

POTESTAD DISCIPLINARIA - Finalidad / SERVIDOR PUBLICO - Cumplimiento de los deberes y responsabilidades / DERECHO DISCIPLINARIO - Valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente / CONTROL DISCIPLINARIO - Garantía del cumplimiento de los fines y funciones del estado / CONSTITUCION POLITICA – Fuente primaria del derecho disciplinario / CONTROL DISCIPLINARIO – Ámbitos interno y externo

La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades. La relación disciplinaria que existe entre los servidores públicos y el Estado se fundamenta, según ha explicado la Corte Constitucional, en la "...relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, la violación de régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc...".(...) Existen dos grandes ámbitos de ejercicio de la potestad disciplinaria: el ámbito interno de la propia Administración Pública, y el ámbito externo del control preferente por la Procuraduría General de la Nación. El ámbito natural y originario de la potestad disciplinaria es, evidentemente, el interno, puesto que se trata de una potestad implícita en la definición misma del aparato administrativo estatal diseñado por el Constituyente. Ahora bien, el ámbito externo –y excepcional- es el del organismo autónomo establecido por la Carta Política para cumplir con esta trascendente función.

POTESTAD DISCIPLINARIA – Los ámbitos internos y externos constituyen el ejercicio de la potestad disciplinaria /

Para el Consejo de Estado resulta indudable que los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública y por la Procuraduría General de la Nación, es decir, aquellos actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria en sus ámbitos interno y externo, constituyen ejercicio de función administrativa, y por lo tanto son actos administrativos sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. No se trata de actos que manifiesten la función jurisdiccional, ni mucho menos de una función sui generis o nueva del Estado, sino –se reitera con énfasis- de actos administrativos que tienen, por definición, control judicial.

FUNCION ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION – No es una función jurisdiccional o judicial / PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS – No debe confundirse con la cosa juzgada o intangibilidad de las decisiones jurisdiccionales /

Tampoco se puede confundir la función administrativa disciplinaria de la Procuraduría con una función jurisdiccional o judicial por el hecho de que el otro órgano disciplinario constitucionalmente establecido –el Consejo Superior de la Judicatura- sí adopte fallos judiciales en el ámbito preciso en el cual cuenta con poderes constitucionales. Una cosa no lleva a la otra, y el ámbito de actuación del Consejo Superior de la Judicatura en tanto juez disciplinario está claramente definido por la Constitución y la jurisprudencia. Incluso en los casos de los empleados de la Rama Judicial que según la Corte Constitucional no están sujetos

a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría, al ejercer el poder disciplinario sobre tales empleados judiciales, sigue actuando en función administrativa disciplinaria, no en función judicial. En esta misma línea, no se debe confundir la presunción de legalidad que ampara las decisiones disciplinarias, en tanto actos administrativos, con el efecto de cosa juzgada o la intangibilidad de las decisiones jurisdiccionales. El Consejo de Estado ha establecido claramente la distinción al resaltar que los fallos disciplinarios efectivamente están amparados, en tanto actos administrativos que son, por la presunción de legalidad. Esta presunción de legalidad, que está sumada a lo que la jurisprudencia constitucional ha llamado el efecto de “cosa decidida” (por oposición al de “cosa juzgada”), se encuentra sujeta en su integridad al control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa. En igual medida, la aplicación mutatis mutandi de los principios aplicables al poder sancionatorio penal, o del principio del non bis in ídem, no transforma la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional. El Consejo de Estado ha explicado que la aplicabilidad del non bis in ídem se deriva no de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador.

CONTROL PLENO E INTEGRAL – Ejercido por la jurisdicción contencioso administrativo

El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación es un control pleno e integral, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa.

CONTROL PLENO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Obligación de confrontar los actos disciplinarios con las disposiciones de la Constitución Política y la Ley / DEBIDO PROCESO – Garantías mínimas del control pleno

Esta postura judicial de control integral del respeto por las garantías constitucionales contrasta abiertamente con la posición doctrinal y jurisprudencial prevaleciente con anterioridad, de conformidad con la cual las atribuciones del juez contencioso-administrativo son formalmente limitadas y se restringen a la protección de aquellos derechos y normas expresamente invocados por quienes recurren a la justicia, posición -hoy superada- que otorgaba un alcance excesivamente estricto al principio de jurisdicción rogada en lo contencioso-administrativo. Este cambio, constitucionalmente impuesto y de gran calado, se refleja nítidamente en un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, en el cual la Sección Segunda – Subsección “B” de esta Corporación, recurriendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y dando aplicación directa a los mandatos de la Carta, rechazó expresamente una postura restrictiva que limitaba las facultades garantistas del juez contencioso-administrativo en materia de control de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con base en el principio de jurisdicción rogada, y adoptó en su reemplazo una postura jurisprudencial que exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, un control sustantivo pleno que propenda por materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución.

CONTROL JUDICIAL DEL PROCESO DISCIPLINARIO – No es una tercera instancia / VALORACION PROBATORIA – Proceso disciplinario / CONTROL JUDICIAL DEL PROCESO DISCIPLINARIO – No es restringido, limitado o formal / VALORACION PROBATORIA –Juez contencioso

En reiterados pronunciamientos el Consejo de Estado ha aclarado que el proceso contencioso-administrativo no puede constituir una tercera instancia para reabrir el debate probatorio que se surtió en el proceso disciplinario. No obstante, se resalta, esta jurisprudencia no puede ser interpretada en el sentido de limitar las facultades de control del juez contencioso-administrativo, ni de impedirle realizar un examen integral de las pruebas con base en las cuales se adoptaron las decisiones administrativas disciplinarias sujetas a su control. Por el contrario, el sentido de estos pronunciamientos del Consejo de Estado es que el debate probatorio en sede jurisdiccional contencioso-administrativa debe ser sustancialmente distinto y contar con elementos valorativos específicos, de raigambre constitucional, que son diferentes a los que aplica la autoridad disciplinaria. No es que al juez contencioso-administrativo le esté vedado incursionar en debates o valoraciones probatorias, sino que los criterios de apreciación con base en los cuales puede –y debe– acometer la valoración de las pruebas son sustancialmente diferentes, y se basan en los postulados de la Constitución Política.

CONTROL JUDICIAL – No hay límites formales

Se concluye, pues, que no hay límites formales para el control judicial contencioso-administrativo de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas disciplinarias y la Procuraduría General de la Nación, salvo aquellos límites implícitos en el texto mismo de la Constitución y en las normas legales aplicables. Las argumentaciones de la Procuraduría a través de sus representantes y apoderados que puedan sugerir lo contrario –v.g. que el control judicial es meramente formal y limitado, o que las decisiones disciplinarias de la Procuraduría tienen naturaleza jurisdiccional- no son de recibo por ser jurídicamente inaceptables y conceptualmente confusas.

DERECHO DE PETICION – Delimitado en forma clara y minuciosa por la Corte Constitucional / RESPUESTAS A DERECHO DE PETICION – Oportunidad / DERECHO DE PETICION – No fue desconocido por la servidora pública

Es en este punto donde la Sala se pregunta por qué la Procuraduría, concedora del contenido del derecho constitucional de petición, se empeñó en negar –en contra de la realidad- que la señora Ana Isabel Gil hubiese dado respuestas de fondo a las peticiones de la señora Dora Elena Alvarado. Una lectura cuidadosa de la argumentación de la Procuraduría en todas las decisiones que se adoptaron en el curso del proceso disciplinario, revela que los reproches que le dirigía a la conducta de la señora Gil eran muy distintos al de haber desconocido el derecho de petición, ya que entremezclaban críticas al contenido de las respuestas provistas a la señora Alvarado por la Gerente del INVITU, con críticas de fondo al programa de vivienda de interés social administrado por el INVITU, y críticas al funcionamiento de la entidad como un todo; y que con base en estos reproches (entre los cuales no hay pocos de contenido abiertamente político) fue que se le sancionó, invocando formalmente la violación del derecho de petición – el cual, se reitera con énfasis, nunca fue desconocido por la señora Ana Isabel Gil.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL – No fue aplicada por la Procuraduría Provincial de Tunja / DERECHO DE PETICION - Procuraduría Provincial de Tunja exige una respuesta favorable / DERECHO DE PETICION – Respuesta

de fondo a la petición

Es así como la Procuraduría Provincial de Tunja y la Procuraduría Regional de Boyacá, en desconocimiento abierto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, equipararon las nociones de “respuesta de fondo” y “respuesta favorable”, para argumentar de manera repetitiva que las tres respuestas desfavorables dadas por la señora Gil a la señora Alvarado no constituyeron respuestas sustantivas, sino maniobras supuestamente dilatorias, y violatorias por lo mismo del artículo 23 Superior. En este punto, el Consejo de Estado le reprocha enfáticamente a la Procuraduría esta confusión en la que incurrió en la aplicación de la jurisprudencia constitucional más básica y pacífica que ha producido la Corte Constitucional. Los desacuerdos sustantivos que puedan tener las autoridades de control disciplinario con el contenido de las respuestas dadas a los derechos de petición, por mucho que se consideren fundados en derecho, no pueden ser esgrimidos como razones para alegar que no hubo una respuesta de fondo a la petición respectiva, y mucho menos como causales de destitución de los respectivos funcionarios. También nota la Sala que la Procuraduría, en las decisiones sancionatorias que se estudian, se empecina en argumentar que no está exigiendo la provisión de una respuesta favorable a las peticiones de la señora Alvarado, sino una respuesta de fondo a las mismas; pero pese a estos extensos esfuerzos argumentativos, claramente contráfácticos, la confusión jurídica en la que se incurrió difícilmente podría ser más clara. Lo que se revela prístinamente es que la Procuraduría hace ingentes esfuerzos por demostrar que no está haciendo lo que de hecho sí está haciendo, esto es, exigir una respuesta en sentido favorable a la petición de la ciudadana Alvarado como única respuesta posible y aceptable.

PROCURADURÍA PROVINCIAL DE TUNJA – Prejuzgamiento / PROCURADURÍA PROVINCIAL DE TUNJA – No fue imparcial en la investigación disciplinaria / ACTIVIDAD PROBATORIA – Inconducente frente a lo que se debatía en el proceso disciplinario

Es claro para la Sala que la Procuraduría Provincial de Tunja incurrió en una maniobra de prejuzgamiento de la responsabilidad de la señora Ana Isabel Gil, puesto que según se reseñó en el acápite 4.1.2.3. de la presente providencia, una vez abierta la investigación disciplinaria en contra de la señora Gil, la Procuradora Provincial de Tunja le envió una comunicación en la que, invocando su deber legal de intervención ante las autoridades públicas, le solicitaba “que se informe a esta Procuraduría, si ya se suscribió por parte de su despacho y la señora Dora Elena Alvarado Avila, la respectiva escritura pública, como quiera que le fue entregada la casa asignada, ya que la señora Alvarado Avila no convino en mejoras a la citada vivienda y no se le puede exigir el pago de las mismas sin haber sido acordado previamente ni exigir paz y salvo (...)”. Teniendo en cuenta que la investigación abierta por la Procuraduría contra la señora Gil se refería a estos mismos hechos, bajo el manto de la aludida violación del derecho de petición, es claro para el Consejo de Estado que la imparcialidad de la Procuradora Provincial estaba comprometida. De hecho, esta comunicación revela al Consejo de Estado una intención abierta de favorecimiento de la señora Dora Elena Alvarado por parte de la Procuraduría, la cual pone en entredicho la imparcialidad de la investigación y la justicia de las decisiones allí adoptadas contra la señora Gil. De igual forma, nota la Sala que la actividad probatoria desplegada por la Procuraduría, alusiva a las condiciones sustantivas de operación del programa de vivienda de interés social operado por el INVITU, era perfectamente inconducente frente a lo que se debatía en sede del proceso disciplinario, esto es, la falta de respuesta frente a derechos de petición presentados por una ciudadana. Este desgaste probatorio lleva a la Sala a cuestionar la transparencia del proceso disciplinario desarrollado contra la

señora Gil, puesto que parecería que se hubiese fingido desarrollar una minuciosa actividad de recaudo y valoración de pruebas, cuando en realidad estas pruebas eran innecesarias, y la señora Gil ya se encontraba sancionada de antemano por una Procuraduría de dudosa imparcialidad.

PERJUICIO MATERIAL – Lucro cesante / LUCRO CESANTE – Dejo de percibir honorario de salario básico

Es así como, por lo menos desde el mes de mayo del año 2010, y en atención a la normatividad que rige la contratación estatal y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que le es propio, la señora Gil Castiblanco debió retirarse de la empresa INARPROYECT Ltda., para no afectar la actividad contractual de ésta con la administración pública. Ello le representó la pérdida de ingresos mensuales por \$3'800.000. No existe certeza, por otra parte, sobre las posibles sumas adicionales que la señora Gil dejó de percibir en calidad de comisiones, participaciones, utilidades u otros, y no se demostraron en el presente proceso. En esta medida, se tiene que la señora Gil Castiblanco sufrió injustificadamente un lucro cesante de \$3'800.000 (tres millones ochocientos mil pesos) durante los cuarenta y un (41) meses que han transcurrido entre la adopción del fallo disciplinario definitivo, en mayo de 2010, y la adopción de la presente sentencia, en octubre de 2013, para un total de \$155'800.000,00 (ciento cincuenta y cinco millones ochocientos mil pesos). Teniendo en cuenta el salario mínimo mensual actualmente vigente, esta suma equivaldría a aproximadamente 259,66 salarios mínimos legales mensuales.

PERJUICIO MORAL – Profundo impacto emocional y psicológico / SANCION DESTITUCION – Se ve forzada a soportar el profundo impacto psicológico y emocional sin estar obligada a ello

Para el Consejo de Estado es claro que la señora Ana Isabel Gil se vio forzada a soportar el profundo impacto psicológico y emocional que se demuestra en las pruebas que obran en el expediente, sin estar obligada a ello, por cuanto la decisión de la Procuraduría de destituirla fue ilegal e injusta. No se requieren demasiadas pruebas para convencer a la Sala del efecto destructivo que puede tener, no sólo una decisión sancionatoria como la que se adoptó en su contra, sino la publicación de esta sanción con gran despliegue en los medios de comunicación del departamento de Boyacá, así como los ulteriores impactos derivados de la pérdida de un ingreso mensual como el que tenía la señora Gil antes de su destitución.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00084-00(0256-11)

Actor: ANA ISABEL GIL CASTIBLANCO

Demandado: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

UNICA INSTANCIA – AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de única instancia formulada por Ana Isabel Gil Castiblanco contra la Nación – Procuraduría General de la Nación.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, y obrando por intermedio de apoderado, la ciudadana Ana Isabel Gil Castiblanco demandó las decisiones disciplinarias de primera y segunda instancia adoptadas, respectivamente, por la Procuraduría Provincial de Tunja el 27 de abril de 2010, y la Procuraduría Regional de Boyacá el 28 de mayo de 2010, mediante las cuales se le impusieron las sanciones de destitución del cargo de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja –'INVITU'- e inhabilidad general por once años. Estas sanciones le fueron impuestas por haber, supuestamente, desconocido el derecho de petición de la ciudadana Dora Elena Alvarado Avila, incurriendo así en falta gravísima a la luz del Código Disciplinario Único.

1.1. Hechos invocados en la demanda

1.1.1. La señora Ana Isabel Gil se desempeñó como Gerente del Instituto de Vivienda del Municipio de Tunja – INVITU desde el 1º de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2007.

1.1.2. La señora Dora Elena Alvarado Avila interpuso queja disciplinaria contra la señora Ana Isabel Gil por supuesta violación del derecho de petición; con base en

dicha queja, el 11 de enero de 2007 la Procuraduría Provincial de Tunja dispuso abrir investigación disciplinaria en su contra.

1.1.3. En el cargo que le fue imputado, y por el cual fue sancionada, se incurrió en una irregularidad por no haber citado en debida forma las normas que establecían las funciones del cargo de Gerente, y por ende los deberes funcionales que supuestamente había incumplido: “no se encontró la proposición jurídica como lo demanda la ley respecto del cargo ‘presunta violación al derecho constitucional de petición’, cuando ni siquiera fueron traídas al expediente las funciones del cargo que ocupaba mi cliente, vale la pena preguntarnos ¿cómo hizo el investigador para establecer el deber funcional? No se sabe a cuál de los deberes se refiere el cargo por el que se le sanciona, si dentro de las presuntas normas vulneradas no fueron allegadas al expediente ni analizadas las funciones de la gerente del INVITU para la época de los hechos. Este aspecto constituye causal de anulación, establecida en el numeral 3 del artículo 143 de la ley disciplinaria. (...) Al expediente no se arrimaron siquiera los deberes y funciones de la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, sin embargo, a folio 10 párrafo 2 de los cargos se indica violación de normas o la ilicitud sustancial, cuando ni siquiera se encuentra establecido el deber funcional, no fue objeto de análisis el manual de funciones; cómo establecer la supuesta ilicitud sustancial? Luego la Procuraduría Provincial de Tunja y Regional de Boyacá incurren en un error al calificar de dolosa la supuesta falta que no nació para el mundo del derecho disciplinario”¹.

1.1.4. Igualmente, considera el abogado que la imputación de cargos fue realizada en forma imprecisa: “la imputación no se ha elevado en forma jurídica sino ambigua, por lo que debía declararse la nulidad de la actuación. No existió manejo de verbos rectores, en la imputación tan solo se señala las normas del código contencioso administrativo y el artículo 23 de la constitución, pero no se indica si la conducta es por acción o por omisión. Aspecto que constituye causal de nulidad consagrada en el numeral 2 del artículo 143 de la norma disciplinaria.”²

1.1.5. A continuación se presentan los argumentos sustantivos siguientes, alusivos a la conducta de la señora Ana Isabel Gil frente al derecho de petición que le fue presentado, y que en criterio del apoderado no fueron tenidos en cuenta por la Procuraduría:

¹ Folios 747, 749, Cuaderno Principal.

² Folio 748, Cuaderno Principal.

“(…) La disciplinada Ana Isabel Gil Castiblanco, pudo haberse pronunciado fuera de término en una de las tres peticiones, en cada una de las tres respuestas señala parámetros distintos para la realización de la escritura pública, esto demuestra que no agotó todas las alternativas para que la quejosa no se enriqueciera a costa del Estado, en perjuicio de la entidad pública, aspecto que el investigador lo tuvo en cuenta en su contra.

10. La Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, no tuvo en cuenta que a la señora Dora Elena Alvarado Avila, no se le podía fijar fecha y hora en Notaría, para la escrituración, pues omite el organismo de control tener en cuenta que para los trámites se debía aportar la documentación requerida.

11. La Gerente disciplinada dio respuesta a las peticiones que le fueron elevadas, señalando el trámite para la respectiva escrituración, que en razón del número de beneficiarios, como que la Notaría en que debía suscribirse, era determinada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, aspectos que impidieron señalar una fecha y hora puntual para cada uno, siendo aspectos ajenos a la voluntad de la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco.

12. El Ministerio Público omitió tener en cuenta que el proyecto de vivienda fue aprobado y tenía los documentos y elementos requeridos por el Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda, para la ejecución de las obras se cumplió con las licencias respectivas y lo que el Estado daría a los beneficiarios sería el subsidio, es decir que los usuarios tenían que efectuar un aporte y mientras estos no cumplieran no se les podía hacer la escritura.

13. La disciplinada Ana Isabel Gil Castiblanco sí dio respuesta a los derechos de petición elevados por la quejosa y demás beneficiarios del proyecto de vivienda, pese a lo cual la ciudadana Dora Elena Alvarado Avila, reitera insistentemente se le fije fecha y hora para suscribir la escritura, pese a no haber cancelado el monto que estaba obligada, pero la Nación – Procuraduría General de la Nación- Provincial de Tunja –

Regional de Boyacá omite valorar que esta señora no cumplía con los requisitos exigidos para poder acceder al trámite de la escrituración de la vivienda de interés social.

(...) 15. La Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, omitió valorar que la disciplinada Ana Isabel Gil Castiblanco no estaba obligada a lo imposible, es decir a que se le otorgara escritura pública a la quejosa sin que esta cumpliera los requisitos exigidos para la suscripción de la escritura, y sobre todo, con las obligaciones económicas derivadas de la adquisición de la vivienda, con las obligaciones que debía cumplir para la legalización del subsidio del que había sido objeto.

(...) 17. La disciplinada Ana Isabel Gil Castiblanco actuó de buena fe al cumplir sus funciones acorde a la norma y a la Constitución. Vale la pena preguntarnos ¿qué hubiera sucedido si mi prohijada hubiere otorgado escritura pública a la quejosa que no cumplía con los requisitos para realizar tal documento?”³

1.1.6. También alega que se desconocieron las pruebas de descargo presentadas por la señora Gil en su defensa, y que en ese sentido “el Ministerio Público califica con tan sólo la prueba de cargo, desconociendo la versión de la disciplinada y las declaraciones de algunos testigos que fueron beneficiarios del proyecto de vivienda. Por lo que la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, no logra establecer la existencia de la falta disciplinaria cometida por mi asistida consagrada en el artículo 48 numeral 49 de la Ley 734 de 2002 en concordancia con lo establecido con el código contencioso administrativo”⁴.

1.1.7. En criterio del abogado, a la señora Gil le fue impuesta por la Procuraduría una forma de responsabilidad objetiva, “que dio origen a la vulneración del principio de culpabilidad por lo que presumieron el dolo, pese a que los cargos formulados fueron ambiguos, incongruentes tal como la defensa se los hizo ver en su momento, toda vez que los cargos no se ciñen a la técnica dispuesta por el legislador en los aspectos referenciados”⁵.

³ Folios 748-749, Cuaderno Principal.

⁴ Folio 749, Cuaderno Principal.

⁵ Folio 750, Cuaderno Principal.

1.1.8. Finalmente, indica que la decisión de la Procuraduría Provincial de Tunja sancionando a la señora Gil fue publicada el 7 de mayo de 2010 – sin precisar en cuál publicación fue incluida; como la decisión de destitución fue acompañada de fotografías en la publicación, el abogado alega que se afectó el buen nombre y el prestigio profesional de la demandante.

1.2. *Normas violadas y concepto de violación*

Con base en el anterior recuento, el abogado de la señora Gil presenta los siguientes cargos de nulidad:

1.2.1. Desviación de poder:

“La Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, utilizó de manera irregular, arbitraria e ilegal las facultades de las cuales fue investida por la Constitución y la Ley en contra de mi asistida, desbordando las mismas al formular cargos ambiguos, no existió claridad en relación con la conducta a imputar; no se tuvo en cuenta lo favorable a mi cliente, los actos sancionatorios son producto de la actuación disciplinaria violatoria al principio de investigación integral, presunción de inocencia, con un claro prejuzgamiento, tal como se evidencia en el expediente, a folio 142, en oficio suscrito por la Dra. Nidcy Bernarda Uscátegui, Procuradora de la época que obra a folios 125 a 128, en el que se advierte el citado prejuzgamiento.

La Procuraduría no tuvo en cuenta el cúmulo de trabajo de mi cliente, fue escuchada después de habersele elevado Pliego de Cargos, su explicación se desechó, no fue valorado el enriquecimiento sin causa de la quejosa que mi cliente trató de impedir, la conducta fue calificada a título dolo el cual no existió máxime que no es docta en leyes no es abogada, ni su carencia de antecedentes disciplinarios, (sic) las sanciones impuestas violan el principio de proporcionalidad al ser abiertamente desbordadas frente a la conducta y se impone la máxima sanción, en gracia de discusión. (sic) Se calificó como gravísima la conducta sin estar establecidos ni soportados los factores que podrían

permitir la calificación de la misma.”⁶

1.2.2. Expedición irregular de los actos demandados:

“Esta causal de anulación se halla de plano, toda vez que en el proceso disciplinario adelantado en contra de mi cliente, existió violación al debido proceso porque no se tuvo en cuenta la versión de mi representada, las pruebas invocadas por la defensa no fueron decretadas, los cargos son abiertamente ambiguos. No se investigó tanto lo favorable como lo desfavorable. A la prueba, los actos que se impugnan y que se pretenden demandar ponen a decir lo que la prueba no dice; solamente se apreció la óptica presentada por la quejosa, pero se omitió que estaba incurso en un enriquecimiento sin causa que mi cliente pretendió impedir, existió un claro prejuizgamiento, los factores para calificar la falta, como lo señala el artículo 43 no fueron determinados probatoriamente, luego la entidad demandada jamás determinó el contexto dentro del cual ocurrieron los hechos, siendo abiertamente irregular la expedición de las decisiones emitida por la Procuraduría General de la Nación”⁷.

1.2.3. Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa:

“El expediente que contiene la investigación adelantada contra Ana Isabel Gil, con base en la cual se expiden los actos que se pretenden impugnar judicialmente, existió un claro y evidente incumplimiento de los términos, por cuanto el 11 de enero de 2007 (folio 170 a 173) se dispuso la apertura de investigación disciplinaria, se vino a formular cargos hasta el 7 de mayo de 2008, cuando la Ley 734 de 2002, dispone con claridad cuál debe ser el término de la investigación formulándose cargos a los 16 meses aproximadamente de haberse iniciado investigación. (sic)

Respecto de la fase de indagación preliminar, el auto de indagación es

⁶ Folio 750, Cuaderno Principal.

⁷ Folio 751, Cuaderno Principal.

del 21 de mayo de 2006, (folio 52) los 6 meses vencían el 21 de octubre de 2006, el 9 de noviembre de 2006, como se observa a folio 154 a 156 se incorpora pruebas y se dispone la apertura de la investigación hasta el 11 de enero de 2007, habiendo demorado la investigación aproximadamente 8 meses y 20 días, lo sorprendente es que no fue escuchada mi cliente en la indagación, no existió traslado al concepto emitido con respecto a la ejecución de la obra; los argumentos y explicaciones no fueron valoradas; la Procuraduría General de la Nación, requirió información, practicando pruebas en una fase procesal inexistente, como se infiere del oficio No. 3470-6 del 18 de julio de 2006, obrante a folio 142 expedido por la entonces Procuradora Provincial de Tunja Nidcy Bernarda Uscátegui Neira”⁸.

1.2.4. Violación de las normas en las que debería fundarse:

“La entidad demandada transgredió la Ley 734 de 2002, toda vez que desconoció el artículo 129 al no adelantar una investigación integral tanto de lo favorable como de lo desfavorable de mi cliente, desconociendo la aplicación del derecho sustancial, negando las pruebas invocadas por la defensa; desconociendo y negando la nulidad planteada pese a las evidentes irregularidades, no tuvo en cuenta los principios rectores de la ley disciplinaria: la presunción de inocencia, legalidad, ilicitud sustancial, la culpabilidad, derecho a la defensa, proporcionalidad, interpretación pro homine, la inaplicación del bloque de constitucionalidad en materia disciplinaria y con ello la Convención Americana de Derechos Humanos; calificando de manera arbitraria la conducta investigada, desconociendo abiertamente el numeral 9 del artículo 43.

Además de lo anterior, se invoca la violación de las normas superiores en que debía fundarse.

Esta causal se invoca teniendo en cuenta que los actos administrativos demandados desconocieron la regla de derecho de fondo que debía aplicarse en el proceso disciplinario adelantado en contra de mi mandante, por inobservancia de los artículos 5, 6, 9, 13, 18, 20, 50, 97,

⁸ Folio 751, Cuaderno Principal.

128, 141, 142, 163 y 170 de la Ley 734 de 2002.

El fundamento para reclamar la nulidad invocada se sustenta en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo bajo consideración de que las normas se aplicaron indebidamente y fueron interpretadas de manera errónea. Para el efecto se procede así:

El artículo 5 de la Ley 734 de 2002, que consagra el principio de la ilicitud sustancial, fue desconocido considerando que los fallos cuestionados se sustentaron en el incumplimiento del deber por el deber mismo, sin adelantar una valoración sustancial sobre la afectación del deber funcional. (...) la entidad demandada hizo una simple tarea de comparación entre la norma que establece el término para responder las peticiones y el vencimiento del mismo en su respuesta.

Esta posición así asumida desconoce que en el derecho disciplinario sí se aplica el concepto de antijuridicidad a tal punto que el mismo artículo 5 del Código Disciplinario establece que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justa causa.

(...) para deducir la responsabilidad disciplinaria e imponer una sanción como la impuesta a mi mandante, no bastaba una mera comparación entre el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo y la respuesta dada a la peticionaria sino que era menester determinar y probar cómo fue que el haber sobrepasado el límite objetivo para dar respuesta afectó sustancialmente el deber funcional.

Valga el esfuerzo decir que afectar significa 'Menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente, producir alteración o mudanza en algo' y es en tal sentido que debe interpretarse dicha dicción según lo dicho por el artículo 27 del Código Civil, conforme al cual las palabras de la ley deben entenderse en su sentido natural y obvio a menos que la misma ley establezca un significado diferente.

El desconocimiento del artículo 5 de la Ley 734 de 2002 condujo a que la entidad demandada sancionara a mi mandante con la máxima sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos por 11 años sin demostrar cómo fue que se menoscabó,

perjudicó o alteró el deber funcional con respecto a una petición que, valga decirlo, ya había sido respondida en ocasión anterior.

Y debe resaltarse que la petición que se considera insatisfecha ya había sido respondida con el fin de poner de presente que la misma Procuraduría General de la Nación ha entendido que cuando el derecho de petición se ejerce de manera abusiva la administración no está obligada a responder todas las peticiones que formule el peticionario.
(...)

La Procuraduría no asignó ninguna importancia a que la peticionaria ya había escrito una y otra vez al Instituto pidiendo lo mismo que siempre pedía, y que ya se había respondido la petición inicial manifestando las razones que impedían acceder a lo pedido por la solicitante.

Al no reconocer ninguna importancia a las respuestas anteriores dadas por mi mandante a la peticionaria, la Procuraduría echó por tierra el principio de ilicitud sustancial puesto que una petición atendida con anterioridad no representa ni puede representar la afectación al deber funcional. En ello, los fallos demandados violan la ley.

Ahora bien: el reproche que se formula en el fallo de primera instancia con respecto a que la respuesta no fue concreta, debe decirse que el hecho de no haber resuelto en forma favorable la petición de la señora Dora Elena Alvarado no significa que la misma no haya sido concreta. Es indiscutible que el derecho de petición no implica que lo pedido deba ser acogido.

Por respuesta concreta no puede entenderse acceder a lo pedido, pues la entidad debe estudiar las condiciones de legalidad y conveniencia que rigen la materia para finalmente determinar si es o no conforme a derecho lo que se pide.

Pasó por alto la Procuraduría que si la peticionaria estaba inconforme con la respuesta dada inicialmente, lo procedente, en vez de hacer un ejercicio abusivo del derecho de petición, lo procedente era recurrir la decisión expresada en la respuesta conforme a lo previsto por el artículo 23 del Código Contencioso Administrativo.

De ahí que la sanción impuesta desconociendo el contexto real de los hechos desconoce las normas sobre las cuales se erigió la sanción, esto es, el artículo 7 del Código Contencioso Administrativo y los artículos 48 y 49 del Código Disciplinario Único.

(...) Al tenor de [el artículo 7 del Código Contencioso Administrativo], que por ser de carácter sancionatorio debe ser de *strictissima interpretatio*, son tres los eventos en los que puede reputarse que ha existido mala conducta, valga su reiteración: 1. La falta de atención de las peticiones; 2. La inobservancia de los principios previstos en el artículo 3º del C.C.A.; y 3. La inobservancia de los términos para resolver o contestar.

Si tenemos en claro que la respuesta inicial ya había sido atendida, no hay lugar a predicar la inobservancia de los términos para resolver o contestar.

Nótese así que no decidir en el sentido de lo pedido por el solicitante no tiene la virtud de constituir causal de mala conducta, como tampoco lo sería, en gracia de discusión si se dice que la respuesta no fue concreta.

A partir de lo dicho, se considera violado el debido proceso sustantivo, infringiendo con ello el artículo 29 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley 734 de 2002.

Amén de ello, los actos demandados desconocieron el principio de la necesidad de la prueba puesto que la falta se consideró como gravísima dolosa, sin que existiera prueba alguna sobre el dolo. (...) Este defecto conduce a la violación de la ley por haberse calificado una falta sin la exigencia probatoria requerida para el efecto, y en mayor medida, por haber dictado un fallo sancionatorio sin satisfacer el requisito de la certeza de todos y cada uno de los elementos estructurantes de la falta.

(...) la entidad demandada omitió la valoración del principio de proporcionalidad, elementos que desconoció, no tuvo en cuenta sin embargo, las argumentaciones y explicaciones allegadas por mi cliente en los descargos, (sic) desconociéndolos no queriéndolos tener en

cuenta, no obstante de manera oportuna y legal fueron invocados y aducidos en el trámite de la investigación.

Constituye error de derecho que debe llevar a la nulidad de los actos demandados el que con sana lógica no podía darse cumplimiento a la petición de la quejosa porque no cumplía con los requisitos para acceder al crédito de vivienda.”⁹

1.2.5. Falsa motivación:

“En el caso que nos ocupa, mi cliente fue investigada, sancionada de manera abiertamente desproporcionada, toda vez que en el trámite de la investigación disciplinaria la Ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, rindió versión, diligencia en la que fue indagada por el investigador tan sólo sobre algunos aspectos fácticos, pero, omitiéndose preguntarle por todos y cada uno de los cargos objeto de la imputación.

A mi cliente le imputó formalmente un único cargo, pero materialmente son varias conductas que no se ajustan a la técnica exigida por el legislador, que son ambiguos, que violan el derecho de defensa y el debido proceso de mi cliente pues no existe un manejo de verbos rectores, siendo abiertamente ilegales.

Si bien formalmente existió una fase probatoria, la prueba practicada no fue debidamente valorada, por el contrario se tergiversó, conllevando la incurrió (sic) en claros errores de hecho, que llevaron a la aplicación indebida de la ley disciplinaria en perjuicio de mi representada, de manera injustificada, a través de los actos que se demandan.

Los actos demandados incurrieron en errores de derecho, violando la ley sustantiva material de manera directa, toda vez que se estructuran presuntas faltas disciplinarias, al parecer a partir del desconocimiento del derecho de petición, en donde se dio aplicación indebida a los elementos normativos dogmáticos de la Ley 734 de 2002, que en realidad no se configuraron, determinándose la existencia de falta disciplinaria por parte de mi asistida, declarándose su responsabilidad a través de los actos

⁹ Folios 751-758, 771, Cuaderno Principal.

demandados, de manera desproporcionada y arbitraria.

Los actos demandados adolecen de falsa motivación, pues la calificación de la presunta falta, así como la declaratoria de responsabilidad de mi representada no se fundan en aspectos fácticos establecidos en el proceso, pues la prueba obrante en el expediente lleva a concluir que mi cliente no incurrió en falta disciplinaria alguna, máxime que esta no fue valorada científicamente, la versión de mi asistida no fue tomada en cuenta.

Las decisiones tanto de primera como de segunda instancia, adolecen de claros yerros que contrarían el ordenamiento jurídico en perjuicio de mi asistida, pues reconocen que la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, posiblemente actuó así porque el trámite de la escrituración estaba condicionado al cumplimiento de obligaciones económicas derivadas de la adquisición de la vivienda, así como del reparto que hiciera la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos encargada de determinar la notaría a la que le correspondía adelantar la escrituración; igualmente porque la disponibilidad de tiempo era mínima, puesto que el personal del INVITU era escaso y porque dentro de su planta de personal no se contaba con el cargo de asesor Jurídico para que la asesorara legal y jurídicamente; así mismo, porque cada escritura debía cumplir algunos requisitos de suerte entonces que era materialmente imposible que el INVITU fijara fecha y hora para suscribir la escritura de la quejosa.”¹⁰

En las páginas restantes de la demanda, el actor argumenta extensamente alrededor de los mismos hechos y razonamientos, para concluir que con los actos violados se desconocieron numerosos artículos de la Constitución, la ley disciplinaria, la ley administrativa y los tratados internacionales de derechos humanos que vinculan a Colombia.

1.3. *Pretensiones*

La demanda plantea las siguientes pretensiones:

“A. DECLARACIONES

¹⁰ Folios 758-759, Cuaderno Principal.

1. DECLARAR LA NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ACTOS ADMINISTRATIVOS:

1. Resolución No. 004 del 27 de abril de 2010 proferida por la Procuraduría Provincial de Tunja, por la cual declara responsable disciplinariamente a Ana Isabel Gil Castiblanco consistente en destitución del cargo gerente del INVITU correspondiente a faltas gravísimas realizadas con Dolo e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de 11 años.

2. Providencia de fecha 28 de mayo de 2010, la Procuraduría Regional de Boyacá, confirma en todas sus partes Resolución No. 004 del 27 de abril de 2010 proferida por la Procuraduría Provincial de Tunja.

B. CONDENAS

Como consecuencia de lo anterior, invoco de ustedes Señores Magistrados de la Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado – Reparto, a título de restablecimiento de derecho, que esta Autoridad Judicial, disponga las siguientes condenas:

1. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, a reconocer y pagar a la Ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, en dinero, el equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, como reparación a los perjuicios o daños morales subjetivados que se produjeron con ocasión a la expedición de los actos administrativos cuya impugnación judicial se persigue, al declarar responsable disciplinariamente e imponer la sanción de destitución e inhabilidad general ya descrita de manera arbitraria, ilegal y que afectó el buen nombre, la honra, la dignidad personal y familiar, prestigio, reputación de mi asistida, ante la comunidad en general y el entorno social, pues la imposición y ejecución de la sanción fue ampliamente conocida dada la naturaleza del servicio a su cargo y el reconocimiento social de que ha gozado.

2. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación –

Provincial de Tunja – Regional de Boyacá a reconocer y pagar a la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, en dinero, el equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, como reparación a los perjuicios o daños morales objetivados que se produjeron con la expedición de los actos que se pretenden demandar judicialmente y que establecieron la inhabilidad para ejercer su profesión como ingeniera, así como para ocupar cargos públicos, al no poder ni siquiera contratar con el Estado, ni permitirle el derecho constitucional al trabajo.

3. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, a reconocer y pagar a la Ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco, en dinero el equivalente a la suma que se llegue a establecer por concepto de reparación a los perjuicios o daños materiales lucro cesante, por los actos administrativos que se pretenden demandar al impedirle que percibiera ingresos por el ejercicio de su profesión y al ejercicio al derecho al trabajo dadas las inhabilidades impuestas.

4. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, para que dé cumplimiento a la sentencia condenatoria en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo y en consecuencia pagar a favor de mi representada las condenas que se llegaren a imponer.

5. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, retirar de la hoja de vida, así como de la base de datos y/o registros de ese organismo de control toda referencia a mi representada Ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco con respecto a la declaratoria de responsabilidad disciplinaria y la sanción impuesta por los actos ya descritos que se pretenden demandar consistentes en destitución del cargo e inhabilidad general desde la fecha en que se haya hecho efectiva la sanción.

6. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, a comprometerse a no volver a vulnerar la legalidad tanto desde la óptica constitucional como legal de los derechos respecto de los cuales se hace referencia en los actos

demandados y que afectaron de manera injustificada la situación particular y concreta de mi asistida ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco.

7. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, a efectuar publicación en los medios de comunicación radiales y escritos a nivel local de la ciudad de Tunja, Regional Boyacá y nacional, de la sentencia que ponga fin a la acción que se entabla, en la forma como se hiciera la publicación del semanario Boyacá 7 días del viernes 7 de mayo de 2010 No. 1528, páginas 1 y 2 en donde aparece la sanción que en primera instancia profiriera la entidad que se demanda, en la que aparecen dos fotografías de mi cliente una en primera página y la segunda en la contra portada del semanario.

8. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, a pagar, reconocer, liquidar a favor de mi mandante los intereses moratorios, conforme a lo establecido en el Art. 176 del C.C.A.

9. Condenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación – Provincial de Tunja – Regional de Boyacá, debe pagar las costas y gastos procesales.”¹¹

2. La contestación de la demanda

Obrando por intermedio de apoderado, la Procuraduría General de la Nación contestó oportunamente la demanda de la referencia, solicitando a esta Corporación que deniegue las pretensiones de la demanda por cuanto los actos administrativos acusados se ajustan a la legalidad.

En diferentes palabras, y en términos abstractos y generales, argumenta el abogado que durante el proceso disciplinario se observaron todas las garantías procesales y sustanciales aplicables, que la demanda pretende transformar la jurisdicción contencioso-administrativa en una tercera instancia disciplinaria, y que los argumentos de la actora ya fueron ventilados en sede administrativa.

¹¹ Folios 744-746, Cuaderno Principal.

Observa la Sala que esta contestación de la demanda, general y abstracta, sigue un formato aparentemente sometido, en tanto contestación de la demanda, en distintos procesos judiciales. Esta conclusión resulta confirmada, entre otros aspectos, por el hecho de que las últimas páginas del memorial de contestación hacen alusión a un “investigado” y “sancionado” disciplinariamente, de sexo masculino; se recuerda que la demandante en este caso es una mujer.

4. Pruebas obrantes en el expediente

Mediante auto del 25 de noviembre de 2011, el Consejero Ponente resolvió tener como pruebas, entre otras, aquellas documentales aportadas junto con la demanda y su contestación. Estas pruebas incluyen una copia completa del proceso disciplinario que se siguió contra la señora Gil Castiblanco, cuyas piezas procesales relevantes se reseñan a continuación.

4.1. Síntesis del proceso disciplinario No. 120-002382-2006 de la Procuraduría Provincial de Tunja y la Procuraduría Regional de Boyacá.

La siguiente es la descripción de las actuaciones procesales y decisiones que se adoptaron en el curso del Proceso Disciplinario No. 120-002382-2006, tanto en primera como en segunda instancia ante la Procuraduría Provincial de Tunja y la Procuraduría Regional de Boyacá, con indicación de los hechos que dieron lugar a la queja inicialmente interpuesta por Dora Elena Alvarado contra Ana Isabel Gil Castiblanco.

4.1.1. Actuación administrativa que dio lugar a la queja disciplinaria

4.1.1.1. La señora Dora Elena Alvarado fue beneficiaria del subsidio familiar de vivienda urbana otorgado por FONVIVIENDA el 12 de octubre de 2004. Según la promesa de compraventa por ella suscrita con el INVITU, esta entidad se obligaba, luego del cumplimiento de varios requisitos, a otorgar escritura pública de compraventa.

4.1.1.2. Mediante derecho de petición presentado a la señora Ana Isabel Gil Castiblanco como Gerente del INVITU el 27 de junio de 2005, la señora Alvarado hizo la siguiente solicitud:

“Se me informe la fecha, hora y notaría en la cual se suscribirá la escritura pública del inmueble a mí adjudicado predio 010310660001000 barrio pinos de oriente, nomenclatura calle 9 sur No. 3-24 Este Tunja Boyacá”¹².

La señora Alvarado presentaba las siguientes razones como sustento de su petición:

“1. Soy beneficiaria del subsidio familiar de vivienda urbana, adjudicado mediante Resolución No. 784 del 12 de octubre del 2004, emanado de FONVIVIENDA.

2. El 16 de noviembre del 2004, firmé minuta de promesa de compraventa de bien inmueble ubicado en la urbanización pinos de oriente, en la cual se establecía claramente como valor del inmueble (cláusula tercera), la suma de catorce millones trescientos dieciocho mil ochenta pesos (\$14'318.080,00) los cuales serían cancelados de la siguiente forma: a) La suma de siete millones de pesos MCTE (7'000.000) provenientes del subsidio familiar de vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda 'FONVIVIENDA' b) el promitente comprador entregará al INVITU autorización de desembolso de los dineros consignados en la cuenta de ahorros programado y del crédito, por la suma de tres millones ochocientos dieciocho mil ochenta pesos (3'818.080,00) c) El vendedor dará un subsidio en especie (lote y parte de obras urbanismo) por valor de tres millones quinientos mil pesos (3'500.000,00).

3. A la fecha, y como se puede comprobar al revisar mi carpeta que reposa en el instituto y de la cual tengo copia, he cumplido a cabalidad con las obligaciones que estaban a mi cargo, es así que no solo he firmado autorización al Banco Granahorrar, para el desembolso de los dineros de la Cuenta 3920-0069117-9, a 18 de noviembre del 2004 por la suma de un millón quinientos setenta mil doscientos ochenta y nueve pesos con treinta y seis centavos (1'570.289,36). Igualmente y estando dentro de la oportunidad también firmé la autorización a favor del INVITU para que recibiera el desembolsara (sic) el subsidio de vivienda Nacional, otorgado mediante Resolución No. 784 del 12 de octubre del 2004. Por último y como es de conocimiento del INVITU, la Corporación Siglo XXI me otorgó un crédito por la suma de cuatro millones cuatrocientos treinta y siete mil

¹² Folio 11, Cuaderno No. 2.

quinientos noventa y dos pesos (4'437.592) – Contrato 0250- de los cuales he cancelado 10 cuotas por valor superior a 1'000.000,00 autorizando de manera verbal en diferentes reuniones y escrita, se gire a favor del INVITU el saldo restante de la obligación, es decir la suma de dos millones doscientos cuarenta y siete mil setecientos noventa y un pesos (2'247.791,00).

4. Por último en la cláusula séptima de la minuta, se acuerda el otorgamiento de la escritura de venta, por lo cual y dado que se ha cumplido con las obligaciones solicito el cumplimiento de esta.”¹³

4.1.1.3. El 22 de julio de 2005, la señora Gil Castiblanco como Gerente del INVITU dio respuesta a esta petición, en los siguientes términos:

“Respetada señora Alvarado,

Atendiendo el Derecho de Petición interpuesto por usted ante este despacho, atentamente me permito dar respuesta a su petición.

1. Para adelantar el trámite respectivo de la escrituración de la Unidad Básica de Vivienda construida con recursos del subsidio otorgado por FONVIVIENDA mediante resolución 784 de 2005, usted debe hacer llegar a las oficinas del Instituto de Vivienda de Tunja 'INVITU', copia de su cédula de ciudadanía y copia de la carta de asignación del subsidio entregada a usted y firmada por la Ministra de Medio Ambiente y Vivienda.

2. Su escritura se suscribirá en la Notaría Segunda una vez allegue la documentación antes mencionada, se aclara que en razón al vencimiento de los subsidios previsto por el Gobierno Nacional, este trámite debe adelantarse antes del 30 de julio de 2005.”¹⁴

4.1.1.4. El 4 de agosto de 2005, la señora Dora Elena Alvarado presentó un nuevo derecho de petición a la señora Ana Isabel Gil como Gerente del INVITU, con la siguiente solicitud:

¹³ Folios 11-12, Cuaderno No. 2.

¹⁴ Folio 13, Cuaderno No. 2.

“Se me indique la fecha, hora y notaría en la cual se suscribirá la escritura pública del inmueble a mí adjudicado predio 010310660001000 barrio pinos de oriente, nomenclatura Calle 9 sur No. 3-24 Este de Tunja Boyacá.”¹⁵

Las siguientes razones fueron invocadas por la señora Alvarado en sustento de su petición:

- “1. El 27 de junio del año en curso, radiqué derecho de petición en su despacho, mediante el cual solicitaba se me indicara fecha, hora y notaría para suscribir la escritura pública del inmueble a mí adjudicado.
2. En respuesta al derecho de petición, se me informó que debía, anexar copia de la asignación del subsidio familiar de vivienda urbana, emanada del Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
3. El día de ayer 3 de agosto del 2005, radiqué en su oficina, el oficio de fecha 24 de octubre del 2004, asunto: ‘Resolución 784 del 12 de octubre del 2004 del Fondo Nacional de Vivienda por el cual se asignan subsidios familiares de vivienda urbana con cargo a los recursos de bolsa ordinaria’.
4. Cumplidos todos los requisitos exigidos para la suscripción de la escritura, realizo nuevamente la petición que espero esta vez sea resuelta de fondo”¹⁶.

4.1.1.5. El 8 de agosto de 2005, la señora Gil Castiblanco dio respuesta a este derecho de petición, en los términos siguientes:

“Respetada señora Alvarado,

Atentamente me permito comunicarle que para adelantar el trámite de la escrituración de su vivienda debe allegarse a la Notaría un PAZ Y SALVO expedido por el Instituto de Vivienda de Tunja, revisados sus documentos se constató que usted aún no ha suscrito la carta dirigida a la Cooperativa Covifuturo donde se autoriza el desembolso del crédito aprobado por esta, para cubrir tanto el valor requerido para el cierre financiero de la vivienda como el valor que se debe cancelar al constructor para cubrir las obras

¹⁵ Folio 14, Cuaderno No. 2.

¹⁶ Folio 14, Cuaderno No. 2.

adicionales ejecutadas en su vivienda. Una vez suscrita esta autorización se expedirá como ya se hizo con los demás beneficiarios el referido paz y salvo, tal como usted lo señala en su derecho de petición de fecha junio 27 de 2005. La Corporación Siglo XXI le otorgó un crédito por la suma de \$4.437.592,00 de los cuales \$2.247.791,00 se destinan a cubrir el cierre financiero de la vivienda es decir los \$14.318.080,00, la suma restante o sea, \$2.181.920,00 corresponden a los costos generados por las mejoras hechas a la vivienda con respecto al proyecto inicialmente aprobado y que se traducen en una mayor área construida (6,4 m²), mejores acabados (pintura de fachada y estructura, pisos esmaltados y con mineral, tanque de reserva, entre otros), al igual que algunas obras de urbanismo (andenes) que aun no estaban construidas al momento de la formulación del proyecto, razón por la cual se expidió Certificación del Subsidio Municipal en donde se expresa que el subsidio de \$3.500.000,00 estaba representado en el Lote y Obras Parciales de Urbanismo.

El proyecto inicial contemplaba una unidad básica de vivienda conformada por un salón múltiple, un espacio para cocina, 1 baño y espacio para ampliación, Unidad que fue modificada para entregar una vivienda digna en condiciones de habitabilidad para las familias y es la que hoy usted y sus hijos están usufructuando y que consta de dos habitaciones, una cocina-comedor, 1 baño y espacio para el desarrollo progresivo en el primer piso y estructura para el segundo piso, estas obras desde luego generaron ese mayor valor con respecto a los \$14.318.080,00 del cierre financiero, suma cuyo pago fue acordado con las familias beneficiarias, para lo cual la cooperativa les aprobó un mayor valor de crédito, aceptado por ustedes, del que hoy ya han cumplido con el pago de 12 cuotas.

Ahora bien, si usted no está en condiciones de asumir el pago de este valor adicional, a pesar de que usted tiene aprobado su cupo de crédito y ha venido cancelando sus cuotas, le solicito informe a este despacho su determinación, ya que como se informó en reunión pública, quienes no estén dispuestos a cancelar este mayor valor se procederá a construir la vivienda en las condiciones inicialmente aprobadas, es decir: un salón múltiple, espacio para cocina y baño, que cubre el valor de los \$14.318.080,00 de lo contrario, deberá autorizar el desembolso del crédito por valor de \$4.437.592,00 al constructor para cubrir los costos de

construcción de la vivienda, expedir el paz y salvo y adelantar el trámite de escrituración como lo han hecho hasta ahora las 165 familias que han firmado sus correspondientes escrituras.

Como ya se indicó en la respuesta a su anterior derecho de petición su escritura se suscribirá en la notaría segunda, en el día y hora que usted misma determine, siempre y cuando adelante los trámites previos a la escrituración”¹⁷.

4.1.1.6. El 10 de agosto de 2005, la señora Alvarado presentó un nuevo derecho de petición a la señora Ana Isabel Gil en su condición de Gerente del INVITU, en los siguientes términos:

“PETICIONES:

1. Se expida copia del acta de autorización o de concertación firmada por la suscrita y la constructora o el INVITU, en la cual se acuerden las mejoras y obras de urbanismos por la suma de 2'181.920,00.
2. Se me informe cuál es el sustento jurídico, legal o contractual, mediante el cual se acredite, que la suscripción de la escritura pública del inmueble a mí adjudicado, está condicionada a pago adicional a la constructora o a un tercero.
3. Se enuncie de forma concreta y precisa cuál es el fundamento legal en virtud del cual se pretende cobrar a los compradores el valor correspondiente por concepto de obras de urbanismo.
4. Se expida por parte del INVITU Paz y Salvo a mi favor.

Las anteriores peticiones las sustento en las siguientes

RAZONES

1. En primer lugar el contrato de promesa de compraventa de bien inmueble de fecha 16 de noviembre del 2004, ubicado en la urbanización pinos de oriente, fue firmado entre el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja 'INVITU' y la suscrita. Y en ninguna cláusula o contrato adicional se vincula a constructora alguna.

¹⁷ Folios 15-16, Cuaderno No. 2.

2. El mencionado contrato claramente enuncia las obligaciones tanto del comprador como vendedor.
3. Igualmente en la cláusula tercera del contrato de promesa de venta, se enuncia claramente y sin lugar a equívocos el valor de la vivienda, es decir la suma de catorce millones trescientos dieciocho mil ochenta pesos (\$14.318.080,00) los cuales serían cancelados de la siguiente forma: a) La suma de siete millones de pesos MCTE (7'000.000,00) provenientes del subsidio familiar de vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda 'FONVIVIENDA', b) el promitente comprador entregará al INVITU autorización de desembolso de los dineros consignados en la cuenta de ahorros programado y del crédito, por la suma de tres millones ochocientos dieciocho mil ochenta pesos (3'818.080,00) c) El vendedor dará un subsidio en especie (lote y parte de obras urbanismo) por valor de tres millones quinientos mil pesos (3'500.000,00).
4. Como en su oportunidad se le hiciera saber, mediante derecho de petición de fecha 27 de junio del 2005, con sus anexos acredite que las obligaciones a mi cargo fueron cumplidas en su oportunidad. Es por ello que encuentro con asombro que a pesar de reposar todos los documentos en la carpeta de su despacho y del anexo 8 del derecho de petición, en el cual reposa autorización dirigida a la Corporación Siglo XXI (Convifuturo) para que realizara el desembolso a su favor por la suma de dos millones doscientos cuarenta y siete mil setecientos noventa y un pesos (2'247.791,00). Pese a lo cual y de forma por completo equivocada, en respuesta contenida en el oficio 285 de agosto 8 del 2005, manifiesta no encontrarme a paz y salvo por este asunto.
5. En lo que respecta a la obligación de cancelar al constructor obras adicionales ejecutadas en la vivienda, quiero manifestarle de la manera más respetuosa, que en primer lugar yo no firmé contrato alguno para la realización de esta mejoras, en segundo lugar, el contrato de promesa de compraventa firmado con el Invitu, no condiciona la suscripción de escrituras a pagos adicionales y menos con personas que no son parte del contrato, razón por la cual y al haber cumplido con mis obligaciones es deber y obligación del instituto que usted dirige cumplir el contrato que es ley para las partes suscribiendo escritura pública.
6. Con respecto al valor de la vivienda y las modificaciones que se realizaron a la misma, considero en derecho y más en justicia, que si el INVITU, considera que la vivienda a mí entregada supera el valor de

14'318.080,00, estoy dispuesta a que se practique avalúo del inmueble entregado, por entidad autorizada, en el cual se comprobará que los cambios realizados se compensan con el valor del proyecto inicial.

7. Respecto de la amenaza de 'quienes no estén dispuestos a cancelar este mayor valor se procederá a construir la vivienda en las condiciones inicialmente aprobadas', quiero señalarle que sólo aportaré las sumas estipuladas en el contrato de promesa de compraventa y que no estoy dispuesta a asumir pago adicional alguno y menos con persona (constructora) a la que no conozco ni con la cual me une vínculo jurídico contractual de ninguna clase, hasta tanto que la autoridad judicial competente determine y compruebe que efectivamente el valor de la vivienda entregada supera los 14'318.080,00 y que efectivamente las pequeñas modificaciones deberán correr por cuenta del comprador y cuyo valor en todo caso será objeto de valoración por peritos expertos quienes dictaminarán dentro del correspondiente proceso cuál es el monto real de las mismas.

8. Resulta pertinente aclarar que las posibles discrepancias económicas que puedan eventualmente existir entre la compañía constructora y el comprador, por mejoras no autorizadas, en nada vinculan o inciden para que el INVITU se niegue a suscribir escritura pública.

Por último y como claramente lo enuncia la respuesta al derecho de petición de fecha 8 de agosto del 2005, 'Su escritura se suscribirá en la notaría segunda, en el día y hora que usted determine, siempre y cuando adelante los trámites previos a la escrituración'. Y dado que he cumplido con la totalidad de las obligaciones a mi cargo contraídas en la promesa de compraventa de fecha 16 de noviembre del 2004, considero como fecha prudencial para la suscripción de la misma el día viernes 2 de septiembre del 2005 a las tres de la tarde en la Notaría Segunda del círculo de Tunja.
(...)"¹⁸

La señora Alvarado adjuntó a este derecho de petición una copia de la autorización que había enviado a la Corporación Siglo XXI, en la cual autorizó el desembolso de la suma de \$2'247.791,00.

Posteriormente, el 19 de agosto de 2005, la señora Alvarado presentó una adición a

¹⁸ Folios 17-19, Cuaderno No. 2.

este derecho de petición del 10 de agosto de 2005, en los siguientes términos:

“Conforme a la publicación realizada en el semanario Boyacá Siete días circulación del 16 al 18 de 2005, página 10, en el cual informa ULTIMO AVISO A PINOS DE ORIENTE ‘Hasta el 25 de agosto tienen plazo los beneficiarios de la urbanización pinos de oriente para la legalización de las escrituras de sus respectivas viviendas ante la oficina de registro’. Me permito teniendo en cuenta el plazo por ustedes mismos fijados y partiendo de la base que he cumplido con absolutamente todas las exigencias y obligaciones contraídas en la promesa de compraventa, se sirva definir la situación antes de la fecha por ustedes señalada, es decir se fije fecha, hora y notaría en la cual suscribiré la escritura pública del inmueble a mí adjudicado.

De no haber pronunciamiento al respecto antes del 25 de agosto, la fecha viernes dos (2) de septiembre del 2005 Notaría Segunda de Tunja, tres de la tarde, es la que determino para su suscripción conforme a las respuestas de los derechos de petición de fechas 22 de julio del 2005 y 8 de agosto del mismo año.

Por último no sobra aclarar que en ningún momento he desistido de la aplicación del subsidio como lo pretenden hacer ver, toda vez que hasta la fecha son ustedes los que han entrabado el proceso de escrituración como se prueba a través de las diferentes respuestas a los derechos de petición impetrados, razón más que suficiente para desvirtuar la amenaza de restitución de vivienda y pérdida del subsidio familiar, la cual busca no otra cosa que hacerme firmar documentos con terceros a los cuales no conozco ni he tenido vínculo jurídico o contractual alguno.”¹⁹

4.1.1.7. La Gerente del INVITU respondió el 5 de septiembre de 2005 a la petición del 10 de agosto de 2005 y su adición del 19 de agosto de 2005, en los términos que se transcriben a continuación:

“Ref: Derecho de petición de fecha 10 de agosto de 2005, adicionado el 19 del mismo mes y año.

En anteriores ocasiones y a instancias de sucesivos y reiterados

¹⁹ Folio 21, Cuaderno No. 2.

derechos repetición (sic) sobre la misma materia, el INVITU le ha dado respuesta clara y suficiente en relación con la específica solicitud, atendiendo de esta manera el núcleo esencial o duro de lo que constituye la resolución de un Derecho de Petición.

De lo anterior son prueba nuestra comunicación de fecha 22 de junio de 2005 a través del oficio 266 y aquella de fecha 8 de agosto de 2005, mediante oficio 285, en respuesta a los derechos de petición de fechas 27 de junio de 2005 y 4 de agosto de la misma anualidad, formulados por la ahora petente.

Sin embargo, la peticionaria insiste sobre el mismo tema, el cual fue debidamente clarificado en relación con las actuaciones del INVITU, en ejercicio de sus competencias.

Si la peticionaria revisa con un mínimo de atención, por ejemplo, nuestro oficio 285 del 8 de agosto de 2005, se colman con toda precisión las inquietudes de su derecho de petición de fecha 10 de agosto del año que avanza, en tanto que se le explica con toda certidumbre particularmente que: 'la suma de \$2.181.920 corresponde a los costos generales por las mejoras hechas a la vivienda con respecto al proyecto inicialmente aprobado y que se traducen en una mayor área construida (6.4 M2) mejores acabados (pintura de fachada y estructura, pisos esmaltados y con mineral, tanque de reserva entre otros) al igual que algunas obras de urbanismo (andenes) que aún no están construidos al momento de la formulación del proyecto, razón por la cual se expidió certificación del subsidio municipal en donde se expresa que el subsidio de \$3.500.000 estaba representado en el lote y obras parciales de urbanismo' (subrayas fuera del texto).

De otro lado, resulta también evidente, como reiteradamente se lo ha expresado, que con fecha 19 de agosto de 2.004 usted suscribió el contrato No. 250 de Administración y Programación para vivienda, con la corporación Siglo XXI, en relación con el crédito, por la suma de \$6'000.000,00 donde estaba incluido el costo de obras adicionales, lo cual es prueba incontestable de la libre voluntad que la inspiró en relación con percibir una vivienda de mejores condiciones en términos del concepto de la dignidad habitacional.

En cuanto tiene que ver con la suscripción de la correspondiente escritura, en los términos que se expresa en el respectivo contrato de compraventa, y cuyas condiciones están allí estipuladas, hemos de atenernos al texto del mismo, habida cuenta que el sentido jurídico trascendente de un contrato de tal naturaleza es justamente fijar los términos del perfeccionamiento del negocio jurídico. Contrato que por demás es de naturaleza bilateral.

Las demás condiciones se hallan allí también pactadas en consecuencia de lo cual si adelantadas (sic) [*nota la Sala que en este punto faltan unos renglones en las copias aportadas al expediente*], mal podría obviar una circunstancia tal que por demás constituiría un injustificado enriquecimiento sin causa de un particular a expensas del Estado colombiano.

Adicionalmente y para configurar la forma correcta con que la Administración Municipal a través del INVITU ha actuado en relación con este asunto, y sobre le cual se han generado algunos comentarios callejeros de desaprobación, me permito significarle lo siguiente:

La Contraloría General de la Nación a través de su Representante Departamental, luego de adelantar las correspondientes investigaciones, incluidos avalúos en relación con el proyecto de vivienda de interés social Urbanización Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja arribó a las siguientes conclusiones:

'la inversión adicional que elevo en \$2.180.000 el valor de la vivienda se encuentra debidamente justificado y no constituye sobrecosto. // Teniendo en cuenta que se trata de un proyecto colectivo de solución de vivienda en el que se incluyeron obras de urbanismo y mejoras del terreno que benefician a todos por igual, sus costos deben ser asumidos de la misma manera por todos los beneficiarios.'

Además del autorizado criterio del Ente de control Fiscal, debidamente autorizado por la Constitución y la Ley para velar por el adecuado uso de los recursos públicos o los que el Estado administre, el INVITU solicitó a

la Cámara Regional de construcción 'CAMACOL' Boyacá Casanare, un avalúo en relación con las casas entregadas con ocasión del proyecto referido, el cual arrojó un valor de \$16.965.104.20, por vivienda, exaltando las adecuadas condiciones constructivas del proyecto. Avalúo de fecha 26 de agosto del año 2005.

Como se puede apreciar, de acuerdo con los elementos propuestos, el proyecto Urbanización Pinos de Oriente, se ha ajustado plenamente a la filosofía y práctica que determina su implementación, desde el punto de vista legal, financiero y social, con evidentes niveles de rentabilidad en todos sus componentes a favor de los afortunados beneficiarios.

Finalmente, me refiero a las siguientes afirmaciones que hacen parte del escrito de petición que se atiende con esta respuesta, 'En el evento que la presente solicitud no sea atendida de conformidad con la normatividad que regula la materia y de acuerdo con las cláusulas contenidas en la promesa de venta por mí firmada, me permito manifestarle que sin más dilaciones acudiré ante instancias judiciales, (Civiles y Penales) de ser necesario a fin de hacer efectivos los derechos que me asisten.

Ciertamente las expresiones transcritas resultan francamente inapropiadas, al pretender con el texto de la solicitud establecer el sentido, alcance y condiciones de la respuesta de la autoridad pública en relación con el ámbito de las inquietudes formuladas; y más aún a través del expediente de anunciar acciones civiles o incluso penales, sabiendo que las últimas atañen en relación con la persona misma del funcionario.

En todo caso, de haber resuelto el asunto del Derecho de Petición en el fondo, de tal manera que se proteja el núcleo esencial del mismo, es conveniente adicionalmente decir lo siguiente:

Según lo establecido por la jurisprudencia autorizada de la Corte Suprema de Justicia, en relación con el tema de los derechos de petición que pongan en conflicto o tensión otros Derechos Constitucionales Fundamentales, la administración a través del funcionario público correspondiente no está en la obligación de atenderlas en tanto que está en juego el Derecho Constitucional autoincriminarse (sic) [*nota la Sala*

que en este punto faltan unos renglones en las copias aportadas al expediente], que trasciende a la garantía también constitucional de la presunción de inocencia, en consecuencia de lo cual, mal puede el ciudadano pretender a través del ejercicio del derecho de petición en interés particular, consecuencias laterales para menoscabar la integridad institucional o personal del funcionario.”²⁰

4.1.2. Queja disciplinaria y actuaciones subsiguientes en primera instancia

4.1.2.1. El 15 de septiembre de 2005, la señora Dora Elena Alvarado presentó queja disciplinaria en contra de la señora Ana Isabel Gil como Gerente del INVITU, ante la Procuraduría Provincial de Tunja. Luego de efectuar un recuento de las actuaciones administrativas recién reseñadas, la quejosa afirmó que se había violado su derecho de petición, puesto que éste no había sido resuelto en forma sustantiva:

“(…) 13. Solo hasta el día cinco (5) de septiembre del año en curso, recibí oficio sin fecha y membrete donde se me informa que a través de las diferentes respuestas que ha dado el INVITU a los reiterados derechos de petición, de forma clara y suficiente en relación con la solicitud se atendió el núcleo esencial o duro de lo que constituye la resolución de un derecho de petición.

14. A pesar de la tardía respuesta y de la transcripción de un aparte de la contestación al derecho de petición oficio No. 285, y de explicaciones de cosas que no se le habían pedido; lo manifestado en la respuesta al derecho de petición por la suscrita presentado, no fue resuelto de fondo. Razón por la cual acudo a su despacho con el fin de que se haga un seguimiento no solo al caso expuesto sino a las diversas arbitrariedades que comete esta señora, quien confiada en la falta de estudio de los beneficiarios, amenaza y evade sus obligaciones que como servidor público debe acatar.

SOLICITUD A INVESTIGAR

1. Motivo Por el cual la funcionaria, contrariando el derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política y

²⁰ Folios 26-27, Cuaderno No. 2.

reglamentado en el Código Contencioso Administrativo en especial Artículo 7, no atienden el mismo. (sic) Es así, que no solo no respeta el término máximo señalado para resolver sino contesta cosas no solicitadas, evadiendo dar respuesta al contenido del oficio. Pues de la simple lectura de lo pedido en el derecho de petición de fecha 10 de agosto del 2005 con la respuesta obtenida el 5 de septiembre, se percibe una inconsistencia entre los dos escritos.

2. Por qué la funcionaria, exige documentos no contemplados en una promesa de compraventa para la firma de escritura pública, exigiendo y obligando sin ningún soporte legal o contractual a los beneficiarios del subsidio familiar a cancelar dineros por adicionales no autorizados ni al INVITU y mucho menos a terceros. (sic)

3. Con sustento en lo anterior, por qué la funcionaria, máxime como gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja, contraviene la disposición contenida en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 (concepto de vivienda de interés social) parágrafo 2, el cual textualmente señala: 'El precio de este tipo de vivienda corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación'. Razón más que suficiente para que suscriba la escritura pública, sin condicionar la firma de la misma a pagos adicionales a terceros; más sin haber sido los mismos autorizados. Con el fin de que este punto no genere duda alguna, la gerente del INVITU, manifiesta en respuesta del 5 de septiembre del 2005, que por la simple suscripción del contrato No. 250 entre la corporación Siglo XXI y la suscrita, para la aprobación del crédito por la suma de seis millones de pesos, se incluye el costo de obras adicionales. (sic) Afirmación que raya con la realidad, (sic) pues de la simple lectura del contrato en mención por su objeto y clausulado no se contempla dicho pago, máxime cuando el artículo 12 del mismo señala, que las cuotas a las que está obligado el afiliado por medio de este contrato están destinadas exclusivamente al pago de las viviendas de los afiliados. (anexo copia del contrato 250).

4. Por qué razón la gerente del INVITU, pese a que la cláusula cuarta de las promesas de compraventa, establece que los costos de escrituración serán a cargo del vendedor y los de registro a cargo de comprador, las autorizaciones de desembolso que hace firmar en la alcaldía por concepto de obras adicionales, (sic) incluyen también los costos de escrituración por la suma de 230.000,00 pesos. Afirmación que soporto anexando copia de

uno de los tantos modelos que hizo firmar y que pretende que yo firme. Hecho que si ustedes consideran podrán llamar a declarar bajo juramento a las siguientes personas (...) residentes en la Urbanización Pinos de Oriente de esta ciudad, para que deponga sobre lo denunciado. En caso de que ello ocurra podrá ser notificados a través de la suscrita (sic) o en su defecto sus direcciones reposan en la adjudicación de los inmuebles realizada por la Alcaldía Municipal de Tunja.

5. Se indague y revise si el proyecto aprobado de vivienda de interés social urbanización Pinos de Oriente, presentado a FONVIVIENDA y a la curaduría Urbana Primera de Tunja, es el mismo que se desarrolló y entregó a los beneficiarios, (verificar planos y cantidades de obra) pues no solo el avalúo realizado a los inmuebles incluídas las supuestas obras adicionales (que pretenden cobrar), por el profesional Oscar Corredor, evaluador inscrito en Asolonjas, informa en el avalúo comercial (de hecho bastante alto para la zona si se compara con barrios vecinos y que cuentan con mayor infraestructura, 280.000,00 pesos metro 2 construido); que el valor de los inmuebles no concuerda con el estipulado en la promesa de compraventa. En este punto es indispensable advertir al ente investigador con el objeto de no dejar distraer la indagación, (con la presentación de otro avalúo e informe realizado por la Contraloría) que las mayores irregularidades se encuentran en las cantidades de obra contratadas y las requeridas para los inmuebles construidos; toda vez que los precios contratados sí se ajustan a los del mercado, estando aun por debajo de los señalados por la Gobernación de Boyacá; pero no se ha realizado un estudio minucioso de las cantidades de obra contratadas, con las verdaderamente ejecutadas, irregularidad esta que sí ha pasado por alto en la Contraloría.”²¹

4.1.2.2. El 21 de abril de 2006, la Procuradora Provincial de Tunja resolvió dar apertura a indagación preliminar en contra de Ana Isabel Gil, en virtud de la queja presentada por Dora Elena Alvarado, así como por otra queja presentada por la señora Aleyda Mosquera Barrera por un supuesto cobro irregular llevado a cabo por el INVITU. En relación con la queja presentada por la señora Alvarado, la Procuradora Provincial conceptuó que “de la documentación aportada, se determinan los requisitos establecidos por el Art. 150 de la Ley 734 de 2002, para ordenar la apertura de indagación preliminar, en contra de la señora Ana Isabel Gil,

²¹ Folios 3-6, Cuaderno No. 2.

como Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Tunja INVITU, en razón a que al parecer incurrió en irregularidades relacionadas con posible violación al derecho de petición, así como el cobrar a la signataria la suma de \$2'181.920,00, a favor del constructor, por concepto de obras adicionales realizadas a la vivienda de interés social tipo 1 en la Urbanización Pinos de Oriente, que le fuera adjudicada, no obstante haber cumplido con las obligaciones que estaban a cargo de la quejosa, igualmente negársele el otorgamiento de la escritura por tal motivo, sin pactar sumas adicionales por concepto de moras.”²² En tal virtud, decidió decretar la práctica de algunas pruebas.

4.1.2.3. El 18 de julio de 2006, la Procuradora Provincial de Tunja envió a la señora Ana Isabel Gil, como gerente del INVITU, la siguiente comunicación:

“Referencia: Requiriendo información.

Respetada señora:

En cumplimiento a nuestro deber legal de intervenir ante las autoridades públicas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, etc., me dirijo a usted para que se informe a esta Procuraduría, si ya se suscribió por parte de su despacho y la señora Dora Elena Alvarado Avila, la respectiva escritura pública, como quiera que le fue entregada la casa asignada, ya que la señora Alvarado Avila no convino en mejoras a la citada vivienda y no se le puede exigir el pago de las mismas sin haber sido acordado previamente ni exigir paz y salvo cuando no fueron las condiciones iniciales u obligaciones de la nombrada señora.

La no respuesta al presente requerimiento podría ocasionar acciones disciplinarias de acuerdo a lo estipulado por el art. 34 numeral 7º del Código Unico Disciplinario”²³.

4.1.2.4. El 3 de agosto de 2006, la señora Ana Isabel Gil dio respuesta al anterior requerimiento de la Procuradora Provincial, informándole:

²² Folios 54-55, Cuaderno No. 2.

²³ Folio 143, Cuaderno No. 2.

“De un lado he de significarle que como es de conocimiento de la beneficiaria Dora Elena Alvarado Avila, desde el día 28 de febrero del año 2006, y signada con el número 385, el INVITU a través de su Representante Legal otorgó a favor de la misma la escritura pública a través de la cual se pretende la perfección del negocio jurídico civil de compra y venta de un inmueble urbano, cuyo objeto es la venta del lote No. 14 de la manzana 6 de la Urbanización Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, junto con la casa en él existente y que corresponde a la nomenclatura calle 9 sur No. 3-24.

Este hecho se acredita con el soporte fáctico de la existencia documental de la escritura de marras y con la constancia respectiva emanada de la Notaría Segunda del Círculo de Tunja y que se anexará junto con este escrito.

De la misma forma se establece que quien se ha sustraído de firmar la correspondiente escritura es justamente la beneficiaria señora Dora Elena Alvarado Avila, circunstancia que por demás le ha generado una serie de perjuicios al INVITU, tal como se le ha hecho saber a través de documentos a la referida señora, en varias ocasiones, donde por demás se le han despejado cualquier clase de dudas que pudiera tener respecto de su obligación contractual.

En todo caso, el Instituto a través de diversas comunicaciones ha explicado en detalle a la señora Alvarado Avila los pormenores del negocio jurídico además se le instaba a cumplir con sus obligaciones dados los perjuicios que le ha generado al Instituto por concepto de ampliación de pólizas y pagos de comisiones a la entidad fiduciaria encargada de administrar los recursos del subsidio otorgado por FONVIVIENDA, encontró el Instituto que otorgar la escritura era la manera más adecuada y en consecuencia menos gravosa para mantener un estado de cosas que por la actitud asumida por la peticionaria se le estaba generando a la institución.

Es de anotar que la renuencia perfectamente injustificada de la señora Alvarado Avila, que prácticamente es un caso excepcional dentro del conjunto del total de los beneficiarios del proyecto que asciende a 180 familias, y pasados 5 meses desde la firma de la escritura por parte del Instituto, esta persiste en su negativa, manteniendo el rubro de los perjuicios irrogados al patrimonio público.

(...) En tercera medida, y como quiera que existe una queja formal de la señora Dora Elena Alvarado Avila en esa provincial, de la que en oportunidad fui notificada, juzgo de alguna manera incomprensible la orden que al Instituto le imparte la Procuraduría, no solo por las circunstancias anteriormente mencionadas, sino porque una determinación tal en un supuesto meramente hipotético, podría ser la culminación de un proceso jurisdiccional, de definición de un tema contractual; pero no una determinación anterior, al inicio prácticamente formal, de una actuación disciplinaria, por cuanto en todo caso, la suscrita funcionaria, como cualquier otro servidor público está investida de las prerrogativas constitucionales del debido proceso (...).

Pero al propio tiempo en auto de fecha 21 de abril de 2006, en relación con las diligencias disciplinarias No. 2103-05 que cursan en esa Procuraduría, en etapa preliminar, se ordena la práctica de una serie de pruebas, entre otras, 'si existen autorizaciones de desembolsos por concepto de obras adicionales y si en estas se incluyen costos de escrituración, en caso afirmativo por qué suma de dinero, por parte de la señora Dora Elena Alvarado Avila y Aleyda Mosquera Barrera', igualmente otra serie de interrogantes en relación con el mismo tópico, lo que me parece absolutamente contradictorio en la medida en que si en una indagación preliminar en un asunto disciplinario, se está pretendiendo establecer unos hechos, mal se pueden adoptar como ciertos como ocurre según los textos mismos de las actuaciones de la provincial.

Surgirían interrogantes como por ejemplo, si la garantía de la presunción de inocencia ha sido desatendida por parte de la Procuraduría y en general prácticamente todas las garantías contenidas en los principios fundantes que legitiman un proceso disciplinario. (...)”²⁴

La señora Gil anexó a esta comunicación una constancia expedida por el Notario Segundo del círculo de Tunja, certificando que el 28 de febrero de 2006 se otorgó la escritura de compraventa y constitución de patrimonio de familia No. 385, “en la cual la Doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, en su condición de Gerente y Representante Legal del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana ‘INVITU’, otorgó a favor de Dora Helena Alvarado Avila, en venta el lote No. 14 de la manzana 6 de la Urbanización Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, junto con la casa en él existente, con nomenclatura Calle 9 Sur No. 3-24”; también certificaba “que dicha

²⁴ Folios 126-129, Cuaderno No. 2.

escritura fue firmada únicamente por la Doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, como Representante del INVITU²⁵.

4.1.2.5. El 11 de enero de 2007, la Procuradora Provincial de Tunja resolvió dar apertura a la investigación disciplinaria en contra de Ana Isabel Gil. En el auto de apertura de investigación, luego de reseñar la queja y las pruebas documentales practicadas, se insertó el siguiente acápite de “consideraciones del despacho” en tanto motivación de la decisión:

“Según los documentos e información debidamente allegada al expediente, se determinan los requisitos establecidos por el artículo 152 de la Ley 734 de 2002 para ordenar apertura de investigación disciplinaria en contra de la servidora pública Ana Isabel Gil Castiblanco, identificada con cédula de ciudadanía número 40.022.205 de Tunja en su calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Tunja ‘INVITU’, en razón a que al parecer incurrió en irregularidades relacionadas con posible violación al derecho de petición, así como el cobrar a Dora Elena Alvarado Avila y Aleida Mosquera Barrera la suma de \$2'181.920,00 pesos, a favor del constructor, por concepto de obras adicionales realizadas a la vivienda de interés social tipo 1 en la Urbanización Pinos de Oriente, que les fuera adjudicada, no obstante haber cumplido con las obligaciones que estaban a cargo de ellas, igualmente negárseles el otorgamiento de las escrituras por tal motivo a la primera de ellas, sin pactar sumas adicionales por concepto de moras.”²⁶

Después de decretar la apertura de investigación disciplinaria, la Procuradora ordenó que se practicara una visita especial a la Notaría Segunda de Tunja, para establecer si se había otorgado escritura pública por el INVITU a favor de la señora Alvarado, en qué fecha, quién la había firmado, y en caso de no haberla firmado alguna de las partes, por qué razón. También ordenó oficiar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que éste informara “cuál es el monto por el cual se registró el valor de cada vivienda, dentro del proyecto Urbanización Pinos de Oriente de la Ciudad de Tunja, soluciones de vivienda que fueron construidas y adjudicadas al parecer en el año 2004 y si se aprobó alguna modificación posterior al valor unitario de cada vivienda”²⁷.

²⁵ Folio 130, Cuaderno No. 2.

²⁶ Folio 172, Cuaderno No. 2.

²⁷ Folio 173, Cuaderno No. 2.

4.1.2.6. El 7 de mayo de 2008, el Procurador Provincial de Tunja profirió pliego de cargos en contra de la señora Ana Isabel Gil, por presunta violación del artículo 48, numeral 49 de la Ley 734 de 2002 al no haber dado respuesta a las peticiones de la señora Dora Elena Alvarado.

4.1.2.6.1. El cargo único fue formulado así:

“CARGO UNICO: La Doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, en su calidad de Gerente del Instituto de vivienda de Interés social y Reforma Urbana del municipio de Tunja ‘INVITU’, al parecer violó el derecho fundamental de petición impetrada por la señora Dora Elena Alvarado Avila mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto del 2005 y 19 de agosto de 2005, donde la peticionaria solicitaba concretamente que se le fijara la fecha, hora y Notaría para suscribir la escritura pública del inmueble ubicado en la calle 9 sur No. 3-24 este, barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, que había adquirido mediante promesa de compraventa de fecha noviembre 16 de 2004”²⁸.

Tras reseñar las peticiones presentadas por la señora Alvarado y las respuestas dadas a las mismas por la señora Gil Castiblanco –calificando dichas respuestas de insuficientes-, el Procurador Provincial concluyó:

“Como se puede observar del petitorio, el mismo es claro sobre unas solicitudes puntuales que no le fueron respondidas y solucionadas concretamente, pues en la respuesta se manifiesta que en anteriores ocasiones ya lo había hecho, afirmación echada de menos por este despacho al revisar las comunicaciones a las que se refiere la señora gerente del ‘INVITU’, adicional a que la investigada sustentándose en una presunta jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que no enuncia ni adjunta, manifiesta que en relación con el tema de los derechos de petición que pongan en conflicto o tensión otros derechos constitucionales fundamentales, la administración a través del funcionario público correspondiente no está en la obligación de atenderlas, en tanto que está en juego el derecho constitucional auto incriminarse, (sic) es decir, manifiesta que no está obligada a responder los citados derechos de

²⁸ Folio 273, Cuaderno No. 2.

petición.”²⁹

4.1.2.6.2. En cuanto a las normas presuntamente violadas, citó el artículo 23 de la Constitución; los artículos 5, 6, 7 y 31 del Decreto 01 de 1984; y el artículo 48, numeral 49, de la Ley 734 de 2002.

4.1.2.6.3. El acápite titulado “Concepto de Violación” reza, en lo pertinente:

“La doctora Ana Isabel Gil Castiblanco en su calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Tunja ‘INVITU’, le asistía el deber jurídico de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley y de normas de la naturaleza de esta última es que específicamente se derivan los deberes que se estiman desconocidos así:

Las diferentes pruebas que militan en el investigativo nos dan cuenta que la conducta observada por la encartada al parecer es contraria al ordenamiento jurídico en el sentido que desconoce abiertamente los deberes impuestos en las disposiciones de carácter legal, como quiera que en relación con el cargo endilgado, le asistía el deber jurídico como servidora del estado en calidad de Gerente del ‘INVITU’, de atender oportunamente las peticiones que le hicieran tanto los particulares como las demás autoridades, sin embargo encontramos de acuerdo a las pruebas obrantes en el expediente, que posiblemente no dio respuesta oportuna y concreta a los derechos de petición impetrados por la señora Dora Elena Alvarado Avila mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto del 2005 y 19 de agosto de 2005, donde la peticionaria solicitaba específicamente que se le fijara la fecha, hora y Notaría para suscribir la escritura pública del inmueble ubicado en la calle 9 sur No. 3-24 Este, barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, que había adquirido mediante promesa de Compraventa de fecha noviembre 16 de 2004 como quiera que había cumplido los requisitos legales, respondiéndole formalmente los oficios citados, el primero de ellos fuera de los términos establecidos en la ley, pero sin darle ninguna solución concreta, dilatando y condicionando en el segundo de ellos al pago de unos dineros adicionales por obras que al parecer habían sido ejecutadas en el inmueble, que no estaba estipuladas en el contrato

²⁹ Folio 275, Cuaderno No. 2.

de compraventa, (sic) que probablemente la beneficiaria no había acordado con el Instituto y en el tercero de ellos, diciendo que ya le había contestado, sin concretar y resolver específicamente las solicitudes hechas, argumentando que por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que no enuncia ni adjunta, en relación con el tema de los derechos de petición que pongan en conflicto o tensión otros derechos constitucionales fundamentales, la administración a través del funcionario público correspondiente no está en la obligación de atenderlas, en tanto que está en juego el derecho constitucional auto incriminarse, (sic) es decir, manifiesta que no está obligada a responder los citados derechos de petición en los términos presentados.

Las anteriores circunstancias demuestran que adicional a las normas constitucionales enunciadas (artículo 23), posiblemente se incumplieron los artículos 5, 6, 7 y 31 del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo.

Encontramos así, que a la encartada le asistía el deber de atender las peticiones que presentara la ciudadana citada, contrario Sen su, (sic) al presuntamente no darle respuesta oportuna y concreta al petitorio arriba enunciado, posiblemente incursionó en las faltas del artículo 48 numeral 49 de la Ley 734 de 2002, que establece como faltas gravísimas las conductas que en la constitución y en la ley hayan sido previstas como causales de mala conducta y como tal así lo dispone el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), en su artículo 7º respecto a las faltas al parecer cometidas por el implicado al no haber dado la correspondiente respuesta oportuna y concreta al derecho de petición presentado por la ciudadana antes citada.

La conducta típica así enunciada resulta contraria al ordenamiento jurídico vigente, puesto que como lo resaltamos anteriormente, la Servidora Pública endilgada ha debido actuar como se lo demandaban las normas de carácter constitucional y legal, pese a lo cual dejó de hacerlo; circunstancias estas que estructuran la ilicitud sustancial del comportamiento, que surge de la contrariedad entre el actuar oficial y la norma que le imponía el deber, en este evento la omisión al deber establecido legal y reglamentariamente se halla demostrado. (sic)

La conducta reviste ilicitud en tanto el deber funcional se considera afectado y en efecto, en el curso de la investigación esa afectación se halla demostrada. (sic)³⁰

4.1.2.6.4. A continuación se inserta un acápite titulado “Síntesis y análisis de las pruebas recaudadas y que fundamentan los cargos formulados”, en el cual, después de reseñar las pruebas que se practicaron en el proceso disciplinario, se inserta una conclusión textualmente idéntica al segundo párrafo del capítulo “Concepto de violación” recién citado.

4.1.2.6.5. Precisa la Procuraduría que la conducta se imputa a título de dolo, y como falta gravísima. Igualmente se indica que “la investigada, pese a habersele notificado en forma personal tanto la apertura de la indagación preliminar como la investigación disciplinaria, no ejerció el derecho de rendir versión libre, de tal forma que se omitirá el análisis del presente título, por sustracción de materia”³¹.

4.1.2.7. El 5 de junio de 2008, la señora Gil rindió sus descargos y solicitó la práctica de distintas pruebas³². Estas pruebas fueron decretadas mediante auto del 30 de julio de 2008³³.

4.1.2.8. Una vez practicadas numerosas pruebas, y surtidas otras actuaciones procesales, mediante decisión del 18 de diciembre de 2009, el Procurador Provincial de Tunja corrió traslado del expediente a las partes para que presentaran alegatos de conclusión³⁴, lo cual hizo oportunamente el abogado de la investigada.

4.1.2.9. El 27 de abril de 2010, el Procurador Provincial de Tunja profirió fallo disciplinario de primera instancia, encontrando a la señora Gil responsable por violación del artículo 48.49 de la Ley 734 de 2002, e imponiéndole la sanción principal de destitución del cargo de Gerente del INVITU, y adicionalmente una inhabilidad general por once años.

4.1.2.9.1. Luego de reseñar las actuaciones precedentes, el Procurador Provincial insertó el siguiente capítulo bajo el título “Consideraciones del Despacho”, el cual se

³⁰ Folios 275-276, Cuaderno No. 2.

³¹ Folio 282, Cuaderno No. 2.

³² Folios 288-309, Cuaderno No. 2.

³³ Folios 336-339, Cuaderno No. 2.

³⁴ Folio 495, Cuaderno No. 2.

transcribe extensamente a continuación por su pertinencia directa para informar la decisión de la Sala a la que haya lugar:

“De acuerdo con los lineamientos del artículo 76, numeral 1, literal a) del Decreto-Ley 262 de 2000, este Despacho es competente para investigar y fallar disciplinariamente a la doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, en su condición de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja ‘INVITU’.

En igual forma, se advierte que examinado el desenvolvimiento de las diferentes etapas procesales, especialmente la del juicio, el Despacho no encuentra configuración alguna de las causales de nulidad, previstas en el art. 143 del CDU, pues el Derecho de Defensa, protegido constitucionalmente (C.P., Art. 29), estuvo puntual y permanentemente reconocido a la investigada y apoderado, es decir, siempre fueron citados y notificados de todas las decisiones con el ánimo que pudieran contradecirlas y recurrirlas; esta afirmación quedó plasmada con la providencia de octubre 30 de 2009.

Es procedente, entonces, fallar en primera instancia el presente negocio disciplinario contra la doctora Gil Castiblanco, Gerente de INVITU.

Pues bien, de acuerdo con las pruebas documentales obtenidas legalmente al proceso, la Provincial considera que hay lugar a responsabilizar y sancionar disciplinariamente a la investigada.

Las razones jurídicas son del siguiente orden:

1ª. El texto básico y fundamental que interesa analizar, respecto del cargo formulado a la doctora Gil Castiblanco, en su condición de Gerente del INVITU, para la época de los hechos, es el siguiente: ‘(...) que en su calidad de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja ‘INVITU’, al parecer violó el derecho fundamental de petición impetrada por la señora Dora Elena Alvarado Avila mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto del 2005 y 19 de agosto de 2005, donde la peticionaria solicitaba concretamente que se le fijara la fecha, hora y Notaría para

suscribir la escritura pública del inmueble ubicado en la calle 9 sur No. 3-24 este, barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, que había adquirido mediante promesa de compraventa de fecha noviembre 16 de 2004, en razón a las respuestas y soluciones dadas por la Disciplinada a los petitorios’.

El desconocimiento material del Derecho de Petición, por parte de la funcionaria municipal investigada, obedeció a que las respuestas oficiales suministradas a la señora Dora E. Alvarado Avila, beneficiaria del programa de vivienda, a través de los oficios de julio 22 de 2005, 285 de agosto 8 de 2005 y 5 de septiembre del mismo año, no resolvieron de fondo ninguna de las solicitudes impetradas y señaladas en el pliego de cargos, es decir, se vulneró el núcleo esencial del derecho fundamental constitucional de petición. Más adelante se hará el análisis puntual correspondiente. Si esta conducta típica así descrita, se realizó, no hay duda que la normatividad constitucional y legal (sustantiva y disciplinaria) transgredida, tenía que ser la Constitución Política, artículo 23, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), artículos 5, 6, 7 y 31 y la Ley 734 de 2002, artículos 48, numeral 49. (sic)

2ª. De acuerdo con el análisis y valoración de las pruebas documentales y testimoniales recaudadas a lo largo de la presente investigación, demuestran el incumplimiento material del derecho fundamental-constitucional de petición, en cabeza de la investigada, doctora Ana Isabel Gil Castiblanco. (sic)

A continuación se prevé el valor de cada una de ellas:

a. De la visita especial practicada al INVITU (fls. 63 a 122), el Despacho colige que de manera unilateral la Gerente, sin el consentimiento de la beneficiaria, programó obras adicionales, por las cuales la compradora se había abstenido de firmar la escritura de compraventa, y que finalmente la investigada pretendió protocolizar. Lo que más llama la atención al Despacho fue el comportamiento contradictorio de ella, especialmente respecto de las peticiones de la quejosa, ya que a pesar de los requisitos que le manifestó que debía cumplir para programar la firma de la escritura pública, en respuesta dada a los derechos de petición, la inculpada decide

acercarse a la Notaría Segunda para firmar la escritura pública número 0385 del 28 de febrero de 2006, sin adjuntar ni exigir todos los requisitos enunciados con anterioridad en las respuestas a los derechos de petición que nos ocupa. (sic) De otra parte, condiciona para la firma de la misma, a que debía hipotecarse el bien inmueble a favor de la Cooperativa Covifuturo; escritura que no fue firmada por el Notario ni por la señora Dora Elena Alvarado Avila.

También se establece que los gastos notariales de escrituración son a cargo del vendedor y los derechos de registro y boleta fiscal corresponden al comprador; lo anterior, contrario a lo afirmado por la Gerente, indicando que son bastantes las irregularidades que se observaron en el desarrollo de este proyecto de Vivienda, al involucrarse una Cooperativa, una Corporación de Asesoría y como el Instituto INVITU tiene una posición dominante, pretende que los beneficiarios firmen y se comprometan con dichas organizaciones más allá de los compromisos adquiridos en el Contrato de compraventa, aspecto al que no cedió la señora Alvarado Avila y que llevó a que no tuvieran como responderle, el por qué no se le firmaba la escritura del bien adquirido al Municipio. Ahora bien, las aclaraciones y motivaciones expuestas por la Gerente del INVITU, durante la mencionada visita, tendientes a señalar por qué no resolvió de fondo y en forma concreta los derechos de petición impetrados por la señora Alvarado Avila, son para el despacho respuestas contradictorias y evasivas que afecta notablemente el núcleo esencial de aquellos. (sic)

b. Del oficio 3408-06 de agosto 6 de 2006 (fls. 125 a 141), dirigido a esta Procuraduría Provincial por parte de la investigada, doctora Gil Castiblanco, se observa como unas son las respuestas suministradas a los derechos de petición que ocupa la investigación disciplinaria (sic) y otra es la actuación de la investigada cuando resuelve a motu proprio y en contra de los procedimientos existentes y que la misma argumenta deben seguirse para dicha escrituración, protocolización y firmar (sic) a nombre del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja 'INVITU', que para el caso en estudio fue la escritura No. 385 del 28 de febrero de 2006; (sic) es más, no fue firmada por el Notario ni por la compradora, prueba ésta de la que igualmente se infiere la responsabilidad de la disciplinada respecto al cargo imputado, consistente en evadir la

respuesta que correspondía.

c. De la visita especial practicada a la Notaría Segunda del Circuito Notarial de Tunja, el 7 de febrero de 2007 (fls. 180 a 228), puede apreciarse, también, que la escritura la firmó la Gerente del INVITU sin anexar el paz y salvo de que hablaba en la respuesta al derecho de petición de agosto 8/2005, condicionando a que se firmara al tiempo una hipoteca; asunto que en ningún momento se refirió en las respuestas que había dado anteriormente sobre los derechos de petición.

d. Igualmente la documentación que el Ministerio del Medio Ambiente envía a la Procuraduría Regional de Boyacá (fls. 243 a 252), porque destaca problemas similares en cabeza de la Gerencia del INVITU, a raíz de las solicitudes del señor Servando Bohórquez Rodríguez y 79 beneficiarios más; (sic) esta situación constituye, para el caso que nos ocupa, indicios sobre las irregularidades que se sucedieron durante el desarrollo y aplicación del proyecto de vivienda social. (sic)

f. (sic) La información suministrada por el Ministerio del Medio Ambiente (fls. 259 a 268), relacionada con el procedimiento legal establecido para que el beneficiario del programa de vivienda realice los pagos correspondientes, es básicamente lo estipulado en la promesa de compraventa. Estos documentos adicionales analizados sistemáticamente con las demás pruebas allegadas legalmente al proceso, conducen a establecer que la Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja 'INVITU' pretendió, y al parecer con varios de los propietarios lo consiguió, abusar de la posición dominante que el cargo le ofrecía, para que adquirieran un crédito adicional, pagaran unas obras adicionales, los gastos de escrituración e hipotecar la vivienda. Pero como la señora Alvarado Avila no accedió a ello, fue la razón para negarse a correr la escritura si no firmaba simultáneamente una hipoteca, hecho probado con las respuestas a sus derechos de petición (julio 22/2005, agosto 8/2005 y septiembre 5/2005); además la escritura apareció sin la firma del Notario, de la compradora y del supuesto acreedor hipotecario.

g. Para agravar la situación irregular investigada, consistente en no

responder los derechos de petición a fondo y dentro de los términos legales, la investigada en calidad de Gerente de INVITU le envía a la quejosa Alvarado Avila el oficio 346 de septiembre 21 de 2005 (fls. 331 a 332), advirtiéndole la consecuencia de no realizar el desembolso, a través de la Cooperativa Covifuturo, para pagar las mejoras, acabados y la mayor área construida. En este documento como las demás pruebas recaudadas, se reiteran las irregularidades encontradas, ya que se planeó ofreciendo un proyecto de vivienda, se adjudica a los beneficiarios, se firma el contrato de compraventa, se construye y se entrega la vivienda, (sic) pero al momento de suscribir la escritura resultan exigiendo requisitos y pagos adicionales no pactados a los beneficiarios, como el que se está investigando, donde la señora Alvarado Avila tuvo que acudir a la administración –INVITU-, mediante derecho de petición, para solicitar fijar una fecha y la notaría donde firmarían la escritura pública, sin obtener respuestas puntuales, oportunas y soluciones concretas y de fondo, tal como se observa en el análisis efectuado en las respuestas a los tres (3) derechos de petición objeto de investigación. (sic)

h. Del oficio No. 088 del 23 de febrero de 2006 (fl. 333), suscrito por la Gerente del INVITU, donde pide a la beneficiaria de vivienda la suscripción de la citada escritura pública antes del 28 de febrero de 2006, so pena de recibir las consecuencias respecto del subsidio sino asiste, (sic) encuentra la Procuraduría que se trata de otra forma de presión inadecuada y contradictoria al deber legal, puesto que en esta ocasión ya no le insiste en los requisitos que adujo para negar la firma de la misma, cuando se le solicitó mediante los citados derechos de petición que fijara fecha y Notaría. Esto lleva a concluir que efectivamente se le vulneró el derecho fundamental constitucional de petición a la señora Dora Elena Alvarado Avila, en razón a las respuestas que se plasmaron en los respectivos oficios y a la realidad de los hechos demostrados por esta Procuraduría. El mismo mecanismo siguió realizándolo la Gerente del INVITU, a través del oficio No. 433 del 14 de septiembre de 2006.

i. La documentación allegada al proceso por la investigada Gil Castiblanco (fls. 311 a 336), relacionada con el informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación; del mismo modo la Certificación de la Cooperativa COVIFUTURO, por el cual

aprobó el crédito a la señora Alvarado Avila, considera el Despacho que dichos documentos no logran desvirtuar la imputación fáctica ni jurídica atribuida en el pliego de cargos, pues el dictamen de la asesoría técnica se refiere a la ejecución de los trabajos, según contrato firmado y adicionado mediante otro sí, entre el 'INVITU' y el constructor, del cual no es objeto de dichos cargos en este proceso. Ahora con relación a la certificación de aprobación de un crédito por la cooperativa Covifuturo a favor de la quejosa, tal como se observó atrás, se convierte más bien en un indicio de presión a que sometió a los adjudicatarios, con el fin que con dichos recursos cancelaran valores adicionales no estipulados en las promesas de compraventa, y que se les estaba cobrando por la respectiva vivienda, pero que se tradujo en requisito para la firma de la escritura pública, en la cual hipotecaron el inmueble a dicha Cooperativa.

j. La declaración juramentada de la señora Lida Nereida Cifuentes (fls. 374 a 376) lleva al Despacho a inferir que el procedimiento para la escrituración, según lo estipula la declarante, no le fue informado a la quejosa en las disímiles respuestas a sus derechos de petición, como para que permita justificar el hecho que dno se podía fijar fecha específica y notaría para la firma de las escrituras; porque ello dependía de un reparto previo, pues si esa hubiese sido la respuesta concreta desde el primer derecho de petición, la adjudicataria hubiese esperado el respectivo sorteo y hubiese acudido a la notaría que le correspondiera, pero queda demostrado que los argumentos para no suscribir inicialmente la escritura, son concretamente de índole económico, es decir, por no cancelar la adjudicataria unos recursos adicionales (que no estaban pactados) que se cobraban de la vivienda. (sic) Por tanto, no son de recibo los nuevos argumentos que pretende esgrimir la disciplinada luego de los cargos, pues se reitera que ello debía haberlo plasmado en las respuestas a las tantas veces enunciados derechos de petición. (sic)

De igual manera explica la declarante que, sí se han presentado problemas en el desarrollo de este programa de vivienda, por cuanto algunos beneficiarios se han acercado a la oficina del Instituto INVITU a solicitar o reclamar lo de obras, es decir, unas obras adicionales (sic) y que en alguna ocasión realizaron un paro los beneficiarios, para reclamar dichas obras adicionales de urbanismo; lo que indica que el inconformismo

por las irregularidades en la ejecución del proyecto de vivienda no es solo de la quejosa sino de la mayoría de las personas beneficiadas.

k. Los testimonios recepcionados (sic) a los funcionarios de las Notarías Primera, Segunda y Tercera del Círculo Notarial de Tunja, ilustran al Despacho para convencerse que el procedimiento para la escrituración, como lo describen los testigos, no le fue informado a la señora Alvarado Avila en las respuestas que le suministraron en julio 22 de 2005, agosto 8 de 2005 y septiembre 5 del mismo año a sus derechos de petición. Tal como se señaló arriba, si esa hubiese sido la respuesta concreta desde el primer derecho de petición, la adjudicataria hubiese, sin duda, esperado pacientemente el respectivo reparto y hubiese acudido ante la notaría que le correspondiera; pero queda demostrado que los argumentos para no suscribir inicialmente la escritura, son concretamente de índole económico, (sic) por no cancelar la adjudicataria unos dineros adicionales que se cobraban de la vivienda, peor aun cuando no habían sido pactados previamente.

Seguidamente, al revisar los documentos existentes en la Notaría Segunda de Tunja, en relación con la escritura No. 0385 del 28 de febrero de 2006, suscrita únicamente por la Gerente del Invitu, mas no por la señora Dora Elena Vargas Alvarado, (sic) ni por el Notario respectivo, se pudo comprobar que allí no se siguió el procedimiento indicado para la suscripción de las escrituras públicas, ya que no aparece la boleta de reparto. Inicialmente, la firmó, únicamente, la Gerente del Invitu, luego de que el beneficiario hubiere pagado y firmado. (sic) Aparecen unos pagos que al parecer realizó el Invitu, porque la adjudicataria no se acercó a la firma de este documento; no aparece paz y salvo del Invitu, cuando siempre se viene argumentando que es uno de los requisitos que se exigen para la escrituración; lo que indica que unas fueron las respuestas contradictorias dadas a los derechos de petición, otra la realidad del proceso de escrituración y otra muy diferente la forma como se llevó a cabo la suscripción de la escritura por parte de la Gerente del INVITU a favor de la señora Dora Elena Alvarado Avila; conclusiones éstas que llevan nuevamente a probar la responsabilidad de la disciplinada respecto de los cargos endilgados, en cuanto que se vulneró, sin duda alguna y en forma material, el núcleo esencial del derecho de petición, previsto en la

Constitución Política, artículo 23, desarrollado en el Código Contencioso Administrativo.

I. Finalmente, para terminar de realizar el análisis probatorio correspondiente, no puede el Despacho pasar por alto el contenido de la conciliación administrativa llevada a efecto entre INVITU y la firma CIPROC LTDA., por valor de \$53.006.970.00, plasmada en la sentencia de noviembre 14 de 2007, proferida por el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Tunja, puesto que muestra una vez más, la prueba de las irregularidades surtidas durante el desarrollo del proyecto de vivienda adelantado por el INVITU, en cabeza de la doctora Ana Isabel Gil Castiblanco; tanto así que dicho estrado judicial dispuso la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, para que se investiguen los posibles ilícitos y faltas disciplinarias que pudieron cometerse, en cabeza de quienes actuaron a nombre de las entidades contratantes municipales de Tunja.

3ª. Con las pruebas atrás expuestas y debidamente valoradas, teniendo presente la aplicación de las reglas de la sana crítica, el Despacho encuentra plena certeza para señalar responsabilidad disciplinaria a la implicada doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, Gerente de INVITU, por el cargo imputado, relacionado con la violación material y evidente del derecho de petición de la señora Dora Elena Alvarado Avila.

Porque de los documentos arrojados al expediente, esto es, los obtenidos en la visita especial practicada al INVITU, Notaría Segunda de Tunja, los remitidos por la misma Gerencia del INVITU, por el Procurador Regional de Boyacá, el Ministerio del Medio Ambiente y los enviados por la signataria; de la misma forma los testimonios recibidos, se demuestra claramente que, además de no haberse dado respuesta oportuna, y de fondo a los tres (3) derechos de petición invocados por la señora Alvarado Avila, mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto del 2005 y 19 de agosto de 2005, hubo una evidente actitud evasiva o distractora.

No puede entender el Despacho cómo es que si la peticionaria requirió a la Gerente del INVITU, de manera respetuosa y concreta, en cada una de las

solicitudes, para que se le fijara fecha, hora y la Notaría donde suscribiría la escritura pública del inmueble, ubicado en la calle 9 Sur No. 3-24 este, barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, adquirido mediante promesa de compraventa de fecha noviembre 16 de 2004, cumpliendo los requisitos legales, aquella no hubiere accedido como debía hacerlo legalmente; es ésta, sin duda, una típica conducta infractora del deber legal.

Se observa como la Gerente del INVITU le responde formalmente los oficios citados, el primero de ellos fuera de los términos establecidos en la ley, sin darle ninguna solución concreta ni de fondo, por el contrario evasiva; se demostró que desde el principio tenía la intención de no tramitar la suscripción de respectiva escritura pública, hasta tanto la beneficiaria de la vivienda cancelara unos dineros adicionales a lo pactado en el contrato de compraventa, es decir, no pactados previamente.

Y es que la respuesta inicial fue muy diferente a esa intención, esto es, sin solucionar lo pedido. La peticionaria presentó el 27 de junio de 2005 el primer derecho de petición, solicitando a la doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, Gerente del INVITU, para que se le informara la fecha, hora y notaría en la cual se suscribiría la escritura pública del inmueble adjudicado, (...) porque consideraba que había cumplido con las obligaciones que estaban a su cargo; el INVITU le respondió con fecha 22 de julio de 2005, al parecer entregado el 25 del mismo mes, fuera del plazo establecido por la ley, pues el mismo vencía el 19 de julio de 2005, mediante Oficio 266 del 22 de julio de 2005 respondió que para adelantar el trámite respectivo debe hacer llegar a las oficinas del 'INVITU' copia de la cédula de ciudadanía y copia de la carta de asignación del subsidio firmada por la Ministra del Medio Ambiente y que la escritura se suscribirá en la Notaría Segunda, una vez allegue la documentación antes solicitada.

Ante esto la peticionaria cumplió con los requisitos informados en la respuesta a dicho derecho de petición, y como no se suscribió la escritura, ni se le fijó fecha para la firma de la misma, fue la razón para intentar el segundo derecho de petición.

Este segundo derecho de petición fue radicado el 04 de agosto de 2005, en el cual la señora Alvarado Avila solicitó nuevamente que se le indique la

fecha, hora y notaría en la cual se suscribirá la escritura pública del inmueble adjudicado; como quiera que el día 03 de agosto de 2005 radicó en su oficina el oficio de fecha 24 de octubre de 2004, correspondiente a la Resolución No. 784 del 12 de octubre de 2004 del Fondo Nacional de Vivienda, por el cual se asignan subsidios familiares de vivienda urbana con cargo a recursos de la bolsa ordinaria y que cumpliendo con los requisitos exigidos e informados en la respuesta dada al derecho de petición, realiza nuevamente la citada petición; adviértase como mediante oficio 285 del 08 de agosto del 2005 la doctora Ana Isabel Gil Castiblanco en calidad de Gerente del INVITU le responde, pero ya en una forma muy diferente a lo respondido en el primero de ellos, por cuanto en esta ocasión informa que para adelantar el trámite de la escrituración de su vivienda, debe allegar a la Notaría el Paz y Salvo expedido por el Instituto de Vivienda de Tunja y que revisados los documentos encontró que no ha suscrito la carta dirigida a la cooperativa COVIFUTURO, donde autoriza el desembolso del crédito que permitan cancelar al constructor obras adicionales ejecutadas en su vivienda. (sic)

Como puede observarse, la Gerente del 'INVITU' le solicita requisitos adicionales para la firma de la escritura, no enunciados en la primera respuesta, tampoco establecidos en el contrato de compra venta, es decir, la respuesta al primer derecho de petición no solo fue tardía, sino que no se resolvió lo solicitado, como quiera que se dio una respuesta evasiva diferente a lo que era la intención de la Gerente del INVITU, con lo cual se prueba materialmente la violación del derecho de petición, a más de la intención dolosa de su comportamiento, pues no cabe duda que esta funcionaria de máxima jerarquía en el INVITU, conozca puntualmente cuáles son las respuestas que deben suministrarse, en tratándose de informar correctamente los requisitos legales para correr la escritura pública.

Además se aprecia como maniobra irregular y mal intencionada, el hecho que en la primera ocasión exigiera al peticionario el paz y salvo para la escrituración, documento echado de menos en la escritura 0385 del 28 de febrero de 2006 corrida ante la Notaría Segunda de Tunja, cuando en forma posterior a los hechos enunciados la acusada resolvió suscribirla sin dicho requisito.

Así las cosas, en razón a la respuesta al segundo derecho de petición, la señora Dora Elena Alvarado Avila impetra un nuevo derecho de petición el 10 de agosto de 2005, adicionado el 19 de agosto del mismo año, solicitando concretamente una explicación jurídica del requisito exigido en la respuesta anterior que le diera el INVITU, en cuanto que la suscripción de la escritura pública está condicionada al pago adicional a un tercero, que se le informe cuál es el fundamento legal por el cual se pretende cobrar a los compradores el valor correspondiente a obras de urbanismo; que se expida por parte del 'INVITU', paz y salvo a su favor, que se le expida copia del acta de autorización o de concertación firmada por ella y la constructora o el 'INVITU' en la cual acuerdan las mejoras y obras de urbanismo por la suma de \$2.181.920, nuevamente que se fije fecha, hora y notaría en la cual se suscribirá la escritura pública y que de no haber pronunciamiento antes del 25 de agosto, téngase la fecha del 02 de septiembre de 2005, Notaría Segunda de Tunja, tres (3) de la tarde, para la suscripción de la escritura conforme a las respuestas de los derechos de petición de fecha 22 de julio y 08 de agosto del mismo año.

A este derecho de petición se le dio respuesta mediante oficio sin fecha, recibido por la solicitante, al parecer, el 05 de septiembre de 2005, manifestándole que en anteriores ocasiones y a instancias de sucesivos y reiterados derechos de petición sobre la misma materia, el INVITU le ha dado respuesta clara y suficiente en relación con la específica solicitud, atendiendo de esta manera el núcleo esencial o duro de lo que constituye la resolución de un derecho de petición, enumerando los oficios recibidos y contestados. Le reitera sobre las obras adicionales o mejoras hechas a la vivienda respecto al proyecto inicialmente aprobado por valor de \$2.181.920; que al suscribir el contrato No. 250 por \$6.000.000, con la corporación Siglo XXI, es prueba de la voluntad que la inspiró en relación con percibir una vivienda de mejores condiciones; en cuanto a lo que tiene que ver con la suscripción de la correspondiente escritura, en los términos que se expresa en el respectivo contrato de compraventa y cuyas condiciones están allí estipuladas, se atenderán al texto del mismo, (sic) habida cuenta que el sentido jurídico trascendente de un contrato de tal naturaleza es justamente fijar los términos del perfeccionamiento del negocio jurídico, haciendo hincapié que es un contrato de naturaleza

bilateral.

Le recrimina el hecho que la peticionaria le informe que acudirá a las instancias Judiciales si no se atiende la solicitud, agregando finalmente que la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en relación con el tema de los derechos de petición que pongan en conflicto o tensión otros derechos constitucionales fundamentales, la administración a través del funcionario público correspondiente no está en la obligación de atenderlas en tanto que está en juego el derecho constitucional de auto incriminarse, (sic) que trasciende a la garantía también constitucional de la presunción de inocencia, en consecuencia, de lo cual mal puede el ciudadano pretender a través del ejercicio del derecho de petición en interés particular, consecuencias laterales para menoscabar la integridad institucional o personal del funcionario. (sic)

Respecto a este último texto de la respuesta, el Despacho considera nuevamente que no cumple la investigada con las directrices necesarias para hacer satisfecho, efectivo y de fondo el derecho de petición, especialmente cuando afirma, sustentándose en una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de la cual no cita, (sic) que en relación con el tema de los derechos de petición que pongan en conflicto o tensión otros derechos constitucionales fundamentales, la administración a través del funcionario público correspondiente, no está en la obligación de atenderlas, en tanto que está en juego el derecho constitucional auto incriminarse, (sic) es decir, manifiesta que no está obligada a responder los citados derecho de petición. (sic)

Es otra forma de evadir el cumplimiento de responder legalmente los derechos de petición.

Por eso cuando se plasmó en el auto de cargos el tema del concepto de violación, se indicó que las diferentes pruebas que militan en el investigativo, dan cuenta que la conducta desarrollada por la encartada es contraria al ordenamiento jurídico, en el sentido que desconoce abiertamente los deberes impuestos en las disposiciones de carácter constitucional y legal, como quiera que en relación con el cargo endilgado, le asistía el deber jurídico como servidora del Estado, en calidad de

Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Tunja 'INVITU', de atender oportunamente las peticiones que le hicieran tanto los particulares como las demás autoridades; sin embargo encontramos de acuerdo a las pruebas obrantes en los derechos de petición impetrados por la señora Dora Elena Alvarado Avila, mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto del 2005 y 19 de agosto de 2005, donde la peticionaria solicitaba específicamente que se le fijara la fecha, hora y Notaría para suscribir la escritura pública del inmueble ubicado en la calle 9 sur No. 3-24 este, barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja, que había adquirido mediante promesa de compraventa de fecha noviembre 16 de 2004, como quiera que la peticionaria había cumplido los requisitos legales.

Se reitera, lo que la investigada hizo fue dar una respuesta formal y no material o de fondo, dedicó su tiempo a evadir y dilatar la respuesta que correspondía; condicionando la segunda respuesta al pago de unos dineros adicionales por obras que habían sido ejecutadas en el inmueble, pero que no estaban estipuladas en el contrato de compraventa, que probablemente la beneficiaria no había acordado con el Instituto, y en el tercera (sic) diciendo que ya le había contestado a la signataria, sin concretar ni resolver de fondo y específicamente las solicitudes.

No hay duda entonces que las anteriores circunstancias demuestran que, adicional a las normas constitucionales enunciadas (artículo 23), se incumplieron los artículos 6, 7 y 31 del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo. Pues a la encartada le asistía el deber de atender las peticiones que presentara la ciudadana citada, contrario sensu, (sic) al no darle respuesta oportuna y concreta al petitorio arriba enunciado, incursionó en la falta del artículo 48, numeral 49 de la Ley 734 de 2002, que establece como faltas gravísimas las conductas que en la Constitución y en la ley hayan sido previstas como causales de mala conducta y como tal así lo dispone el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), en su artículo 7º, respecto a las faltas cometidas por la implicada, al no haber dado la correspondiente respuesta oportuna y concreta al derecho de petición presentado por la ciudadana antes citada. Y es que la conducta típica así enunciada resulta contraria al ordenamiento jurídico vigente, puesto que como lo resaltamos anteriormente, la

Servidora Pública cuestionada debió actuar como lo demandaban las normas de carácter constitucional y legal, pese a lo cual dejó de hacerlo; circunstancias estas que estructuran la ilicitud sustancial del comportamiento, que surge de la contrariedad entre el actuar oficial y la norma que le imponía el deber, en este evento la omisión al deber establecido constitucional, legal y reglamentariamente se halla demostrado. La conducta reviste ilicitud, en tanto el deber funcional se considera afectado si justa causa (sic) y en efecto, en el curso de la investigación esta afectación se halla demostrada.

Adicionalmente, se advierte que si bien en el derecho disciplinario no se requiere que esté presente el principio de lesividad y la antijuridicidad material como consecuencia de la conducta de la disciplinada, por ser unos institutos del derecho penal, pero si se consintiera dicha tesis la lesividad y antijuridicidad material surge de bulto a lo largo de las diligencias, (sic) cuando se viene comprobando que este conflicto surgido por la acción de la gerente del INVITU, trajo consecuencias que afectaban no solo el deber funcional, el buen servicio, la imagen de la institución que representaba y el derecho fundamental vulnerado, sino que incluso hubo detrimento patrimonial, cuando en una conciliación debió asumir el pago de unos valores superiores a \$50.000.000,00.

4º. Resulta oportuno en este momento procesal, después de analizar puntualmente la responsabilidad disciplinaria de la doctora Gil Castiblanco, traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema, según la sentencia T-312 de 2006 (...). Es muy clara la Corte, ya que nos lleva a confrontar los pedimentos de la señora Alvarado Avila, las respuestas suministradas por la Gerente del INVITU y los hechos verificados posteriormente.

Refuerza lo antes dicho y sustentado, otros pronunciamientos del máximo órgano de la jurisdicción constitucional, donde en sentencia T-814 de 2005, reiterando pronunciamientos anteriores acerca del derecho de petición, afirmó: (...).

En el caso disciplinario que ocupa las diligencias, uno de los derechos de

petición fue respondido fuera de los términos establecidos por la ley, aspecto que de por sí ya es una prueba de vulneración a este derecho fundamental. (...)

Una última doctrina de la Corte Constitucional, la Sala Quinta de Revisión, respecto del tema de cómo deben resolverse las solicitudes respetuosas, fue expuesta (sic) en la sentencia de constitucionalidad No. 053 de febrero 16 de 1995 (...).

Por esto es que la Procuraduría tiene claridad del hecho, que satisfacer el derecho de petición de fondo NO IMPLICA ACCEDER NECESARIAMENTE A LO INVOCADO POR EL PETICIONARIO, pero lo que no tiene claro o no aplica el profesional del derecho y la disciplinada, en el asunto de marras, es que las respuestas deben resolverse de fondo, de manera precisa y congruente con lo pedido en las solicitudes elevadas, conforme a la amplia jurisprudencia expedida tanto por la Corte Constitucional ya citada, como del Consejo de Estado. El hecho que se busque por parte del instituto de vivienda y de su gerente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población menos favorecida y de escasos recursos, no es patente de curso para vulnerar derechos fundamentales. Bajo ninguna circunstancia la Procuraduría considera que la disciplinada estaba obligada a lo imposible, es decir a que se le otorgara escritura pública sin que la quejosa cumpliera los requisitos exigidos para acceder al beneficio del subsidio de vivienda, dicho de la defensa, pues este no era el tema central de debate. (sic)

Otro instituto del cual el Despacho no comparte los criterios esbozados por el profesional del derecho en sus alegatos, se refiere a la ilicitud sustancial, que en ningún momento se confunde dentro de los cargos con la tipicidad, sino que están inescindiblemente unidas; pareciera que el togado no tiene claridad al respecto y confunde la antijuridicidad material o lesividad, institutos éstos del derecho penal con la ilicitud sustancial del derecho disciplinario. (...) pero di el profesional del derecho, en gracia de discusión, considera que también deba estar presente el principio de lesividad y la antijuridicidad material en la conducta de la disciplinada, ella surge de bulto a lo largo de las diligencias cuando se viene comprobando que este conflicto surgido por la acción de la Gerente del INVITU, trajo

consecuencias que afectaban no solo el deber funcional, el buen servicio, la imagen de la institución que representaba y el derecho fundamental vulnerado, sino que incluso hubo detrimento patrimonial, cuando en una conciliación debió asumir el pago de unos valores superiores a \$50.000.000,00. (...)³⁵

4.1.2.9.2. A continuación el Procurador Provincial determina que la falta se imputa a la señora Gil a título de dolo; y luego se sintetizan los cargos y la conducta supuestamente demostrada, así:

“Para el asunto en estudio, el comportamiento típico y antijurídico o sustancialmente ilícito descrito, recae directamente en la doctora Ana Isabel Gil Castiblanco, quien como servidora pública tenía la preparación, el conocimiento y la obligación de responder en forma oportuna y concreta las comunicaciones y peticiones que le hicieran tanto los particulares como las demás autoridades, sin necesidad de evadir la respuesta que correspondía.

En ese mismo sentido y dadas las circunstancias establecidas en el acervo probatorio, la hoy disciplinada incurrió en la falta gravísima a título de dolo para el cargo imputado y como tal deberá juzgarse definitivamente, como quiera que la servidora pública es responsable directamente por cuanto conocía la incidencia de no responder oportuna y concretamente los derechos de petición impetrados por la señora Dora Elena Alvarado Avila y dar pronta solución a lo requerido por su peticionaria; optó por llevar a cabo esa conducta es decir, dar respuestas contradictorias y dilatorias y negarse a correr la escritura pública, terminando finalmente firmando unilateralmente una escritura condicionada a que se hipotecara la casa, sin que dicho documento fuera protocolizado por el Notario, la Compradora y el presunto acreedor hipotecario; es decir, con conocimiento no dio respuesta oportuna y concreta a los derechos de petición impetrados por la señora Dora Elena Alvarado Avila mediante los oficios de fecha 29 de junio de 2005, 04 de agosto de 2005, 10 de agosto de 2005 y 19 de agosto de 2005; en la respuesta al primero de ellos, la cual fue fuera de términos, le informó de unos documentos y que cuando los presentara se firmaría la escritura en la Notaría Segunda, pero acontece que la peticionaria los presentó y no se fijó

³⁵ Folios 511-518, Cuaderno No. 2.

fecha ni se firmó ninguna escritura, debiendo acudir la signataria a un nuevo derecho de petición, en el cual solicita nuevamente que se le indicara la Notaría, fecha y hora para suscribir la Escritura, en esta oportunidad se le respondió que debe allegarse a la Notaría un Paz y Salvo expedido por el 'INVITU', el cual se le expedirá una vez cancele unos valores adicionales, por unas obras adicionales de la vivienda y de urbanismo y que por tanto, la escritura se suscribirá en la Notaría segunda el día y la hora que la peticionaria determine, siempre y cuando adelante los trámites previos a la escrituración; este paz y salvo no se expidió cuando en forma posterior la Gerente del Invitu protocolizó unilateralmente la escritura del inmueble referido, en la Notaría segunda, o sea, que reiteradamente está probado que con intención desconoció el derecho de petición.

El tercero de ellos, se realizan cuatro peticiones puntuales y adiciona la solicitud que se fije fecha, hora y notaría, para la suscripción de la escritura o si no que se tenga como fecha el 02 de septiembre de 2005 a las tres de la tarde en la Notaría Segunda de Tunja. Obteniendo como respuesta que en anteriores ocasiones y reiterados derechos de petición sobre la misma materia el 'INVITU' le ha dado respuesta clara y suficiente, por lo cual al revisar las respuestas anteriores de bulto se observa que no se había respondido puntualmente las solicitudes, por ende se concluye que con conocimiento se vulnera nuevamente el derecho de petición.

En ese orden de ideas, se concluye que la disciplinada sabía de antemano lo que quería y omitió que se diera cumplimiento a lo ordenado en la ley, violando los mandatos legales que se han expresado. Luego no puede este Despacho señalar que fue a título de culpa por cuanto no se da la negligencia ni la imprudencia, sino un conocimiento directo de lo que quería, pues optó por evadir la respuesta que correspondía, suministrando otras de manera contradictoria en los oficios de julio 22 de 2005, agosto 8 de 2005 y 5 de septiembre de 2005. (...)

Sobre el tipo de falta endilgada, tampoco varía la calificación realizada en el pliego de cargos, con relación a la decisión de instancia, conforme las pruebas allegadas al expediente, así las cosas, la calificación de la falta imputada, por estar contenida en el catálogo de faltas gravísimas, su calificación está previamente determinada por el legislador y en tal sentido,

al operador jurídico no le es dable hacer ninguna interpretación o adecuación al respecto tomando en consideración el grado de culpabilidad; por lo tanto la conducta imputada en este cargo se califica como falta gravísima.

Así las cosas, reitera el Despacho que de acuerdo con el acervo probatorio analizado, valorado y allegado al informativo, la falta se sigue calificando como gravísima, por cuanto así está dispuesto por el artículo 48, numeral 49 de la Ley 734 de 2002, al calificar como faltas gravísimas las conductas que en la Constitución y en la Ley hayan sido previstas como causales de mala conducta y como tal así lo establece el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), en su artículo 7 respecto a las faltas cometidas por el implicado al no haber dado respuesta oportuna y concreta a unos derechos de petición.”³⁶

4.1.2.9.3. Por las anteriores razones, el Procurador Provincial impuso en la parte resolutive de este acto administrativo la sanción de destitución del cargo de Gerente del INVITU, e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de once (11) años.

4.1.3. Decisión de segunda instancia

Apelada la decisión sancionatoria de primera instancia, el Procurador Regional de Boyacá, mediante decisión del 28 de mayo de 2010, confirmó íntegramente el fallo del Procurador Provincial.

En el acápite titulado “Consideraciones del Despacho”, luego de resolver desfavorablemente la solicitud de nulidad planteada por el apoderado de la señora Gil en su recurso de apelación, el Procurador Regional insertó las siguientes consideraciones para motivar su decisión de confirmar la sanción impuesta a la señora Gil:

“(…) No cabe duda que a través de la actuación hay varios hechos demostrados en torno al eje central del cargo, vale la pena señalarlos para ubicarnos en el contexto de la investigación:

³⁶ Folio 519, Cuaderno No. 2.

De una parte se presentaron tres derechos de petición a la gerente del INVITU, el 27 de junio, el 4 de agosto y el 10 de agosto de 2005, en donde el requerimiento principal era la fijación notaría, fecha y hora para suscribir la escritura pública de adjudicación del inmueble identificado con la nomenclatura calle 9 Sur No. 3-24 Este barrio Pinos de Oriente de la ciudad de Tunja.

Las peticiones fueron contestadas con oficio 0266 (folio 13) oficio 285 (folios 15 y 16) y sin número, del 5 de septiembre de 2005 (folios 25 a 27) donde se señala la falta de algunos requisitos, diferentes en cada caso para cumplir con lo pedido por la signataria, señalándose además que la primer respuesta (sic) fue extemporánea.

De otra parte, además del planteamiento de nulidad argumenta la defensa, que frente a la ilicitud sustancial señala (sic) que no comparte la conclusión del a quo cuando indica que ésta se encuentra demostrada de manera material y que por el contrario al existir una mayor cantidad de obra la investigada debía condicionar la escritura so pena de incurrir en detrimento patrimonial del Estado y favorecer el enriquecimiento de la beneficiaria en perjuicio de la entidad pública.

Tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia: 'El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. // La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1 – oportunidad, 2 – Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. (sic) 3 – Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición' [Corte constitucional, Sent. 466, mayo 13 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Si analizamos cada uno de los requisitos desarrollados frente al caso concreto encontramos que en teoría o formalmente el primer derecho repetición (sic) fue contestado de manera extemporánea ya que vencía el 19 de julio y fue contestado el 25 del mismo mes y año, los demás fueron contestados formalmente dentro del término de los 15 días.

El segundo requisito se refiere a que la respuesta debe ser de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. Aquí se encuentra como antes se dijo, que el núcleo central de la petición era el de que se fijara notaría, fecha y hora para correr la escritura pública de adjudicación del inmueble (...).

Nótese que en la petición se identifica claramente el predio con su número catastral y nomenclatura del mismo, luego no hay lugar a equívoco sobre el inmueble objeto de lo pedido, además en el listado de anexos se encuentra la cédula de ciudadanía y carta de la Ministra, con firma de recibido, documentos que a la postre le vuelve a pedir en la respuesta al memorial, luego no entiende este despacho cómo la gerencia del INVITU contesta argumentando que le falta documentos que en el mismo documento (sic) al que le está dando respuesta señala como anexos recibidos, además, en la primera parte del escrito hace referencia a una 'Unidad básica de Vivienda' porque se hace tal alusión si en la petición se está identificando de manera concreta el inmueble sobre el cual se está haciendo el pedido, (sic) adicional a ello está el nombre y la cédula de identidad de la peticionaria luego para este despacho no se cumple con el segundo requisito de derecho de petición por cuanto no se está resolviendo de fondo, la respuesta no es clara y precisa ni congruente con lo solicitado.

Vale la pena reiterar que la petición se hace frente a un predio individualizado e identificado y la respuesta de una manera velada se refiere a una 'Unidad básica de Vivienda'.

Ahora, con el oficio 285 del 8 de agosto de 2005 se señala que para adelantar el trámite de escrituración se debe allegar a la notaría un paz y salvo expedido por el INVITU y se explica que se debe asumir por parte de la beneficiaria de un mayor valor por obras adicionales y mayor cantidad de área construida es decir, haciendo ver que la adjudicación hecha a la usuaria no correspondía a una Unidad Básica de Vivienda, sino a una vivienda en mejores condiciones de la básica, lo cual puede ser cierto, pero entra en abierta contradicción con la respuesta inicial y corrobora lo analizado en párrafos anteriores y lo dicho por el a-quo en la primera

instancia frente a la violación del núcleo esencial del derecho de petición pues allí claramente se refirió a una 'Unidad básica' y no como aquí en la segunda respuesta cuando se refiere a una casa diferente a la básica.

Lo anterior lleva al despacho al convencimiento que la gerente del INVITU tenía pleno conocimiento de cuál era el bien adjudicado a Dora Elena Alvarado Avila, y si sabía esto ¿porqué no decirlo en la primer respuesta? (sic) Como era lo lógico, máxime si la entidad se encontraba en un proceso de legalización de la tradición de los inmuebles adjudicados, si ella era la que administraba al máximo nivel el programa y ella era la que debía suscribir el 'Paz y Salvo' para presentar en la Notaría. (sic) Nótese además que en la primera respuesta se está mandando un mensaje de urgencia en el trámite 'debe adelantarse antes del 30 de julio' (sic) y además un mensaje de prensa (sic) donde se señala que la fecha límite es el 25 de agosto y donde se indica de manera concreta el caso de la señora Alvarado. (sic)

Así, si el INVITU debía expedir el paz y salvo, si había premura para la legalización de la tradición de los inmuebles debía tener claras las cuentas, los adjudicatarios y los bienes a titular entonces ¿porqué no explicar el mayor valor y cantidad de obra desde el primer momento, sino que se esperó la insistencia de la peticionaria? Si así se hubiese procedido se hubiera resuelto de fondo la petición aunque no se le hubiera respondido en el sentido que lo quería la signataria por cuanto la misma jurisprudencia antes citada no contempla que éste sea requisito esencial del mismo 'la respuesta no implica la aceptación de lo solicitado (...) no necesariamente debía fijarse la notaría, (sic) la fecha y la hora para correr escritura, sino que bien se le habría podido decir realmente cuál era la situación financiera y de cumplimiento de requisitos por parte de la usuaria para poder cumplir con el proceso de la escrituración y tal como lo advierte el mismo INVITU establecer la claridad que como mínimo había dos tipos de soluciones de vivienda, una básica y otra de mayor valor, así mismo establecer claridad de a cuál de ellas había accedido la señora Alvarado y cuál era el mecanismo para ponerse en condiciones de recibir en tradición la casa.

Surge como argumento defensivo el hecho de una mayor área construida

y por ende mayor valor de la obra, hecho que no es materia de esta investigación, sin embargo, partiendo de que la situación fue así, no cabe duda que la respuesta de fondo al derecho de petición no era otra que indicar que no se podía suscribir escritura pública hasta tanto no se resolviera, con plena claridad y aceptación entre las partes de esos mayores valores. Si así se hubiese procedido se habría cumplido con lo que se señala en la ley y en lo desarrollado en la jurisprudencia en el sentido de resolver de fondo el derecho de petición así ésta no sea en el sentido que quería el signatario, o si no fuere posible resolver informar al interesado los motivos de la demora e indicando la fecha en que se procedería a resolver lo pedido.

Ahora, en la respuesta al tercer escrito, la Gerente del INVITU desconoce de manera deliberada la primera respuesta y coloca como ejemplo de cumplimiento la segunda porque como antes se dijo es allí donde se le descubre a la signataria las verdaderas razones para no fijar la fecha y hora para correr la escritura pública, pues este documento debe ser fruto de un acuerdo de voluntades y no una imposición unilateral de una u otra parte.

En este acuerdo de voluntades cabe igualmente la mayor cantidad de obra construida y el mayor valor de la misma como fruto del consenso y de la realidad material de lo sucedido y no como un medio de enriquecimiento a expensas del Estado ni como una imposición de una parte frente a la otra.

En el mismo sentido es claro para este despacho que ante la falta de resolución de fondo de lo planteado la Gerente del INVITU, opta por suscribir de manera unilateral la escritura pública, a manera de contrato de adhesión, para que la usuaria escoja si la firma o no, optando por lo segundo, cuando en la práctica, se reitera, este contrato es consensual, fruto del acuerdo de las partes o en el peor de los casos existen los mecanismos legales para determinar lo referente al subsidio y a la ocupación del inmueble.

Así las cosas no le asiste razón a la defensa cuando concluye que por el contrario al existir una mayor cantidad de obra la investigada debía condicionar la escritura so pena de incurrir en detrimento patrimonial del

Estado y favorecer el enriquecimiento de la beneficiaria en perjuicio de la entidad pública porque aquí no está cuestionando si había o no más obra y si esta valía más o no y si así es, precisamente esta sería la respuesta de fondo que merecía el primer petitorio y no se hizo así.

La defensa echa de menos las funciones de la Gerente dentro del expediente, este despacho hace ver que éstas sí fueron traídas a la actuación en su oportunidad (...).

El despacho responde: bajo ningún punto de vista se debe entender que el fallo de primera instancia y el que de aquí se desprenda obedecen al hecho de no suscribir la escritura, ni ese es el fundamento de hecho de la investigación, no, el punto central del cargo y del fallo es por no responder de fondo el derecho de petición y se reitera no por la omisión de suscribir la escritura y como antes se dijo esta era la explicación que debía contener la respuesta al derecho de petición. (sic) Obsérvese que la defensa está aceptando que se conocía del presunto enriquecimiento y si así era, la obligación de la Gerente era hacerle saber esto a la usuaria del programa y qué mejor oportunidad que en la contestación del derecho de petición.

(...) Con base en lo señalado anteriormente, esta instancia comparte lo señalado en la primera en el sentido que si bien se dio una respuesta por parte del INVITU esta fue formal y no material al no decirle de una vez por todas y sin dilaciones las razones para que la Gerente del INVITU no pudiera fijar la fecha y hora para suscribir la escritura pública. Ahora surgen otros interrogantes en aras de ampliar la discusión ¿porqué se suscribió una promesa de compra venta con unas condiciones y después al momento de la adjudicación se cambian? Quizá la respuesta sea por el mayor valor de área y de obra construida, pero ¿dónde está la concertación con la adjudicataria, de esos cambios? Y si no se llega a acuerdo fruto de la concertación y de la conciliación, la administración, en este caso el INVITU cuenta con los mecanismos legales para solucionar las diferencias y no acudir a la imposición o al obligación de asumir un crédito que no se quiere. (...)"

Luego de confirmar también la calificación de la falta como gravísima, y su imputación a título de dolo, el Procurador Regional confirmó formalmente la decisión de primera instancia.

4.2. Otras pruebas que obran en el expediente

4.2.1. La psicóloga Ruth Yoleth Vargas presentó, a instancias del Consejero Ponente y por solicitud de la demandante, un informe rendido el 5 de octubre de 2010 sobre el estado psicológico de la señora Ana Isabel Gil como consecuencia del proceso disciplinario al que se vio sometida. Las conclusiones de este informe son las siguientes:

“Ana Isabel, ha sufrido desde hace aproximadamente 5 años y de manera gradual una serie de problemas y trastornos psicológicos y fisiológicos, como de ámbito familiar y social, así como desgaste económico y de tiempo, debido al proceso y consecuente fallo del mismo por el que está atravesando.

Entre los trastornos de mayor a menor intensidad y gravedad y duración en el tiempo, cabe destacar los siguientes: Alteración e inestabilidad emocional; ideación suicida; cambio de carácter; cambios inesperados y sobresaltados del sentido del humor; estados de depresión; alteración de sus pautas habituales; dificultad para la toma de decisiones y concentración; trastornos del apetito y del sueño, entre otros.

La presión psicológica a la que ha estado sometida la paciente durante todo este penoso proceso, le ha ocasionado un grave daño no solo a nivel psicológico, sino que también a nivel fisiológico, familiar, social y económico.

A nivel emocional, su situación es de inestabilidad, por primera vez en su vida es incapaz de realizar proyectos y, lo que es más importante, llevarlos a cabo. En definitiva, asumir activamente el protagonismo en su propio proceso de vida, debido a lo que refiere el fallo.

A nivel familiar, el impacto del fallo ha sido catastrófico ya que su unidad familiar se ha visto afectada presentándose desmejoras en su nivel de vida, teniendo en cuenta que ella es la única que provee a los hijos y satisface todas sus necesidades, estos últimos se han visto en la necesidad de buscar soluciones que les permitan continuar sus estudios, razón por la cual han tenido que dejar su hogar, originando mayor dolor y sensación de abandono en su progenitora.

A nivel laboral las posibilidades de acceder a un empleo y/o consecución de contratos y en general el normal desarrollo y ejercicio de su profesión, se ha visto completamente frustrada y anulada por los mismos resultados del fallo, lo que imposibilita que pueda ejercer como profesional, limitando su potencial de acción y servicio y lo más importante le obstaculiza la posibilidad de abastecer a su familia y a sí misma de manera digna y respetable como lo venía realizando a lo largo de su vida profesional.

Finalmente por ser ella una persona que gozaba de un círculo social medio/alto, a nivel social, el señalamiento por parte de algunas personas de su círculo la capciosidad de los medios de comunicación por el manejo

inadecuado de la información, la han hecho presa y sujeto de toda clase de críticas, juzgamientos y señalamientos destructivos, que le han causado menoscabo por lo que se siente aniquilada y desorientada.”³⁷

5. Alegatos de conclusión

A título de alegatos de conclusión, ambas partes presentaron sendos escritos reiterando los argumentos que ya habían expresado ante la Sala en la demanda y su contestación.

De nuevo observa la Sala que el abogado de la Procuraduría presentó un memorial abstracto que al parecer sirve, indistintamente, como un formato de contestación de demanda o de alegatos de conclusión para cualquier caso en curso, el cual se compone de párrafos genéricos sin referencia alguna al caso concreto. Este escrito genérico contiene, entre otros, un segmento en el que se postula que el control judicial de los actos disciplinarios de la Procuraduría es formal y limitado.

6. Concepto del Ministerio Público

Mediante Concepto No. 208-2013, la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado pidió a esta Corporación que deniegue las pretensiones de la demanda y mantenga la legalidad de los actos sancionatorios demandados.

Al igual que sucede con el abogado de la Procuraduría en tanto parte demandada, la Procuradora Tercera Delegada sometió a consideración de la Sala Plena del Consejo de Estado un escrito abstracto y genérico, que hace mínimas referencias al caso concreto en su segmento de consideraciones del Ministerio Público, y que se compone, por el contrario, de párrafos que se pueden aplicar en principio a cualquier proceso judicial en curso en el que tenga que obrar la Procuraduría.

Por obedecer a un patrón que se ha venido identificando en distintos procesos que se surten ante el Consejo de Estado, se comunicará la presente sentencia al señor Procurador General de la Nación, para que tome las medidas a las que haya lugar con miras a evitar que los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado o los abogados de la Procuraduría en los procesos que se surten ante esta Corporación, o ante cualquier otro despacho judicial, incurran nuevamente en la conducta consistente en someter a consideración del juez memoriales abstractos y genéricos

³⁷ Folios 831-838, Cuaderno Principal.

que obedecen a formatos preestablecidos, no contienen un análisis serio de cada caso individual, se presentan para cumplir en forma meramente formal con un mandato legal, y no constituyen, materialmente, cumplimiento aceptable de sus funciones como Ministerio Público.

II. CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO

1. COMPETENCIA

El presente asunto es competencia en única instancia del Consejo de Estado en virtud del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, porque se controvierte una sanción disciplinaria administrativa impuesta a la señora Ana Isabel Gil Castiblanco por la Procuraduría General de la Nación, consistente en la destitución del cargo de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja – 'INVITU', e inhabilidad general por once años, pretensión que no implica cuantía³⁸.

2. LA NATURALEZA DE LOS ACTOS DISCIPLINARIOS Y SU SUJECION PLENA A CONTROL JURISDICCIONAL

2.1. El control disciplinario como manifestación por excelencia de la función administrativa

La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades.³⁹ El ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, por tanto, se orienta a asegurar la apropiada gestión de la Administración Pública para que ésta pueda materializar los fines

³⁸ Ver, entre otras, la decisión adoptada el 27 de marzo de 2009 por la Sección Segunda, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, así como el Auto proferido por la misma Sección Segunda el 4 de agosto de 2010, con ponencia del consejero Gerardo Arenas Monsalve, los cuales siguen la línea jurisprudencial establecida por la Sección Segunda de esta Corporación desde el Auto del 12 de octubre de 2006, expediente No.0799-06, Radicación:110010322400020050033300, Actor: EDUARDO DE JESÚS VEGA L., Consejero Ponente Dr. ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO.

³⁹ En este sentido, en la sentencia C-155 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte Constitucional argumentó: "El derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción hoy en día debe estar orientada por los principios del Estado social y democrático de derecho previstos en el artículo 1º de la Constitución, garantizando el respeto a las garantías individuales pero también los fines del Estado determinados en el artículo 2º ibídem y para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas."

estatales para cuya consecución fue creada. De allí que el derecho disciplinario, según ha explicado la Corte Constitucional, “busca entonces la buena marcha y el buen nombre de la administración pública y por ello sus normas se orientan a exigir ‘...a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones’⁴⁰. Por ello ha precisado la jurisprudencia, que el derecho disciplinario ‘...está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cual sea el órgano o la rama a la que pertenezcan’⁴¹.⁴²”

Existen dos grandes ámbitos de ejercicio de la potestad disciplinaria: el ámbito interno de la propia Administración Pública, y el ámbito externo del control preferente por la Procuraduría General de la Nación. El ámbito natural y originario de la potestad disciplinaria es, evidentemente, el interno, puesto que se trata de una potestad implícita en la definición misma del aparato administrativo estatal diseñado por el Constituyente⁴³. Ahora bien, el ámbito externo –y excepcional- es el del organismo autónomo establecido por la Carta Política para cumplir con esta trascendente función.

2.2. La naturaleza administrativa de las funciones y actos disciplinarios, tanto de la Administración Pública como de la Procuraduría General de la Nación

Para el Consejo de Estado resulta indudable que los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública y por la Procuraduría General de la Nación, es decir, aquellos actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria en sus ámbitos interno y externo, constituyen ejercicio de función administrativa, y por lo tanto son actos administrativos sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. No se trata de actos que manifiesten la función jurisdiccional, ni mucho menos de una función *sui generis* o nueva del Estado, sino –se reitera con énfasis- de **actos administrativos que**

⁴⁰ Sent. C-417 de 1993

⁴¹ Sent. C-417 de 1993

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴³ Ha aclarado la Corte Constitucional a este respecto que “en el terreno del derecho disciplinario estricto, esta finalidad se concreta en la posibilidad que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a sus propios funcionarios quienes, en tal calidad, le están sometidos a una especial sujeción. Con esta potestad disciplinaria se busca de manera general el logro de los fines del Estado mismo y particularmente asegurar el cumplimiento de los principios que gobiernan el ejercicio de la función pública, cuales son el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” [sentencia C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra]; y que “la administración pública goza de un poder disciplinario para someter a sus servidores y obtener de ellos la obediencia, disciplina, moralidad y eficiencia necesarias para el cumplimiento de sus deberes y demás requerimientos que impone la respectiva investidura pública, a fin de que se cumpla con el propósito para el cual han sido instituidos, como es el servicio al Estado y a la comunidad, en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (C.P., art. 123)” [sentencia C-095 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara].

tienen, por definición, control judicial. La única excepción a la naturaleza administrativa de los actos de la Procuraduría es la que indica la propia Constitución en su artículo 277, inciso final, según el cual “para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial”. Según lo ha explicado sin ambigüedades la Corte Constitucional, es una excepción de interpretación restrictiva, aplicada a un tema muy específico y particular.⁴⁴

2.3. El control disciplinario no constituye ejercicio de función jurisdiccional, como lo sugiere la Procuraduría General de la Nación

En forma correlativa, precisa el Consejo de Estado que el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación no constituye ejercicio de función jurisdiccional. La Procuraduría no juzga ni sentencia, puesto que no es un juez; es la máxima autoridad disciplinaria en el ámbito externo de ejercicio de la potestad disciplinaria, pero como se aclaró, esa es una manifestación de la función administrativa, no de la función jurisdiccional. El juez competente es la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de ejercer el control sobre los actos administrativos disciplinarios y el procedimiento seguido para adoptarlos.

Se aclara a este respecto que la Procuraduría no es un poder omnímodo no sujeto a controles, ni es una nueva rama del poder, ni es un nuevo juez creado sobre la marcha en contravía del diseño constitucional; no se puede atribuir, en contra de la Constitución Política que dice defender, estas funciones, ni puede siquiera sugerir que sus decisiones constituyen sentencias, con todas las garantías que revisten los fallos judiciales. La autonomía e independencia que la Constitución Política le otorgan a la Procuraduría no implican que este organismo no esté a su turno sujeto a controles, dentro del sistema de frenos y contrapesos ideado por el Constituyente. Más aún, el uso corriente de la expresión “juez disciplinario” por la Corte Constitucional para hacer referencia a la Procuraduría no puede interpretarse bajo ninguna perspectiva en el sentido de que la Procuraduría sea una autoridad jurisdiccional, ni de que sus dictámenes disciplinarios tengan la naturaleza jurídica de sentencias que hagan tránsito a cosa juzgada; tampoco el uso de la palabra “fallos” o “instancias”, en el que se suele incurrir.

Ahora bien, el Consejo de Estado es consciente de la deferencia que la Corte Constitucional en tanto juez de tutela ha demostrado hacia los actos administrativos

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

disciplinarios de la Procuraduría distintos casos; sin embargo, dicha deferencia, lejos de obedecer al hecho de que se considere a tales actos administrativos como providencias judiciales, se deriva de la naturaleza propia de la acción de tutela, el procedimiento legal aplicable, y las funciones del juez de tutela mismo, teniendo en cuenta el carácter subsidiario, urgente e informal de esta acción constitucional.

También el Consejo de Estado es consciente de la tesis reiterada de la Corte Constitucional, en el sentido de que los actos administrativos disciplinarios son materialmente un ejercicio de administración de justicia. En criterio del Consejo de Estado, esta caracterización verbal no obsta para que estos actos disciplinarios mantengan su naturaleza jurídica fundamentalmente administrativa, ni enerva el control jurisdiccional integral sobre los mismos por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. Esta caracterización de los actos disciplinarios como ejercicio material de administración de justicia ha sido adoptada por la Corte para justificar la incorporación de distintas garantías procesales, y derechos constitucionales posiblemente afectados, dentro del análisis en casos concretos; no ha sido realizada para restar competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni para transformar esa función administrativa en función jurisdiccional. Más aún, nota el Consejo de Estado que en todos los casos en los cuales la Corte Constitucional ha esgrimido este argumento, ha procedido, en la misma providencia, a caracterizar los actos disciplinarios de la Procuraduría como actos administrativos⁴⁵.

Por otra parte, tampoco se puede confundir la función administrativa disciplinaria de la Procuraduría con una función jurisdiccional o judicial por el hecho de que el otro órgano disciplinario constitucionalmente establecido –el Consejo Superior de la Judicatura- sí adopte fallos judiciales en el ámbito preciso en el cual cuenta con poderes constitucionales. Una cosa no lleva a la otra, y el ámbito de actuación del Consejo Superior de la Judicatura en tanto juez disciplinario está claramente definido por la Constitución y la jurisprudencia. Incluso en los casos de los empleados de la Rama Judicial que según la Corte Constitucional no están sujetos a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría, al ejercer el poder disciplinario sobre tales empleados judiciales, sigue actuando en función administrativa disciplinaria, no en función judicial.

⁴⁵ Ver las sentencias T-161 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-014 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), o SU-901 de 2005.

En esta misma línea, no se debe confundir la presunción de legalidad que ampara las decisiones disciplinarias, en tanto actos administrativos, con el efecto de cosa juzgada o la intangibilidad de las decisiones jurisdiccionales. El Consejo de Estado ha establecido claramente la distinción al resaltar que los fallos disciplinarios efectivamente están amparados, en tanto actos administrativos que son, por la presunción de legalidad⁴⁶. Esta presunción de legalidad, que está sumada a lo que la jurisprudencia constitucional ha llamado el efecto de “cosa decidida” (por oposición al de “cosa juzgada”), se encuentra sujeta en su integridad al control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa. En igual medida, la aplicación *mutatis mutandi* de los principios aplicables al poder sancionatorio penal, o del principio del non bis in ídem, no transforma la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional. El Consejo de Estado ha explicado que la aplicabilidad del *non bis in ídem* se deriva no de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador⁴⁷.

2.4. El control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa es pleno y no admite interpretaciones restrictivas.

El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación **es un control pleno e integral**, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa.

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, con su catálogo de

⁴⁶ Ver, por ejemplo, los múltiples casos en los cuales esta Corporación, al pronunciarse sobre acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos disciplinarios de la Procuraduría, ha adoptado el enfoque consistente en determinar si se logró desvirtuar o no, en cada caso, la presunción de legalidad que ampara dichas decisiones disciplinarias. Entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 70001-23-31-000-2000-00132-01(4394-03). Actor: Vicente de Paul Perinan Petro. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia del 5 de noviembre de 2009. Radicación No. 05001-23-31-000-2001-01509-01(0792-08). Actor: John Jairo Gamboa Torres. Demandado: Secretaría de Educación de Antioquia y otro. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 17 de agosto de 2011. Radicación No. 25000-23-25-000-1999-06324-01(1155-08). Actor: Emilio Otero Dajud. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Dijo en esta oportunidad el Consejo de Estado: “La aplicación del principio *non bis in ídem* no está restringida al derecho penal, sino que se hace extensiva a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético - disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas).”

derechos fundamentales y sus mandatos de prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228, C.P.) y de primacía normativa absoluta de la Constitución en tanto norma de normas (art. 4, C.P.), implicó un cambio cualitativo en cuanto al alcance, la dinámica y el enfoque del ejercicio de la función jurisdiccional, incluyendo la que ejercen los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa (incluyendo al Consejo de Estado). En efecto, según lo han precisado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, la plena vigencia de los derechos y garantías fundamentales establecidos por el constituyente exige, en tanto obligación, que los jueces sustituyan un enfoque limitado y restrictivo sobre el alcance de sus propias atribuciones de control sobre los actos de la administración pública, por un enfoque garantista de control integral, que permita a los jueces verificar en casos concretos si se ha dado pleno respeto a los derechos consagrados en la Carta Política.

Esta postura judicial de control integral del respeto por las garantías constitucionales contrasta abiertamente con la posición doctrinal y jurisprudencial prevaleciente con anterioridad, de conformidad con la cual las atribuciones del juez contencioso-administrativo son formalmente limitadas y se restringen a la protección de aquellos derechos y normas expresamente invocados por quienes recurren a la justicia, posición -hoy superada- que otorgaba un alcance excesivamente estricto al principio de jurisdicción rogada en lo contencioso-administrativo. Este cambio, constitucionalmente impuesto y de gran calado, se refleja nítidamente en un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, en el cual la Sección Segunda – Subsección “B” de esta Corporación, recurriendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y dando aplicación directa a los mandatos de la Carta, rechazó expresamente una postura restrictiva que limitaba las facultades garantistas del juez contencioso-administrativo en materia de control de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con base en el principios de jurisdicción rogada, y adoptó en su reemplazo una postura jurisprudencial que exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, **un control sustantivo pleno que propenda por materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución.**⁴⁸

Lo que resulta aún más importante es que el control pleno por la jurisdicción

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 76001-23-31-000-2000-02501-01(1146-05). Actor: Milton José Mora Lema. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.

contenciosa forma parte de las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene un derecho fundamental el sujeto disciplinado, según la Corte Constitucional, por lo cual este control judicial contencioso-administrativo no puede ser objeto de interpretaciones que restrinjan su alcance.⁴⁹

El hecho de que el control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos disciplinarios es un control pleno e integral, resulta confirmado por la amplísima jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de procedencia de la acción de tutela, en la cual se ha explícitamente afirmado que las acciones ante la jurisdicción contenciosa –en nulidad o nulidad y restablecimiento- son, en principio, los medios judiciales idóneos para proteger los derechos fundamentales de quienes estén sujetos a un proceso disciplinario. En efecto, la Corte Constitucional en jurisprudencia repetitiva ha explicado que los actos de la procuraduría son actos administrativos sujetos a control judicial por la jurisdicción contenciosa, regla que ha sido aplicada en incontables oportunidades para examinar la procedencia de la acción de tutela en casos concretos, en los que se ha concluido que ante la existencia de otros medios de defensa judicial, la tutela se hace improcedente salvo casos de perjuicio irremediable –que por regla general no se configuran con las decisiones sancionatorias de la procuraduría-. Se puede consultar a este respecto la sentencia T-1190 de 2004, en la cual la Corte afirmó que el juez de tutela no puede vaciar de competencias la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de verificar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la Procuraduría en ejercicio de sus potestades disciplinarias. La lógica jurídica aplicada por la Corte Constitucional al declarar improcedentes acciones de tutela por ser idóneos los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para ventilar las pretensiones de anulación de decisiones disciplinarias por violación de la Constitución, es la misma lógica jurídica que sustenta el ejercicio de un control más que meramente formal por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre estos actos administrativos.

La postura seguida consistentemente en la jurisprudencia del Consejo de Estado revela que en la inmensa mayoría de los casos esta Corporación ha entrado a valorar de fondo, en el contencioso de nulidad y restablecimiento, tanto las actuaciones procesales como las pruebas mismas obrantes en el proceso disciplinario y el razonamiento jurídico y probatorio de la Procuraduría o de las autoridades disciplinarias. Incluso en las mismas pocas sentencias en las que el

⁴⁹ Ver las sentencias C-095 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), o T-060 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

Consejo de Estado ha dicho enfáticamente que no es una tercera instancia disciplinaria, asumiendo una posición que en principio podría leerse como más restrictiva sobre el alcance de sus propias competencias, en últimas ha entrado de todas formas a analizar de fondo la prueba y su valoración porque se alega que se desconocieron garantías procesales de importancia fundamental. En todos estos casos, el Consejo de Estado se pronuncia de fondo en detalle y proveyendo pautas jurídicas detalladas para justificar su razonamiento. Así que una lectura restrictiva del alcance del control jurisdiccional tampoco encuentra sustento en la jurisprudencia previa del Consejo de Estado, que se ha centrado, al afirmar que no es una tercera instancia, en delinear la especificidad propia del control jurisdiccional, diferenciándola del ejercicio de la función administrativa disciplinaria pero sin restringir su alcance, y por el contrario efectuando en esos casos concretos un control integral de las decisiones de las autoridades disciplinantes a la luz de la Constitución.

En efecto, en reiterados pronunciamientos el Consejo de Estado ha aclarado que el proceso contencioso-administrativo no puede constituir una tercera instancia para reabrir el debate probatorio que se surtió en el proceso disciplinario. No obstante, se resalta, esta jurisprudencia no puede ser interpretada en el sentido de limitar las facultades de control del juez contencioso-administrativo, ni de impedirle realizar un examen integral de las pruebas con base en las cuales se adoptaron las decisiones administrativas disciplinarias sujetas a su control. Por el contrario, el sentido de estos pronunciamientos del Consejo de Estado es que el debate probatorio en sede jurisdiccional contencioso-administrativa debe ser sustancialmente distinto y contar con elementos valorativos específicos, de raigambre constitucional, que son diferentes a los que aplica la autoridad disciplinaria. No es que al juez contencioso-administrativo le esté vedado incursionar en debates o valoraciones probatorias, sino que los criterios de apreciación con base en los cuales puede –y debe- acometer la valoración de las pruebas son sustancialmente diferentes, y se basan en los postulados de la Constitución Política.

En este sentido, el Consejo de Estado ha subrayado, y desea enfatizar en la presente providencia, que la diferencia fundamental que existe entre la actividad y valoración probatoria del fallador disciplinario, y la actividad y valoración probatoria del juez contencioso administrativo –en virtud de la cual el proceso judicial contencioso no puede constituir una tercera instancia disciplinaria-, **no implica**

bajo ninguna perspectiva que el control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias sea restringido, limitado o formal, ni que el juez contencioso carezca de facultades de valoración de las pruebas obrantes en un expediente administrativo sujeto a su conocimiento; y también ha explicado que el control que se surte en sede judicial es específico, y debe aplicar en tanto parámetros normativos no sólo las garantías puramente procesales sino también las disposiciones sustantivas de la Constitución Política que resulten relevantes.

Se concluye, pues, que no hay límites formales para el control judicial contencioso-administrativo de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas disciplinarias y la Procuraduría General de la Nación, salvo aquellos límites implícitos en el texto mismo de la Constitución y en las normas legales aplicables. Las argumentaciones de la Procuraduría a través de sus representantes y apoderados que puedan sugerir lo contrario –v.g. que el control judicial es meramente formal y limitado, o que las decisiones disciplinarias de la Procuraduría tienen naturaleza jurisdiccional- no son de recibo por ser jurídicamente inaceptables y conceptualmente confusas.

3. LA INCURSION EN UNA ILEGALIDAD PROTUBERANTE EN LAS DECISIONES SANCIONATORIAS DEMANDADAS, Y LA COMISION DE UNA INJUSTICIA CONTRA LA SEÑORA ANA ISABEL GIL.

La demanda de la referencia adolece de serios problemas de técnica jurídica y de argumentación. Por una parte, se invocan todas las causales de nulidad de los actos administrativos establecidas en el Decreto 01 de 1984, y se presentan, como motivos que sustentan su invocación, una serie de razones de fondo que no guardan relación con la respectiva causal invocada, y que se reiteran circularmente a lo largo de toda la demanda. Por otra parte, la argumentación del abogado es muy confusa y reiterativa.

No obstante lo anterior, la revisión detenida del expediente de la referencia ha puesto de presente, en forma manifiesta y protuberante, que los actos administrativos mediante los cuales la Procuraduría Provincial de Tunja y la Procuraduría Regional de Boyacá sancionaron a la señora Ana Isabel Gil están fundamentados en motivos de hecho y de derecho falsos, por lo cual se debe declarar su nulidad; y que por la misma razón, contra la señora Gil se cometió una

injusticia abierta que le causó perjuicios materiales y morales, los cuales deben ser reparados por el Estado. Para maximizar el goce del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229, C.P.), y en aplicación del principio de economía procesal, la Sala procederá a pronunciarse en primer lugar sobre este vicio protuberante de la actuación de la Procuraduría, pese a los defectos técnicos de la demanda de la referencia, y antes de estudiar los demás cargos invocados por el actor.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de petición, y el contenido de este derecho ha sido delimitado en forma clara y minuciosa por una profusa jurisprudencia constitucional, que se resume en el siguiente pronunciamiento sintético de la Corte Constitucional:

“El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, en donde se consagra como la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por cualquier persona, ya sea con motivos de interés general o particular y, además, de obtener una respuesta pronta.

3.2.2.2. Como ha sido un derecho objeto de varios pronunciamientos y tratamientos de la Corte Constitucional, la Corporación ha propuesto y delimitado unas subreglas que se deben tener en cuenta por los operadores jurídicos al momento de hacer efectiva esta garantía fundamental.

3.2.2.3. En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000 analizó el derecho de petición y estableció 9 características del mismo:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el

derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta¹⁰¹ (...).

3.2.2.4. De lo anterior se colige que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición. Como consecuencia de ello, ha reiterado que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.⁵⁰

Es claro que la propia Procuraduría Provincial de Tunja, así como la Procuraduría Regional de Boyacá, conocían bien esta jurisprudencia constitucional, puesto que en sus decisiones la citan extensamente. Lo cual hace aún más incomprensible para la Sala el contenido de las decisiones sancionatorias adoptadas contra la señora Gil.

En efecto, no cabe duda al Consejo de Estado de que la señora Ana Isabel Gil sí dio respuestas oportunas, de fondo, claras, concretas y sustantivas a los tres derechos de petición que presentó la señora Dora Elena Alvarado ante su Despacho como Gerente del INVITU, sin incurrir en maniobra dilatoria alguna. Si bien la primera de las respuestas fue emitida con algunos días de retraso frente al término legal con el cual se contaba para hacerlo, no se trata de una demora exorbitante, y en cualquier caso la respuesta fue sustantiva, de fondo y totalmente clara. El hecho de que las tres respuestas hubiesen sido desfavorables frente a la petición de la señora Alvarado, o el hecho de que las razones que se le expresaban a la señora Alvarado

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-047 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

para no acceder a su petición hubiesen variado, no significa que no hubiesen cumplido, en tanto respuestas válidas, con los requisitos trazados por la jurisprudencia constitucional.

Es en este punto donde la Sala se pregunta por qué la Procuraduría, concedora del contenido del derecho constitucional de petición, se empeñó en negar –en contra de la realidad- que la señora Ana Isabel Gil hubiese dado respuestas de fondo a las peticiones de la señora Dora Elena Alvarado. Una lectura cuidadosa de la argumentación de la Procuraduría en todas las decisiones que se adoptaron en el curso del proceso disciplinario, revela que los reproches que le dirigía a la conducta de la señora Gil eran muy distintos al de haber desconocido el derecho de petición, ya que entremezclaban críticas al contenido de las respuestas provistas a la señora Alvarado por la Gerente del INVITU, con críticas de fondo al programa de vivienda de interés social administrado por el INVITU, y críticas al funcionamiento de la entidad como un todo; y que con base en estos reproches (entre los cuales no hay pocos de contenido abiertamente político) fue que se le sancionó, invocando formalmente la violación del derecho de petición – el cual, se reitera con énfasis, nunca fue desconocido por la señora Ana Isabel Gil.

Es así como la Procuraduría Provincial de Tunja y la Procuraduría Regional de Boyacá, en desconocimiento abierto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, equipararon las nociones de “respuesta de fondo” y “respuesta favorable”, para argumentar de manera repetitiva que las tres respuestas desfavorables dadas por la señora Gil a la señora Alvarado no constituyeron respuestas sustantivas, sino maniobras supuestamente dilatorias, y violatorias por lo mismo del artículo 23 Superior. En este punto, el Consejo de Estado le reprocha enfáticamente a la Procuraduría esta confusión en la que incurrió en la aplicación de la jurisprudencia constitucional más básica y pacífica que ha producido la Corte Constitucional. Los desacuerdos sustantivos que puedan tener las autoridades de control disciplinario con el contenido de las respuestas dadas a los derechos de petición, por mucho que se consideren fundados en derecho, no pueden ser esgrimidos como razones para alegar que no hubo una respuesta de fondo a la petición respectiva, y mucho menos como causales de destitución de los respectivos funcionarios.

También nota la Sala que la Procuraduría, en las decisiones sancionatorias que se estudian, se empeña en argumentar que no está exigiendo la provisión de una respuesta favorable a las peticiones de la señora Alvarado, sino una respuesta de

fondo a las mismas; pero pese a estos extensos esfuerzos argumentativos, claramente contra-fácticos, la confusión jurídica en la que se incurrió difícilmente podría ser más clara. Lo que se revela prístinamente es que la Procuraduría hace ingentes esfuerzos por demostrar que no está haciendo lo que de hecho sí está haciendo, esto es, exigir una respuesta en sentido favorable a la petición de la ciudadana Alvarado como única respuesta posible y aceptable.

Por otra parte, es claro para la Sala que la Procuraduría Provincial de Tunja incurrió en una maniobra de prejuzgamiento de la responsabilidad de la señora Ana Isabel Gil, puesto que según se reseñó en el acápite 4.1.2.3. de la presente providencia, una vez abierta la investigación disciplinaria en contra de la señora Gil, la Procuradora Provincial de Tunja le envió una comunicación en la que, invocando su deber legal de intervención ante las autoridades públicas, le solicitaba “que se informe a esta Procuraduría, si ya se suscribió por parte de su despacho y la señora Dora Elena Alvarado Avila, la respectiva escritura pública, como quiera que le fue entregada la casa asignada, ya que la señora Alvarado Avila no convino en mejoras a la citada vivienda y no se le puede exigir el pago de las mismas sin haber sido acordado previamente ni exigir paz y salvo (...)”. Teniendo en cuenta que la investigación abierta por la Procuraduría contra la señora Gil se refería a estos mismos hechos, bajo el manto de la aludida violación del derecho de petición, es claro para el Consejo de Estado que la imparcialidad de la Procuradora Provincial estaba comprometida. De hecho, esta comunicación revela al Consejo de Estado una intención abierta de favorecimiento de la señora Dora Elena Alvarado por parte de la Procuraduría, la cual pone en entredicho la imparcialidad de la investigación y la justicia de las decisiones allí adoptadas contra la señora Gil.

De igual forma, nota la Sala que la actividad probatoria desplegada por la Procuraduría, alusiva a las condiciones sustantivas de operación del programa de vivienda de interés social operado por el INVITU, era perfectamente inconducente frente a lo que se debatía en sede del proceso disciplinario, esto es, la falta de respuesta frente a derechos de petición presentados por una ciudadana. Este desgaste probatorio lleva a la Sala a cuestionar la transparencia del proceso disciplinario desarrollado contra la señora Gil, puesto que parecería que se hubiese fingido desarrollar una minuciosa actividad de recaudo y valoración de pruebas, cuando en realidad estas pruebas eran innecesarias, y la señora Gil ya se encontraba sancionada de antemano por una Procuraduría de dudosa imparcialidad.

También llama la atención de la Sala que la Procuraduría puso a la señora Gil en una situación imposible, ya que inicialmente le reprochó no haber accedido a la petición de la señora Alvarado de otorgar la escritura del inmueble, y posteriormente, cuando la señora Gil quiso citar a la señora Alvarado a la Notaría para otorgar dicha escritura –y evitar mayores problemas-, la Procuraduría le reprochó haber variado su posición e incumplido con los requisitos que se habían pedido en las respuestas previas a las peticiones recibidas, castigándola por hacer lo que inicialmente le había exigido hacer. Es decir, no había conducta posible de la señora Gil que la Procuraduría estuviese dispuesta a aceptar como cumplimiento de sus deberes legales; la voluntad de la Procuraduría Provincial de Tunja, reiterada inexplicablemente en la Procuraduría Regional de Boyacá, era la de sancionar a la señora Gil sí o sí, a como hubiera lugar, e independientemente de lo que ella hubiese hecho o procediese a hacer para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales. La injusticia de esta postura arbitraria del Ministerio Público es francamente sorprendente para la Sala.

En últimas, si la Procuraduría –o la señora Alvarado- estaban en desacuerdo con las razones de fondo provistas por la señora Gil en las respuestas a los tres derechos de petición, podían atacar dichas respuestas por los canales jurídicos procedentes para ello, o controvertir judicialmente la validez de las actuaciones del INVITU frente al proyecto de vivienda de interés social correspondiente. No era, sin embargo, sancionando a la señora Gil por supuestamente haber desconocido el derecho de petición, como se podían ventilar jurídicamente los reproches de fondo que la Procuraduría llegase a tener en este asunto. Por intentar materializar los reparos jurídicos que se tenían contra el manejo de este programa de vivienda de interés social a través del canal equivocado –v.g. a través de una investigación disciplinaria por violación del derecho de petición-, la Procuraduría Provincial de Tunja, así como la Procuraduría Regional de Boyacá, violaron en forma grave la ley, y cometieron una gran injusticia en contra de la señora Ana Isabel Gil.

Por las anteriores razones, el Consejo de Estado considera que las decisiones sancionatorias acusadas adolecen de falsa motivación, ya que en ellas se insertaron motivos de hecho y de derecho falsos como justificación para imponer una sanción arbitraria a una servidora pública que, si algo logró demostrar, fue haber cumplido con sus deberes legales frente a las peticiones presentadas por los ciudadanos.

Por estar incursas en el vicio de falsa motivación, serán anuladas por el Consejo de Estado la decisión de la Procuraduría Provincial de Tunja del 27 de abril de 2010, y la decisión de la Procuraduría Regional de Boyacá del 28 de mayo de 2010.

4. MEDIDA DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO A ADOPTAR

En los casos anteriores en los cuales esta Corporación ha encontrado que las decisiones disciplinarias que implican destitución de un servidor público están viciadas de nulidad, el remedio que ha ordenado a título de restablecimiento del derecho es el reintegro al cargo, con el pago de los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir, actualizados a valor presente, y con los intereses a los que haya lugar⁵¹.

No obstante, en el caso presente no es éste un remedio idóneo, por dos razones principales: (1) el abogado de la señora Ana Isabel Gil no incluye el reintegro en sus pretensiones, optando en vez de éste por solicitar el pago de una indemnización por los perjuicios materiales y morales sufridos por la actora; y, especialmente, (2) la señora Gil renunció al cargo de Gerente del INVITU en el año 2007, y fue destituida *a posteriori* por la Procuraduría, por lo cual ordenar su reintegro a un cargo que no ocupaba desde hacía casi tres años sería a todas luces inadecuado.

Por ello, para efectos de identificar la medida de restablecimiento del derecho que es procedente ordenar, el Consejo de Estado dará aplicación directa al artículo 90 de la Constitución Política, cuyo inciso primero dispone que “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. De igual forma es relevante lo dispuesto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, según el cual a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, quien haya sido lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica podrá pedir tanto la declaratoria de nulidad del acto administrativo correspondiente, como que “se le restablezca en su derecho”, y “también podrá solicitar que se le repare el daño”.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección 'A'. Sentencia del cinco de junio de 2008; Radicación No. 17001-23-31-000-2001-00208-01(6827-05). Consejero Ponente: Jaime Moreno García. Actor: José Arley Palacio Valencia. Demandado: Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Tiene bien establecido la jurisprudencia de esta Corporación que la responsabilidad patrimonial del Estado, frente a los daños antijurídicos que por su causa se generen, abarca la reparación tanto de los perjuicios materiales como de los perjuicios morales sufridos por la persona afectada.

Perjuicios materiales

En su demanda, el apoderado de la señora Gil adjuntó como prueba del alcance del daño material infligido por la decisión injusta de la Procuraduría, una constancia suscrita por el señor Henry Alexander Reyes Toca, Contador Público de la empresa Inarproyect Ltda., en los términos siguientes:

“CERTIFICACION

El suscrito Henry Alexander Reyes, Contador Público, con T.P. No. 77770-T, en calidad de Contador de la persona jurídica INGENIERIA, ARQUITECTURA Y PROYECTOS, INARPROYECT LTDA.,

CERTIFICA

1. Que la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco poseía como socia fundadora el 80% de las acciones de la persona jurídica Ingeniería Arquitectura y Proyectos ‘INARPROYECT LTDA.’.
2. Que en razón al fallo proferido por la Procuraduría Provincial de Tunja, mediante el cual se le inhabilita para contratar con el Estado, tuvo que ceder la totalidad de las acciones que tenía en INARPROYECT Ltda. al igual que renunciar a la gerencia y representación legal de su empresa.
3. Que INARPROYECT LTDA. había suscrito contratos de Unión Temporal para la formulación, gestión y ejecución de proyectos de vivienda de interés social en varios municipios del departamento de Boyacá que tenían una cobertura total de 226 casas con un costo aproximado de \$5.650.000.000.
4. Que la ingeniera Ana Isabel Gil Castiblanco además de dejar de percibir los honorarios de salario básico que recibía de INARPROYECT LTDA. (\$3.800.000 mensuales) por concepto de su desempeño como Gerente, deja de percibir la cuota parte que le corresponde por la utilidad de los contratos que ejecutaría la persona jurídica como socia y representante legal.”⁵²

El Consejo de Estado no ve razón para no otorgarle plena credibilidad a esta

⁵² Folio 586, Cuaderno Principal.

certificación firmada por un Contador Público, cuyo contenido no ha sido controvertido ni tachado por los intervinientes en el presente proceso.

Es así como, por lo menos desde el mes de mayo del año 2010, y en atención a la normatividad que rige la contratación estatal y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que le es propio, la señora Gil Castiblanco debió retirarse de la empresa INARPROYECT Ltda., para no afectar la actividad contractual de ésta con la administración pública. Ello le representó la pérdida de ingresos mensuales por \$3'800.000. No existe certeza, por otra parte, sobre las posibles sumas adicionales que la señora Gil dejó de percibir en calidad de comisiones, participaciones, utilidades u otros, y no se demostraron en el presente proceso.

En esta medida, se tiene que la señora Gil Castiblanco sufrió injustificadamente un lucro cesante de \$3'800.000 (tres millones ochocientos mil pesos) durante los cuarenta y un (41) meses que han transcurrido entre la adopción del fallo disciplinario definitivo, en mayo de 2010, y la adopción de la presente sentencia, en octubre de 2013, para un total de \$155'800.000,00 (ciento cincuenta y cinco millones ochocientos mil pesos). Teniendo en cuenta el salario mínimo mensual actualmente vigente, esta suma equivaldría a aproximadamente 259,66 salarios mínimos legales mensuales.

Por las anteriores razones, y teniendo en cuenta las variaciones en materia de inflación que se han presentado desde el año 2010, la Sala considera acertado ordenar que la Nación – Procuraduría General de la Nación pague a la señora Ana Isabel Gil la suma de doscientos sesenta (260) salarios mínimos legales mensuales actualmente vigentes, a título de compensación por los perjuicios materiales (lucro cesante) que le infligió la decisión ilegal de destituirle de su cargo de Gerente del INVITU, y así lo hará en la parte resolutive de la presente providencia.

Perjuicios morales

Para sustentar su reclamo de indemnización de perjuicios morales, el apoderado de la señora Gil presentó junto con su demanda (a) un informe psicológico sobre el impacto que la decisión disciplinaria tuvo sobre la psiquis de Ana Isabel Gil, transcrito en la sección 4.2.1. precedente, y (b) copia de la edición del Semanario

Boyacá 7 Días del 7 al 10 de mayo de 2010, en la cual se publicó, en la primera y segunda página, la noticia sobre la destitución de la señora Gil, con una fotografía suya y una detallada explicación de la decisión sancionatoria. También se solicitaron y practicaron varios testimonios de personas allegadas personal y profesionalmente a la señora Gil, quienes declararon sobre el profundo impacto emocional y psicológico que tuvo esta injusta decisión sobre la vida de la afectada. Entre otras, resaltaron que debido a la pérdida de ingresos económicos, los hijos de la señora Gil tuvieron que retirarse de la universidad y debieron abandonar el país.

Para el Consejo de Estado es claro que la señora Ana Isabel Gil se vio forzada a soportar el profundo impacto psicológico y emocional que se demuestra en las pruebas que obran en el expediente, sin estar obligada a ello, por cuanto la decisión de la Procuraduría de destituir la fue ilegal e injusta. No se requieren demasiadas pruebas para convencer a la Sala del efecto destructivo que puede tener, no sólo una decisión sancionatoria como la que se adoptó en su contra, sino la publicación de esta sanción con gran despliegue en los medios de comunicación del departamento de Boyacá, así como los ulteriores impactos derivados de la pérdida de un ingreso mensual como el que tenía la señora Gil antes de su destitución.

Por las anteriores razones, la Sala considera justo ordenar a la Nación – Procuraduría General de la Nación que pague, a título de indemnización por los perjuicios morales causados a la señora Ana Isabel Gil, la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales actualmente vigentes.

También se ordenará al Procurador Regional de Boyacá que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente providencia, convoque a una rueda de prensa con los principales medios de comunicación impresos, radiales, televisivos y electrónicos del departamento de Boyacá, para comunicarles el contenido de la presente decisión, por lo menos con el mismo despliegue y detalle que recibió la noticia de la destitución de la señora Gil, la cual se publicó en la edición del viernes 7 de mayo de 2010 del Semanario Boyacá 7 Días.

5. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A”, administrando justicia en nombre de la República, por mandato de la Constitución y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: ANULAR las decisiones disciplinarias de primera y segunda instancia adoptadas, respectivamente, por la Procuraduría Provincial de Tunja el 27 de abril de 2010, y la Procuraduría Regional de Boyacá el 28 de mayo de 2010, mediante las cuales se le impusieron las sanciones de destitución del cargo de Gerente del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Tunja – ‘INVITU’- e inhabilidad general por once años a la señora Ana Isabel Gil Castiblanco.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación – Procuraduría General de la Nación a pagar a la señora Ana Isabel Gil Castiblanco, dentro del término perentorio de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente fallo, la suma de doscientos sesenta (260) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de indemnización de los perjuicios materiales irrogados por las decisiones disciplinarias que se anulan en la presente providencia.

TERCERO: CONDENAR a la Nación – Procuraduría General de la Nación a pagar a la señora Ana Isabel Gil Castiblanco, dentro del término perentorio de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente fallo, la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de indemnización de los perjuicios morales infligidos por las decisiones disciplinarias que se anulan en la presente providencia.

CUARTO: ORDENAR al Procurador Regional de Boyacá que garantice la eliminación de cualquier registro o anotación disciplinaria negativa que exista en el sistema de antecedentes disciplinarios derivada de las decisiones sancionatorias que se anulan en la presente providencia.

QUINTO: ORDENAR al Procurador Regional de Boyacá que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente providencia, convoque a una rueda de prensa con los principales medios de comunicación impresos, radiales, televisivos y electrónicos del departamento de Boyacá, para comunicarles el contenido de la presente decisión, por lo menos con el mismo despliegue y detalle

que recibió la noticia de la destitución de la señora Gil, la cual se publicó en la edición del viernes 7 de mayo de 2010 del Semanario Boyacá 7 Días.

SEXTO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: COMUNICAR la presente sentencia al Procurador General de la Nación, y **REQUERIRLE** que tome las medidas a las que haya lugar con miras a evitar que los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado o los abogados de la Procuraduría en los procesos que se surten ante esta Corporación, o ante cualquier otro despacho judicial, incurran nuevamente en la conducta reiterativa consistente en someter a consideración del juez memoriales abstractos y genéricos que obedecen a formatos preestablecidos, no contienen un análisis serio de cada caso individual, se presentan para cumplir en forma meramente formal con un mandato legal, y no constituyen, materialmente, cumplimiento aceptable de sus funciones como Ministerio Público. Sobre las medidas que adopte a este respecto el señor Procurador General de la Nación, se le **SOLICITA** rendir un informe completo al Consejo de Estado, por intermedio del despacho del Consejero Ponente.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO