

**TERMINO DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA – Vencimiento. Vulneración de los derechos y garantías constitucionales del disciplinado. Causales**

Si bien es cierto que la indagación preliminar tuvo una duración superior al término de los seis (6) meses previsto en el artículo 141 transcrito, también lo es que el incumplimiento de ese límite temporal no conduce, por sí mismo, a que la Procuraduría General de la Nación incurra automáticamente en una afectación grave de garantías constitucionales y a que, como consecuencia de esta, toda la actuación cumplida carezca de validez. La inobservancia del término de duración de la indagación preliminar (6 meses), sólo vulneraría los derechos del disciplinado y sus garantías constitucionales de índole procesal, cuando con posterioridad al vencimiento de ese límite temporal se practiquen pruebas y se desarrollen actuaciones adicionales sin la debida justificación. En este caso, no se practicaron pruebas ni se desarrollaron actuaciones adicionales dentro o fuera del término aludido de seis (6) meses (de 3 de octubre de 2001 a 3 de abril de 2002), como quiera que después de que se dispuso la indagación preliminar sólo prosiguió la apertura de investigación, con fundamento en la información que se tenía.

**FUENTE FORMAL:** LEY 200 DE 1995 - ARTICULO 141

**SUSPENSION EN EL EJERCICIO DEL CARGO- No impulso de comisión. Prescripción de la acción disciplinaria. Carga laboral**

Operada la prescripción de la acción disciplinaria (marzo de 2000), sin que se hubiera dado cumplimiento a la comisión (repartida el 24 de agosto de 1999), llama la atención que la actora dilató la proyección del auto que declaraba esta extinción. La demandante considera, en síntesis, que no se puede tomar de forma aislada el incumplimiento y la dilación en que, supuestamente, incurrió en la comisión y en la proyección del auto que declaraba el fenómeno prescriptivo, sin valorar de forma objetiva las condiciones precarias de trabajo y la excesiva carga laboral. Observa la Sala que las pruebas con las que se pretenden demostrar las circunstancias objetivas que impidieron dar un trámite oportuno al expediente 071-11340-95, en el periodo comprendido entre el 24 de agosto de 1999 y el 9 de agosto de 2001, que es el que abarca las actuaciones incumplidas y dilatadas, no sirven para ese efecto, pues ellas soportan hechos acaecidos en un lapso anterior al referenciado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

## **SUBSECCIÓN "A"**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011)

**Radicación número:08001-23-31-000-2005-03316-01 (342-2008)**

**Actor:BERNARDA NAVARRO LAGUADO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 23 de agosto de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

### **ANTECEDENTES**

Bernarda Navarro Laguado, mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicita que se declare la nulidad de las providencias de 28 de abril y 2 de agosto de 2005, y de la resolución 323 de 16 de agosto de la misma anualidad, actos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, a través de los cuales fue sancionada con suspensión de once (11) días en el ejercicio del cargo, sin derecho a remuneración.

A título de restablecimiento del derecho reclama que se condene a la Procuraduría General de la Nación a desanotar del Sistema de Registro de

Antecedentes Disciplinarios la sanción que le fue impuesta y a restituir, debidamente indexada, la remuneración dejada de percibir. Asimismo, pide que se ordene a la demandada a pagar 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales sufridos, y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 177 del C.C.A..

La actora, como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones, relata que la Procuradora Regional del Atlántico (E), mediante auto de 8 de agosto de 2001, decretó la prescripción de la acción disciplinaria adelantada dentro del proceso 071-11340-95 y compulsó copias, por esta causa, para dar inicio a una investigación disciplinaria en su contra, por haber sido la última profesional comisionada, en ese radicado, para la práctica de pruebas.

Indica que por la presunta mora en que incurrió en el trámite del expediente 071-11340-95, le fue abierta, en su condición de Profesional Universitario Grado 17, una indagación preliminar (3 de agosto de 2001) y, posteriormente, una investigación disciplinaria formal (25 de abril de 2003).

Explica que en la investigación disciplinaria se le formularon cargos (9 de junio de 2003) por haber mantenido inactivo el proceso en mención, supuestamente, tres (3) años, cuatro (4) meses y veinticuatro (24) días, imputación que fue debidamente contestada (21 de julio de 2003).

Asevera que participó activamente en el trámite del proceso disciplinario, pues interpuso recurso de apelación contra el auto que denegó la práctica de algunas pruebas (4 de octubre de 2003), alegó de conclusión (11 de mayo de 2004), solicitó la nulidad del auto de cargos (2 de diciembre de 2004) e interpuso recurso de apelación contra la providencia de primera instancia que la sancionó con suspensión de once (11) días en el ejercicio del cargo (18 de mayo de 2005).

Advierte que en la providencia de segunda instancia se denegó la nulidad del auto de cargos y se confirmó la sanción disciplinaria impuesta (2 de agosto de 2005), última decisión que se hizo efectiva a través de la resolución 323 de 16 de agosto de 2005.

Considera que los actos administrativos controvertidos (providencias de 28 de abril y 2 de agosto de 2005, y resolución 323 de 16 de agosto de la misma anualidad), además de vulnerar el derecho al debido proceso, adolecen de falsa motivación por error de interpretación y violación directa de la ley.

### **NORMATIVA PRESUNTAMENTE VULNERADA**

Señala como vulneradas las siguientes disposiciones: artículos 1, 2, 25, 29, 53, 209 y 228 de la Constitución Política; 141 de la ley 200 de 1995; 6, 9, 73 y 129 de la ley 734 de 2002 (fl. 10).

## **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico denegó las súplicas de la demanda (fl. 788).

Precisó que el término de seis (6) meses establecido para la indagación preliminar (artículo 141 de la ley 200 de 1995), es para el recaudo del acervo probatorio y no para decidir si se archivan las diligencias o se inicia la investigación disciplinaria propiamente dicha.

Finalmente, advirtió que la sanción disciplinaria está debidamente motivada.

## **FUNDAMENTO DEL RECURSO**

La demandante solicita que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 790 a 792).

Asevera que el término de seis (6) meses establecido para la indagación preliminar (artículo 141 de la ley 200 de 1995), además de ser para el decreto y el recaudo de pruebas, es para decidir el archivo de las diligencias o la apertura formal de la investigación. Insiste en que a la demandada *“no le es dado escudarse en el reevaluado concepto de que los seis (6) meses de la indagación son para el recaudo de pruebas y que la evaluación la puede hacer*

*un día antes del vencimiento del término de la prescripción de la acción disciplinaria” (fl. 798).*

Sostiene que las pruebas decretadas en la indagación preliminar no fueron practicadas.

Alega que si bien es cierto los actos acusados están motivados, también lo es que *“sus consideraciones son contrarias a la verdad por un error en la interpretación de la Ley aplicada y por ausencia de evaluación de las pruebas arrojadas al proceso” (fl. 800).*

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

El asunto se contrae a establecer la legalidad de las providencias de 28 de abril y 2 de agosto de 2005, y de la resolución 323 de 16 de agosto de la misma anualidad, actos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, a través de los cuales fue sancionada la actora con suspensión de once (11) días en el ejercicio del cargo, sin derecho a remuneración.

La demandante considera, en síntesis, que como la etapa de la indagación preliminar tiene un término perentorio de seis (6) meses (artículo

141 de la ley 200 de 1995), dentro del cual el operador disciplinario debe proferir auto de apertura de investigación o de archivo de las diligencias, el desconocimiento de ese límite temporal, además de constituir una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, viola de forma flagrante disposiciones constitucionales (artículos 29 y 228) y legales (artículos 5 y 141 de la ley 200 de 1995 y 6, 75, 150 de la ley 734 de 2002).

Afirma que como en este caso el auto que dispuso la apertura de la investigación disciplinaria (de 25 de abril de 2003, notificado en esa fecha), se profirió un año (1), seis (6) meses y veintidós (22) días, después del dictado para dar inicio a la indagación preliminar (de 25 de septiembre de 2001, notificado el 3 de octubre de la misma anualidad), es evidente que el término perentorio de seis (6) meses ya había vencido, con el agravante de que en dicho lapso no se practicó ni allegó ningún medio de prueba.

Sostiene que los actos administrativos enjuiciados están falsamente motivados, porque en el proceso disciplinario se evidencia con claridad que ella no cometió la falta imputada. Añade, por un lado, que la *'mora'* en el trámite del proceso 071-11340-95 no le es atribuible y, por otro, que no se debe desconocer o dejar de lado las condiciones precarias de trabajo y la excesiva carga laboral que tenía en el periodo objeto de investigación (reparto, falta de herramientas de trabajo, representación e intervención ante el Consejo de Política Social del Departamento del Atlántico, agencias especiales, participación en seminarios y diplomados obligatorios, semana de turno, etc..).

La ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario vigente tanto para la época de los hechos materia de investigación (**'mora' en el trámite del expediente 071-11340-95 en el periodo comprendido entre el 24 de agosto de 1999 y el 9 de agosto de 2001**) como para la de expedición del auto que dispuso la indagación preliminar (**de 25 de septiembre de 2001, notificado el 3 de octubre del mismo año**), en su artículo 141, preceptuó:

**"Artículo 141º.- Término. Cuando proceda la indagación preliminar no podrá prolongarse por más de seis (6) meses. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos: al vencimiento de este término perentorio el funcionario sólo podrá, o abrir investigación o archivar definitivamente el expediente"<sup>1</sup>.**

En el sub-lite si bien es cierto que la indagación preliminar tuvo una duración superior al término de los seis (6) meses previsto en el artículo 141 transcrito (fls. 265, 266, 267 a 269, 270, 581, 582 a 583, 584 - **del auto de 25 de septiembre de 2001, notificado el 3 de octubre del mismo año, al auto de 25 de abril de 2003, notificado en la misma fecha**), también lo es que el incumplimiento de ese límite temporal no conduce, por si mismo, a que la Procuraduría General de la Nación incurra automáticamente en una afectación grave de garantías constitucionales y a que, como consecuencia de esta, toda la actuación cumplida carezca de validez.

---

<sup>1</sup> Texto en negrilla y subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-728 de 2000.



Sobre el particular la Corte Constitucional puntualizó:

*“56. Ahora bien, en consideración a la presunta vulneración de derechos fundamentales que aquí se considera, la Corte debe determinar qué consecuencias sobrevienen al incumplimiento del término de indagación preliminar en materia disciplinaria.*

.....

***De lo expuesto se infiere que el incumplimiento del término de indagación previa no conduce a que el órgano de control disciplinario incurra automáticamente en una grave afectación de garantías constitucionales y a que como consecuencia de ésta toda la actuación cumplida carezca de validez. Esto es así en cuanto, frente a cada caso, debe determinarse el motivo por el cual ese término legal se desconoció, si tras el vencimiento de ese término hubo lugar o no a actuación investigativa y si ésta resultó relevante en el curso del proceso. Es decir, del sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue, fatalmente, la conculcación de los derechos fundamentales de los administrados pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría un sacrificio irrazonable de la justicia como valor superior y como principio constitucional. De allí que la afirmación que se hace en el sentido que se violaron derechos fundamentales por la inobservancia de un término procesal no deba ser consecuencia de una inferencia inmediata y mecánica, sino fruto de un esfuerzo en el que se valoren múltiples circunstancias relacionadas con el caso de que se trate, tales como la índole de los hechos investigados, las personas involucradas, la naturaleza de las pruebas, la actuación cumplida tras el vencimiento del término y la incidencia de tal actuación en lo que es materia de investigación.***

***De este modo, aparte de la eventual falta disciplinaria en que pueda incurrir el servidor que incumplió ese término, él se halla en el deber de tomar una decisión con base en la actuación cumplida hasta el momento en que el vencimiento de ese término operó. Si en tal momento existen dudas, éstas se tornen insalvables y surge la obligación de archivar la actuación; pero si tales dudas no existen, esto es, si aparecen cumplidos los objetivos pretendidos con la indagación preliminar, nada se opone a que se abra investigación disciplinaria pues precisamente esta es una de las decisiones que se pueden tomar en tal momento.***

**57. En el caso sometido a consideración de la Corte, se advierte que si bien el término de duración de la indagación preliminar se inobservó, de ese hecho no se siguió la vulneración de los derechos del disciplinado ni tampoco la afcción de sus garantías constitucionales de índole procesal. Ello es sí en tanto, tras el vencimiento de ese término -que empezó a correr el 5 de mayo de 1999 y que venció el 4 de noviembre de ese año- no se practicaron pruebas y, mucho menos, sin el conocimiento y posibilidad de contradicción del actor, pues sólo hubo lugar a la evaluación de aquellas que se habían practicado dentro del término legal y a la emisión de la decisión de apertura de investigación proferida el 28 de octubre de 2000.**

*Claro, este proceder de la Procuraduría General de la Nación no es, ni mucho menos deseable. Todo lo contrario, se trata de un comportamiento que linda en la responsabilidad disciplinaria pues toda persona investigada tiene derecho a que las decisiones procedentes se tomen dentro de los plazos legalmente establecidos. **No obstante, como tras el vencimiento del término de indagación preliminar no se cumplió ninguna actuación adicional como quiera que sólo hubo lugar a la apertura de investigación que se dispuso con base en la actuación oportunamente cumplida, no concurren razones para inferir una manifiesta irregularidad lesiva de derechos fundamentales que ha de conducir a la anulación del proceso y de las sanciones en él impuestas.***

*58. En suma, si bien en el proceso disciplinario adelantado contra el actor se desconoció el término legalmente fijado para la investigación preliminar, tal irregularidad no afectó ni el debido proceso ni el derecho de defensa y por ello no puede haber lugar al amparo constitucional de tales derechos y a la declaratoria de invalidez de lo actuado”<sup>2</sup> (resaltado fuera del texto).*

Tal como se infiere de los apartes transcritos, la inobservancia del término de duración de la indagación preliminar (6 meses), sólo vulneraría los derechos del disciplinado y sus garantías constitucionales de índole procesal, cuando con posterioridad al vencimiento de ese límite temporal se practiquen pruebas y se desarrollen actuaciones adicionales sin la debida justificación.

---

<sup>2</sup> Sentencia SU-901/05.

En este caso, no se practicaron pruebas ni se desarrollaron actuaciones adicionales dentro o fuera del término aludido de seis (6) meses **(de 3 de octubre de 2001 a 3 de abril de 2002)**, como quiera que después de que se dispuso la indagación preliminar sólo prosiguió la apertura de investigación, con fundamento en la información que se tenía (fls. 265 a 270, 581 a 584).

Para la Sala, habiéndose establecido con las copias compulsadas la inactividad en el proceso 071-11340-95, la prescripción de la acción disciplinaria declarada por esta causa y la identidad de la última profesional que tuvo a cargo ese radicado (la actora), nada se oponía a que con posterioridad al vencimiento del término establecido para la indagación preliminar, se abriera la investigación disciplinaria correspondiente.

El hecho de que esta información, relacionada con la ocurrencia de la prescripción y de una falta disciplinaria y la individualización de un servidor público, no se hubiera reforzado con la práctica de pruebas ordenadas en el auto de indagación preliminar (fls. 265, 581), no significa que no se hubiera cumplido la finalidad de esta etapa (artículo 139 de la ley 200 de 1995)<sup>3</sup> y que la demandada hubiera perdido su potestad investigativa y sancionatoria.

---

<sup>3</sup> Artículo 139.- Fines de la indagación preliminar. La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria e identificar o individualizar al servidor público que haya intervenido en ella.

Así las cosas, como tras el vencimiento del término de indagación preliminar no se desplegó ninguna actividad probatoria e investigativa injustificada, no existen razones para inferir una manifiesta irregularidad lesiva de derechos fundamentales y de normas superiores que conduzca a la anulación del proceso y de la sanción disciplinaria impuesta en el (suspensión de once (11) días en el ejercicio del cargo).

Ahora bien, con relación al cargo de falsa motivación, es necesario reseñar que si bien es cierto que cuando a la demandante se le repartió por última vez el expediente 071-11340-95 (fls. 69 vto, 146, 347, 429, 599 – **24 de agosto de 1999**), la prescripción de la acción disciplinaria estaba por aproximarse, por cuanto los hechos investigados en ese radicado ocurrieron en el mes de marzo de 1995 (fls. 546 a 549 – **marzo de 2000**), también lo es que por el conocimiento previo que ella tenía del proceso (fls. 159 a 160, 301 a 303, 442 a 443), conocía perfectamente esta situación.

Hecho que generaba, junto con la “*urgencia*” con la que se le comisionó en dicho proceso para que librara oficios a la Oficina de Recursos Humanos del I.S.S. “*Los Andes*” tendientes a establecer la identidad de unos profesionales de la salud (**término 2 días**) y evaluara y proyectara la decisión que en derecho correspondía (**término 3 días**) (fls. 71, 72, 148, 149, 571), la obligación de dar un impulso ágil y efectivo a las diligencias.

Los oficios que la actora libró (fls. 73, 74, 76, 150, 151, 153, 161 a 163, 351, 352, 354 - **de 25 de agosto, 10 de septiembre y 10 de diciembre de 1999**), se limitaron a reiterar la “*urgencia*” con la que se requería la información, pero no atendieron verdaderamente, como lo hubiera hecho una visita especial, la perentoriedad de las circunstancias y de la comisión.

Es necesario precisar que como la demandante, en su momento, no evidenció o exteriorizó las razones fácticas (carga laboral), jurídicas o de complejidad que le impedían cumplir con los términos de la comisión, no permitió la adopción de medidas que conjuraran esas posibles situaciones e impulsaran, de forma efectiva y expedita, el trámite del proceso 071-11340-95.

Operada la prescripción de la acción disciplinaria (**marzo de 2000**), sin que se hubiera dado cumplimiento a la comisión (**repartida el 24 de agosto de 1999**), llama la atención que la actora dilató la proyección del auto que declaraba esta extinción (fls. 69 vto, 146, 347, 429, 599 – **9 de agosto de 2001**).

La demandante considera, en síntesis, que no se puede tomar de forma aislada el incumplimiento y la dilación en que, supuestamente, incurrió en la comisión y en la proyección del auto que declaraba el fenómeno prescriptivo, sin valorar de forma objetiva las condiciones precarias de trabajo y la excesiva carga laboral.

Observa la Sala que las pruebas con las que se pretenden demostrar las circunstancias objetivas que impidieron dar un trámite oportuno al expediente 071-11340-95, en el periodo comprendido entre el 24 de agosto de 1999 y el 9 de agosto de 2001, que es el que abarca las actuaciones incumplidas y dilatadas, no sirven para ese efecto, pues ellas soportan hechos acaecidos en un lapso anterior al referenciado.

En efecto, **la falta de computadores en el año 1997** (fls. 104,105, 106, 304, 305), **la asistencia a seminarios – talleres en los años 1997 y 1998** (fls. 111,113, 311, 313, 393, 395), **las designaciones especiales dadas en los años 1996 y 1997** (fls. 114 a 125, 314 a 325, 396 a 407), **las estadísticas de lo evacuado, más las semanas de turno, de 1997, 1998 y mayo de 1999** (fls. 585 a 588, 644 a 669), no sirven para demostrar, en el lapso comprendido entre el 24 de agosto de 1999 y el 9 de agosto de 2001, las condiciones precarias de trabajo y la excesiva carga laboral que impidieron dar un impulso eficiente al proceso 071-11340-95.

No evidenciadas y probadas, en su momento, ni en esta sede jurisdiccional las razones fácticas (carga laboral), jurídicas o de complejidad en la comisión, que impidieron, en el lapso investigado, dar el impulso que requería el radicado 071-11340-95, no hay justificantes que dejen sin fundamento la motivación dada a la sanción controvertida (suspensión de once (11) días en el ejercicio del cargo).

Como tras el vencimiento del término de la indagación preliminar era posible proseguir con la investigación disciplinaria, la falta endilgada a la demandante le era atribuible y no se demostraron las justificantes alegadas, se habrá de confirmar la decisión del a-quo que denegó las pretensiones de la demanda.

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 y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007), proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el proceso promovido por Bernarda Navarro Laguado contra la Procuraduría General de la Nación.

**RECONÓCESE** al abogado Eduardo Suescún Monroy como apoderado de la actora, para los efectos y términos de la sustitución - poder que obra a folio 808 del expediente.

**RECONÓCESE** al abogado Clodomiro Rivera Garzón como apoderado de la Procuraduría General de la Nación, para los efectos y términos del poder que obra a folio 859 del expediente.

**Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**