistema de Valorización en el Municipio de Cartagena”.

En cuanto a la falsa motivación de la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, se destaca que la misma le reprochó al demandante, cuando se desempeñaba como Director del Departamento Administrativo de Valorización Municipal en Cartagena, haber encargado al señor Jorge Herrera Llamas, Jefe de la Sección de Contabilidad de la misma entidad, tareas ajenas al cargo en el que fue nombrado, sin tomar las medidas necesarias para que dicha Sección no quedara acéfala, lo que también provocó que en la misma se presentaran problemas como la ausencia de registro contables, la pérdida o destrucción de documentos que permitieran establecer las operaciones realizadas, que algunas personas que supuestamente habían cancelado sus contribuciones no tuvieran registrados los pagos realizados, entre otros.

Al analizar el acto administrativo antes señalado y el pliego de cargos presentado en contra del accionante, se destacan las siguientes pruebas para determinar su responsabilidad frente a las irregularidades que se presentaron en el manejo de la contabilidad, pruebas que hacen parte del proceso disciplinario que en copia simple aportó la Personería Distrital de Cartagena:

1. Declaración jurada rendida ante la Personería Distrital de Cartagena el 29 de abril de 1992 por el señor Roberto Amor Buendía, quien se desempeñó como Director del Departamento Administrativo de Valorización Municipal en Cartagena, después de que dicho cargo fuera ocupado por el señor Julio Cesar Laguado Quintana¹⁵, en la que aquél da cuenta de algunas irregularidades que se presentaron en la forma de llevar las operaciones contables en la entidad, irregularidades que con anterioridad dio a conocer al público en general mediante los medios de comunicación (Fls. 110-111). De dicha declaración se resaltan los siguientes apartes:

“PREGUNTADO: Diga el declarante si usted sabe o presume los motivos por los cuales se encuentra rindiendo declaración jurada ante esta Unidad Investigativa. CONTESTÓ: Sí sé. PREGUNTADO: Como dice usted saber los motivos sírvase hacer un relato amplio y suficiente sobre todo lo que sepa y le conste de los motivos que usted dice saber. CONTESTÓ: Recientemente el Jefe del Departamento de Sistemas, me presentó un comprobante de pago el cual no aparecía registrado su ingreso en dinero a esta oficina; inmediatamente me dirigí al propietario y poseedor de dicho recibo quien me manifestó que le había cancelado dicha suma de dinero a una persona que dijo ser funcionaria de este Departamento con el estímulo de hacerle un

¹⁵ En tal sentido a folios 206 a 209 del expediente, se encuentra el acta de posesión ante la Alcaldía de Cartagena del 4 de junio de 1990, del señor Julio César Laguado Quintana como Director de Valorización Distrital, en virtud del Decreto 275 de la misma fecha; y el acta de posesión del 19 de noviembre de 1991 del señor Roberto Amor en el cargo Director de Valorización Distrital, por haber sido nombrado en el mismo mediante el Decreto 824 del 15 de noviembre de 1991.

descuento especial, me manifestó igualmente que esa persona se comprometía con ella a entregar el paz y salvo y que hasta la fecha no lo habían hecho, le pregunté sobre el nombre de esa persona y me contestó que era un tal señor Ramos y yo le manifesté que no era funcionario de este Despacho; igualmente me dirigí al Banco Financiacoop donde supuestamente se había hecho la cancelación del recibo mencionado y pude constatar que dicha cancelación no se había efectuado. Así como este caso he recibido reclamos de personas que supuestamente han pagado y no aparecen registrado su cancelación en el sistema computarizado donde se lleva el archivo y control de los pagos que hacen los propietarios de los predios. Sobre estos hechos anotados fue que me permití hacer las declaraciones que aparecieron tanto en carteles murales como en la prensa radial y escrita.

(...)

PREGUNTADO: Sírvase decir desde cuándo viene desempeñándose como Director del Departamento Administrativo de Valorización Distrital y quien fue su antecesor. CONTESTÓ: Estoy en el cargo desde el 20 de noviembre de 1991 y mi antecesor fue el Ingeniero Julio Laguado. PREGUNTADO: Que más tiene que agregar o corregir a su declaración. CONTESTÓ: Posteriormente haré llegar copias de los reclamos presentados a este Despacho por propietarios o contribuyentes (que) han sido afectados por inescrupulosos.”

2. Para establecer con mayor precisión las presuntas irregularidades alrededor de los registros contables, la Personería Distrital de Cartagena fijó para el 4 de agosto de 1993, una visita al Departamento Administrativo de Valorización (Fl. 146), de la cual se advirtió que en virtud del desorden existente en la entidad, del año 1991 y mitad de 1992 (en los que fueron Directores Julio Cesar Laguado Quintana y Roberto Amor) no se tenía claridad sobre las operaciones financieras y contables. De la visita realizada se levantó el acta correspondiente en los siguientes términos (Fl. 159):

“En Cartagena, a los cuatro (4) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993), se hizo presente en la dependencia señalada la suscrita funcionaria Dra. MARGARITA JIMÉNEZ NAJERA, de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en acto de fecha julio 28 de 1993, para tal efecto atendió la diligencia el Director Dr. ADOLFREDO PERIÑÁN PATERNINA. Acto seguido se le solicita poner de presente a esta delegada los siguientes documentos, teniendo en cuenta el periodo comprendido entre los años 1991 y mediados de 1992, las relaciones mediante las cuales la cajera entregaba a la Jefe de Financiera los dineros que se recaudaban diariamente, las relaciones o recibos de consignación de los recibos recaudados en el mismo periodo, la resolución mediante la cual la Junta Directiva autoriza al Director para hacer rebajas a los contribuyentes. En este estado manifiesta el Director que en el momento en que tomó posesión del cargo – Primero de junio de 1992 – no se encontró en este Dpto. la documentación que se solicita, que en el momento sólo nos puede aportar la resolución, mediante la cual la Junta

Directiva autoriza al Director hacer notas de rebajas a los contribuyentes, la cual se aporta al Exp. (...). Acto seguido se solicita información sobre los diskets en el cual se llevaba consignadas las referencias catastrales afectadas por el plan vial, manifiesta el señor Director que sólo se encontraban los diskets correspondientes al 20% aproximadamente sin problemas el resto de los diskets se encontraban en mal estado a tal punto que no se estaba facturando el 80% de la referencia catastral afectada por el plan vial. Para ofrecer una mejor información se hará un examen más detallado en el día de hoy y la documentación que encuentre le será enviada a la Personería Distrital (...).

3. Otras de las pruebas que fue tomada en cuenta en la sanción controvertida por la parte accionante, que está directamente relacionada con la anterior visita, es que el señor Adolfo Perrián Paternina, que fue Director del Departamento Administrativo de Valorización después de los ciudadanos Julio Cesar Laguado Quintana y Roberto Amor, le informó a la Personería Distrital mediante oficio del 24 de agosto de 1993 lo siguiente (Fl. 186):

“(..) al recibir el cargo que actualmente ocupo, no encontré libros de bancos ni de contabilidad que dieran cuenta de los recaudos de años anteriores. Ante este panorama fueron muchos los reclamos que recibí de parte de los contribuyentes.

La mayoría de los casos fueron resueltos gracias a que presentaron los recibos de pago, que fueron debidamente constatado(s) en nuestro archivo interno. Sin embargo, tenemos dos casos, que aseguran haber cancelado la deuda y a los que no les aparece el descargo del respectivo abono. Ellos son los siguientes (...).

4. Las anteriores pruebas para la Personería Distrital dieron cuenta de las irregularidades existentes en el Departamento Administrativo de Valorización, por lo que mediante auto del 18 de agosto de 1993 (Fls. 180-182) declaró abierta la averiguación disciplinaria contra los funcionarios que a su juicio podía tener responsabilidad en lo ocurrido, concretamente los señores Roberto Amor Buendía (Director del Departamento Administrativo de Valorización), Zamira Elías de Camacho (Jefe de Cartera), Gladis Salgado Simancas (Directora Financiera), Jorge Schorboth Castro (encargado de Sistemas) y Jorge Herrera Llamas (Jefe de Contabilidad).

Mediante dicho auto se citó a versión libre al señor Jorge Herrera Llamas, que se desempeñó como Jefe de Contabilidad, que el día 7 de septiembre de 1993 rindió la declaración correspondiente (Fls. 199-200).

A partir de la mencionada declaración, la Procuraduría Distrital de Cartagena abrió el 15 de septiembre de 1993 investigación disciplinaria contra el demandante (Fl. 220), argumentando que aquél comisionó al señor Jorge Herrera, Jefe de Contabilidad, para realizar funciones distintas a las estipuladas en el manual de funciones, *“sin encargar a otro funcionario que realizara las actividades requeridas para la organización de esa sección, trayendo como consecuencia que en la entidad no existan libros de contabilidad ni registros contables, según se desprende de la diligencia de visita especial practicada en Valorización el 4 de agosto del presente año”*.

Por la importancia de dicha declaración, que también se tiene en cuenta en la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, se transcriben los apartes más relevantes de la misma (Fls. 199-200):

“PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante durante qué periodo ha sido funcionario del Dpto. Administrativo de Valoración y en qué cargo. CONTESTÓ: En el periodo comprendido del 4 de febrero de 1991, al 9 de julio de 1992, en el cargo de Jefe de Contabilidad. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante cuáles fueron sus funciones en el Dpto. de Valorización. CONTESTÓ: Aunque en el Decreto 093 del 4 de febrero de 1991 aparezco como Jefe de Sección de Contabilidad desde el mismo momento que tomé posesión del cargo se me comisionó como Director de los estudios financieros y económicos del plan vial que incluía el diligenciamiento de la solicitud de crédito ante la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER, para lo cual se me instaló en oficina independiente a contabilidad, entre mis funciones sostuve reuniones en Barranquilla con la directiva de FINDETER, y en el hotel las Velas de Cartagena con la Alcaldía Distrital, el estudio concluyó con la(s) proyecciones de ingresos y gastos del plan vial, cronogramas de actividades, paquetes de obras según los recursos y flujo de caja, al terminar estos estudios que duraron aproximadamente ocho meses debido a la importancia que representaba para la Administración Distrital se me dejó en el cargo como Consultor del plan vial, debido a la experiencia adquirida se me comisionó para que asesorara a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar EDURBE en la solicitud de crédito que ellos hacían ante FINDETER para la financiación de caños y lagunas lo cual me hizo trasladar físicamente mi oficina hacia las oficinas de EDURBE en Manga. Igualmente se me responsabilizó de la elaboración de proyecto de presupuesto y restructuración administrativa del Dpto. de Valorización Distrital, en el cual yo recomendé la eliminación del cargo de Jefe de Contabilidad que yo mismo en el papel ocupaba por considerar que debido a que el Dpto. de Valorización Distrital no se maneja una contabilidad que amerite a un profesional dedicado a esa labor, pues en la práctica se puede manejar con un auxiliar. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante ya que usted ha manifestado haber sido comisionado para desempeñar funciones diferentes a las de contabilidad, quién desempeñaba las funciones establecidas en el Decreto 291 para la Sección de Contabilidad, y quién maneja los libros de contabilidad. CONTESTÓ: El Dpto. de Valorización es una dependencia directa de la Alcaldía Distrital por lo tanto la contabilidad se maneja centralizadamente en la Contraloría Distrital y en Hacienda, es allá donde se realizan los registros de cuenta, ejecuciones presupuestales, donde se

mantiene el cardex de proveedores, cardex de contratistas y donde se manejan las cuentas bancarias del Distrito, en cuanto al Dpto. de Valorización la Sección de Contabilidad depende de la División Financiera y Administrativa, la cual maneja todo el aspecto financiero de Valorización (...).”

5. En el acto mediante el cual se sanciona al accionante, y en estrecha relación con el reproche que se le hace de haber comisionado al señor Jorge Herrera Llamas para desempeñar funciones ajenas a la Sección de Contabilidad, dejando acéfala ésta, se indica que aquél aportó una certificación que da cuenta de las funciones que le fueron asignadas por el demandante.

Sobre el particular, a folios 222 y 223 del expediente, se encuentra una certificación suscrita por el señor Julio Laguado Quintana, en su condición de “exdirector del Departamento Administrativo de Valorización Distrital de Cartagena”, en la que precisa las funciones que desde el 6 de febrero de 1991 hasta la fecha de su retiro de dicho cargo, comisionó al señor Jorge Herrera:

“- Preparación financiera y coordinación económica de la solicitud del crédito que el Distrito de Cartagena diligenció ante la Financiera de Desarrollo Territorial.

- Preparación financiera de los estudios del Plan Vial los cuales se componen de (...)

- Preparación del proyecto de presupuesto del Departamento Administrativo de Valorización Distrital para 1992 y su reconstrucción administrativa, incluido el desarrollo institucional buscando mejorar la administración.”

Como antes se indicó, a partir de las anteriores pruebas la Procuraduría Distrital de Cartagena consideró que el demandante también era responsable del desorden que tuvo lugar en el Departamento Administrativo de Valorización, particularmente, que como director de esa entidad dejó acéfala la Sección de Contabilidad, al comisionar al jefe de la misma para el desarrollo de otro tipo de tareas, sin tomar las medidas pertinentes para velar por el correcto funcionamiento de dicha Sección.

Por la anterior circunstancia en criterio de la Sala contrario a lo que argumenta el actor respecto a la motivación del acto administrativo mediante el cual se le sancionó, el mismo justifica en qué consiste la conducta reprochada y respalda su dicho con las pruebas pertinentes, motivo por el cual no se advierte que se haya incurrido en falsa motivación como argumenta la parte demandante.

2. Sobre la supuesta desviación de poder

En segundo lugar, respecto a la presunta desviación de poder al emitirse la sanción en contra del señor Laguado Quintana, se advierte que éste en la demanda realiza dicha afirmación (Fl. 3), pero en manera alguna justifica o acredita la misma, incumpliendo por consiguiente con la carga de la prueba que le corresponde (art. 177 del C.P.C), máxime cuando la decisión sancionatoria está amparada por la presunción de legalidad.

En tal sentido se reitera que la jurisprudencia de esta Sección ha sido clara en señalar que entrándose de la desviación de poder, debe existir *“un definido respaldo probatorio que lleve al juzgador a la certeza incontrovertible de que los motivos que la administración tuvo para expedir el acto enjuiciado son ajenos a los que la ley señala para tal efecto”*¹⁶, situación que le corresponde acreditar a quien pretende desvirtuar la legalidad de los actos acusados, en este caso al señor Julio Laguado Quintana, que en manera alguna demuestra la configuración del mencionado motivo de inconformidad.

3. Sobre la supuesta vulneración del debido proceso

Finalmente, en cuanto al presunto desconocimiento del derecho al debido proceso, se recuerda que la parte demandante de un lado argumenta que no existe norma alguna que califique como contrario al ordenamiento jurídico la conducta por la cual el señor Laguado Quintana fue investigado, en su criterio, encargar a un funcionario en un empleo y no designar un reemplazo para aquél; y de otro, considera que en el acto acusado se indica que dicho ciudadano desconoció el artículo 14 del Decreto 291 de 1987¹⁷ expedido por el Alcalde de Cartagena, que hace referencia a funciones relacionadas con los registros contables del Departamento Administrativo de Valorización Municipal, las cuales no estaban a su cargo.

Al revisar el pliego de cargos en contra del demandante y el acto mediante el cual se le impuso multa consistente en 30 días de sueldo, se observa que el mismo fue sancionado por haber incumplido con los deberes que estaban a su cargo, particularmente, de dirigir y coordinar todas las dependencias del Departamento

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente 25000-23-25-000-2002-08208-01(2485-04), C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

¹⁷ “Por medio del cual se reestructura la Oficina de Valorización Municipal de Cartagena, se crea el Departamento Administrativo de Valorización Municipal y se dictan normas sobre el régimen de contribución por el Sistema de Valorización en el Municipio de Cartagena”.

Administrativo de Valorización, en concreto la Sección de Contabilidad, que dejó acéfala al comisionar al jefe de la misma el desarrollo de otras tareas sin tomar las medidas pertinentes para que dicha dependencia funcionaria en debida forma, situación que a su vez conllevó a la ausencia de registros contables.

En tal sentido, se aprecia que en el pliego de cargos elevado en contra del accionante el 29 de septiembre de 1993 (Fls. 236-237), se le reprochó que el hecho de haber dejado acéfala la Sección de Contabilidad, *“trajo como consecuencia la ausencia total de registro contables, contraviniendo lo dispuesto en el artículo décimo cuarto del Decreto 291 de 1987”*, con lo cual a su vez *“ha podido incurrir en la transgresión de las siguientes normas:*

Decreto 291 de 1987. “Son funciones del Director de Valorización ... b) Tener la responsabilidad jurídica, financiera, administrativa y técnica del Departamento Administrativo de Valorización. ñ) Dirigir y coordinar todas las dependencias del Departamento Administrativo de Valorización, exigir el cumplimiento de los deberes asignados al personal”.

Decreto R. 482 de 1985, art. 9° “De las faltas disciplinarias. Constituyen faltas disciplinarias el incumplimiento de los deberes, la violación de las prohibiciones y el abuso de los derechos señalados en el Título II, Capítulo 2° del Decreto Ley 2.400 de 1968, en la Ley 13 de 1984 y en las demás disposiciones legales vigente.”

El art. 6° de la C.N. dice: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación de sus funciones”. (Fls. 236-237) (Destacado fuera de texto).

Nótese que al actor se le indicó que como servidor público era responsable por la omisión o extralimitación de sus funciones, y en consonancia con lo anterior, se trajo a colación el Decreto 291 de 1987 del Alcalde Cartagena, que regula entre otros aspectos, los objetivos y organización del referido Departamento Administrativo (Fls. 20-57), a fin de resaltar que dentro de las funciones del Director de dicha entidad, se encuentra la de *“dirigir y coordinar **todas las dependencias del Departamento Administrativo de Valorización”***, entre las cuales se encuentra **la Sección Contabilidad**, frente a la cual la entidad demandada destacó el artículo décimo cuarto, que precisa de la siguiente manera las tareas a cargo de dicha dependencia (Fls. 29-30):

“ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: La Sección de Contabilidad llevará los registros contables requeridos en el manejo financiero de la institución

cumpliendo las normas establecidas en la Código Fiscal. Elaborará además los estados financieros y controlará el manejo de la cartera o crédito obtenido en el manejo de los programas que adelante el Departamento”.

En criterio de Sala el anterior razonamiento, en virtud del cual se consideró que el hecho de que el actor dejara acéfala la Sección de Contabilidad, incidió en los problemas que se presentaron en la misma respecto a los registros contables, fue tenido en cuenta en la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena, por lo que dicho acto hizo énfasis en las funciones a cargo de dicha Sección.

En ese orden de ideas, estima la Sala que constituye una apreciación errada de la parte accionante, que se interprete que la resolución antes señalada sancionó al señor Laguado Quintana simplemente por encargar a un funcionario en un empleo y no designar un reemplazo, o que formalmente sólo se le está reprochando el desconocimiento del artículo 14 del Decreto 291 de 1987 del Alcalde de Cartagena que no tiene ver con las funciones que le fueron asignadas, en tanto en realidad la sanción impuesta obedeció al incumplimiento de su deber como Director del Departamento Administrativo de Valorización (y por consiguiente principal responsable de dicha entidad) de dirigir y coordinar el adecuado desempeño de la Sección de Contabilidad, al designarle al jefe de ésta otro tipo de tareas, sin tomar respecto de dicha dependencia las medidas pertinentes que la ley prevé para el adecuado funcionamiento de la Función Pública, lo que a su vez generó problemas con los registros contables.

Por la anterior circunstancia se insiste, el reproche que realizó la Personería Distrital de Cartagena va más allá del hecho de que el demandante le asignara unas tareas al Jefe de Contabilidad, independientemente si éste continuaba o no formalmente presidiendo de dicha Sección, toda vez que la sanción impuesta obedece al incumplimiento del actor como Director del Departamento Administrativo de Valorización, del deber de velar por el adecuado funcionamiento de la Sección de Contabilidad, que materialmente quedó acéfala por el hecho de haberle asignado al Jefe de ésta tareas que no están directamente relacionadas con dicha dependencia y que requerían del mencionado funcionario la mayor parte de su disponibilidad, lo que a su vez en criterio de la demandada permitió que se presentaran irregularidades alrededor de los registros contables, que probablemente se hubieren evitado si el Director del Departamento Administrativo hubiere tomado las medidas pertinentes respecto a la dirección y coordinación de

la mencionada dependencia, medidas que de lo probado en el proceso el accionante no tomó.

Asimismo la Sala observa, que en la actuación disciplinaria que se inició contra el demandante, el mismo tuvo la oportunidad de ejercer ampliamente su derecho a la defensa, que las razones de hecho y de derecho por las cuales se elevó pliego de cargos en su contra fueron las mismas que dieron lugar a la sanción que se controvierte en esta oportunidad, y que la conducta del actor reprochada por la Personería Distrital de Cartagena, fue analizada con fundamento en las normas vigentes para la época en que tuvo lugar.

Por lo tanto, los cargos que la parte accionante formuló respecto a la presunta emisión de la sanción impuesta con violación del debido proceso tampoco están llamados a prosperar.

Por las razones expuestas, en primer lugar se revocará el fallo de primera instancia que se inhibió para emitir un pronunciamiento por ineptitud sustantiva de la demanda, por el hecho de que esta no precisó cuál era la pretensión de restablecimiento del derecho, en tanto dicha circunstancia en el caso concreto no constituye un verdadero impedimento para entrar a analizar los argumentos de hecho y derecho de la parte accionante.

En su lugar, de acuerdo al análisis de los cargos formulados por el demandante contra la Resolución N° 088 del 6 de mayo de 1994 de la Personería Distrital de Cartagena que lo sancionó con multa de 30 días de sueldo, y contra el acto ficto que negó el recurso de reposición contra la mencionada resolución, se negará 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,

FALLA

REVÓCASE la sentencia de 11 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que se inhibió para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. En su lugar, **NIÉGANSE** las pretensiones de la parte accionante por las razones expuestas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE
DE PÁEZ**

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ