

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIOS CIVIL

RADICACION No. : 890

FECHA : 20 de noviembre de 1996

MAGISTRADO PONENTE : Dr. CESAR HOYOS SALAZAR

<TEMA : >

<TESIS - Relatoría Consejo de Estado>.

<NOTA: Parte en proceso de digitación. Recomendamos ver el texto completo de la sentencia a continuación>.

<ENCABEZADO DE LA PROVIDENCIA>.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación No. 890

Referencia: CODIGO DISCIPLINARIO

Procedimiento verbal.

El Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, a solicitud del Gobernador del Departamento del Huila, formula a la Sala la siguiente consulta:

1. El procedimiento especial verbal ante el Procurador General de la Nación es el establecido en el capítulo primero del título XII de la ley 200 de 1995 (Código Unico Disciplinario) y se hace extensivo según el artículo [170](#) de dicha ley para la investigación de conductas cuya competencia correspondería a otras personas, dependencias u organismos.
- 2.- De ser extensivo el procedimiento verbal para la investigación de conductas distintas a las que conoce el Procurador General de la Nación, dicha competencia la puede ejercer el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario a nivel territorial?.
- 3.- En la eventualidad que la competencia recaiga en la Oficina de Control Interno Disciplinario, cómo asegurar la garantía de la segunda instancia, si en este tipo de procedimiento tan solo procede el recurso de reposición contra el fallo, de acuerdo al artículo [169](#) de la ley 200 de 1995?
".

1- CONSIDERACIONES.

1.1.- Procedimiento disciplinario. La Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario) regula el procedimiento disciplinario en el libro III, que se divide en títulos destinados a diferentes materias, entre ellas: la acción disciplinaria, la competencia, la actuación procesal, la investigación, la evaluación, los descargos, la segunda instancia y los procedimientos especiales.

En relación con la acción disciplinaria estatuye que se iniciará y adelantará de oficio, por información proveniente de servidor público, de queja formulada por cualquier persona o por cualquier otro medio siempre y cuando éste amerite credibilidad. Consigna, igualmente, que todo servidor público está obligado a poner en conocimiento del funcionario competente el hecho que constituya falta disciplinaria del cual se entere; pero lo exonera de la obligación de formular queja contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o por hechos que haya conocido por causa o con ocasión del ejercicio de actividades que le impongan legalmente el secreto profesional.

Respecto de la competencia, la Sala en la consulta 860 de 26 de septiembre de 1996, analizó algunos aspectos atinentes a la misma. Al respecto dijo:

La Ley 200 de 1995 (código disciplinario único) distingue dos clases de competencia: una para adelantar la investigación y otra para fallar el proceso disciplinario. En relación con estas competencias existe una aparente contradicción entre los artículos [48](#) y [61](#) de la mencionada ley, por cuanto el primero dispone que la unidad u oficina de control interno conoce en primera instancia de los procesos disciplinarios, mientras el segundo estatuye que el jefe de la dependencia o de la seccional o regional fallará el proceso en primera instancia. Esta contradicción desaparece al interpretar los mencionados artículos de manera sistemática, en relación con el artículo [57](#) de la misma ley que otorga competencia para adelantar la investigación al organismo de control interno disciplinario o al funcionario que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional. Interpretados los tres artículos citados ([48](#), [57](#) y [61](#)), en forma conjunta, se concluye que la competencia asignada al organismo de control interno es sólo para conocer de la investigación, la cual también puede ser adelantada por un funcionario, de igual o superior jerarquía a la del investigado, que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional.

La competencia para fallar está atribuida, de acuerdo con el factor funcional, al jefe inmediato, en única instancia, cuando la falta sea leve; al jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente, en primera instancia, cuando la falta esté calificada como grave o gravísima; y en segunda instancia, el nominador.

Contra las decisiones en el proceso disciplinario proceden los recursos de reposición, de apelación y de queja, en los casos, términos y condiciones establecidos en la Ley 200 de 1995. Así mismo, procede la consulta de los fallos absolutorios de primera instancia y los que impongan como sanción amonestación escrita. Por consiguiente, la decisión del jefe inmediato, que imponga sanción de amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, es consultable de conformidad con lo dispuesto por el artículo [110](#) ibídem. Respecto del artículo [109](#) de la mencionada ley, que consigna el grado jurisdiccional de consulta, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad en sentencia [C-338](#) de agosto 1o. de 1996.

Por consiguiente, la competencia de la oficina o unidad de control interno disciplinario, que debe

constituirse en toda entidad u organismo del Estado excepto en la rama judicial (artículo [48](#)), se circunscribe al conocimiento de la investigación disciplinaria que se adelante en primera instancia por razón de una falta calificada de grave o gravísima., La decisión o fallo correspondiente debe adoptarla el jefe de la dependencia o de la seccional o regional.

En otros términos, la oficina o unidad de control interno disciplinario carece de competencia para investigar los hechos cuando se trata de una falta leve, porque el conocimiento y fallo de ésta es de única instancia y por tanto de conocimiento del jefe inmediato del investigado. Tampoco le corresponde a dicha oficina o unidad fallar en primera o segunda instancia, cuando se trate de faltas graves o gravísimas, porque la competencia para estos efectos está atribuida al jefe de la dependencia o de la seccional o regional y al nominador, respectivamente.

En esta oportunidad, la Sala se limitará a fijar el alcance del artículo [170](#) de la Ley 200 de 1995, en cuanto extiende la aplicación del procedimiento verbal establecido en el capítulo I del título XII del libro II del Código Disciplinario, a eventos diferentes de los previstos en el artículo [159](#) de la misma Ley.

1.2. Procedimiento verbal ante el Procurador General de la Nación. El artículo [159](#) de la Ley 200 de 1995 dispone::

"PROCEDENCIA. Cuando la conducta por la cual se procede sea algunas de las previstas en el artículo [278](#) numeral 1o. de la Constitución Política el procedimiento aplicable será el previsto en este capítulo".

Esas conductas son: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Dicho procedimiento comprende las siguientes etapas:

a). Citación del servidor público a audiencia. Procederá cuando por cualquiera de los medios probatorios referidos en el Código Disciplinario el Procurador, o quien por extensión lo aplique con fundamento en el artículo [170](#), adquiera certeza de estar en presencia de una de las faltas indicadas. La citación se hará por auto motivado sobre la existencia de la falta, e indicará lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia, que no será antes de cinco (5) días ni después de diez (10) de la notificación al disciplinado o su apoderado, lapso durante el cual el expediente permanecerá a su disposición en la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, o en la oficina que cumpla estas funciones en la dependencia del funcionario que por extensión aplique el procedimiento verbal. La citación del disciplinado se hará a la entidad donde trabaja y a la última dirección registrada en su hoja de vida, por medio eficaz y adecuado, de lo cual se dejará constancia en el expediente. Si vencido el término de tres (3) días de enviada la citación no comparece el citado, se fijará edicto por dos (2) días para notificar la providencia, vencidos los cuales se entiende surtida y se le designará apoderado de oficio con el cual continuará el proceso hasta su terminación, sin perjuicio de que el citado comparezca al proceso a hacer valer sus derechos, caso en el cual tomará el proceso en el estado en que se encuentre. Contra el auto de citación a audiencia no procede ningún recurso.

b). Petición de pruebas. El investigado o su apoderado podrán solicitarlas por escrito o aportarlas

dentro de los cinco (5) días anteriores a la celebración de la audiencia.

c). Celebración de la audiencia. Llegados el día y la hora para su celebración, se dará lectura al auto de citación a audiencia y se procederá a resolver sobre la conducencia de las pruebas solicitadas y aportadas y se decretarán éstas y las que de oficio se consideren necesarias. El auto que resuelve sobre pruebas se notificará en estrados y contra él sólo procederá el recurso de reposición que se interpondrá y resolverá inmediatamente.

d). Práctica de pruebas. Dictado el auto que ordene las pruebas o el que resuelva el recursos de reposición propuesto contra éste, se procederá a practicarlas, dentro de un término que no podrá ser superior a veinte (20) días hábiles. Si las pruebas deben recaudarse en sede diferente se podrá comisionar hasta por diez (10) días para el efecto. Está claro que las pruebas se practican dentro de la audiencia y por tanto la misma se suspenderá cuando sea necesario, como es el caso del término que dure la comisión para practicarlas fuera de la sede o de la prueba pericial.

e). Intervención o alegato de conclusión. Agotado el término probatorio, continuará la audiencia y se concederá por una sola vez la palabra al disciplinado y a su apoderado, para que se refieran en forma concreta a los cargos y a los motivos y pruebas de descargos.

f). Fallo. Concluida la intervención, en el transcurso de la misma diligencia o cinco (5) días hábiles después, se procederá verbal y motivadamente a emitir el fallo. Contra el fallo sólo procede recursos de reposición que se interpondrá en el mismo acto y sustentará verbalmente o por escrito dentro de los dos (2) días siguientes y se decidirá en el término de tres (3) días.

El artículo [170](#) de la ley 100 dispone lo siguiente en materia de extensión de este procedimiento verbal:

"APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ANTERIOR. Cuando la falta porque se procede sea leve, o admitida por el disciplinado antes de que se formulen los cargos, o el autor haya sido sorprendido en el momento de su realización se aplicará el procedimiento establecido en el Capítulo I de este título".

La disposición transcrita prevé tres hipótesis en las cuales se aplica el procedimiento verbal:

- a). Cuando la falta sea leve;
- b). Cuando el disciplinado admita la falta antes de que se formulen los cargos, y
- c). Cuando el autor haya sido sorprendido en el momento de la realización de la falta.

Si los casos de falta leve quedan subsumidos en la letra a) de la anterior enumeración, cualquiera sea la causal que le de origen, se sigue que los eventos de las letras b) y c) comprenden faltas graves o gravísimas. Por otra parte, puede afirmarse que este procedimiento verbal es de naturaleza especial y de única instancia, porque el fallo que en él se produzca solo admite el recursos de reposición.

Pero la investigación y fallo en proceso verbal de única instancia de faltas calificadas como graves o gravísimas, que permite el artículo [170](#) de la Ley 200 de 1995, constituye una excepción a la norma general del inciso 2o. del artículo [61](#) de la misma ley que para estos casos estatuye:

"Cuando se trate de la comisión de falta calificada como grave o gravísima, el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia,

en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador".

Además, como ha sostenido la Sala, la investigación en primera instancia compete a la unidad u oficina de control disciplinario interno de la entidad u organismo estatal, o al funcionario de igual o superior jerarquía a la del investigado, que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional.

Por consiguiente, una interpretación armónica de los artículos [61](#) y [170](#) lleva a concluir que frente a la comisión de una falta calificada como grave o gravísima, se debe tener en cuenta que si el autor de la misma ha sido sorprendido en el momento de la realización de la falta o la admite antes de que se formulen los cargos, el procedimiento aplicable será el verbal con carácter de única instancia, reglamentado en los artículos [159](#) a [169](#) del código Disciplinario; en casos distintos, el procedimiento será el general u ordinario previsto en los artículos [138](#) a [158](#) ibídem.

El mencionado procedimiento verbal será adoptado por el jefe inmediato si se trata de falta leve, o por el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente, si se trata de falta grave o gravísima.

La oficina o unidad de control interno disciplinario carece de competencia para actuar en este procedimiento especial, dado que la ley prevé el ejercicio de sus funciones de investigación sólo cuando se trate de la primera instancia y no de la única instancia. El fallo que se profiera en el proceso verbal de única instancia, al que remite el artículo [170](#), una vez quede en firme es susceptible del grado de jurisdicción llamado de consulta, en concordancia con el artículo [110](#), y bajo el supuesto de que la sanción impuesta sea la de amonestación escrita. Pero dicha consulta se surtirá sólo cuando el funcionario que profiera el fallo tenga superior jerárquico, porque en caso contrario con el recursos de reposición previsto en el artículo [169](#) se agota el procedimiento, como ocurre con el Procurador General de la Nación que carece de superior jerárquico.

El grado jurisdiccional de consulta está instituido en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, como expresa el artículo [109](#) del Código Disciplinario. Al determinar el Código que son consultables los fallos absolutorios de primera instancia y los que impongan como sanción amonestación escrita, está indicando que el grado de consulta beneficia o protege en mayor medida al Estado, porque establece una oportunidad para evaluar si la absolución o la menor sanción, con que culminó el proceso disciplinario, no vulnera los principios que con la institución de la consulta se busca defender. En cambio, si la finalidad del mencionado grado jurisdiccional fuera la de favorecer al disciplinado estaría instituido respecto de las sanciones más rigurosas.

Por último, en relación con la impugnación de los fallos disciplinarios de única instancia, puede agregarse lo afirmado por la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del artículo [61](#) de la Ley 200 de 1995:

".. toda persona investigada tiene derecho a impugnar los fallos disciplinarios condenatorios. Sin embargo, ello no excluye per se los procesos de única instancia, pues la impugnación no implica obligatoriamente que el fallo sea apelable sino que el condenado pueda acudir -por medio de cualquier recurso- ante una autoridad con capacidad de revisar la decisión. Así, ha dicho al respecto esta corporación:

(..) impugnar una sentencia es oponerse con razones a lo resuelto en ella, en general interponer un recurso. Si la sentencia es condenatoria, el condenado la impugnará para ser absuelto o, al menos, disminuir la pena.

Desde ahora conviene no olvidar que el artículo [29](#) utiliza el verbo impugnar, que es genérico y no se refiere a una forma de impugnación en particular. Como tampoco menciona recurso alguno.

En este orden de ideas, en la medida en que los fallos disciplinarios son decisiones administrativas que pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la Corte considera que los fallos de única instancia establecidos por el artículo [61](#) del CDU no violan el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (C.P., artículo [29](#))".(1)

2- LA SALA RESPONDE.

2.1. El jefe de la oficina o unidad de control interno disciplinario no tiene competencia para adelantar investigación por el procedimiento verbal de única instancia, previsto de modo especial en los artículos [159](#) a [169](#) de la Ley 200 de 1995 y que por mandato del artículo [170](#) se aplica en caso de falta grave o gravísima cuando el autor de la misma haya sido sorprendido en el momento de la realización de una conducta de tal naturaleza la admita antes de que se formulen los cargos.

2.2. El procedimiento verbal especial previsto en los artículos [159](#) a [169](#) de la Ley 200 de 1995, carece de segunda instancia, y por tanto contra las decisiones allí adoptadas no procede el recurso de apelación.

El fallo, una vez quede en firme, es susceptible del grado de jurisdicción llamado de consulta si la sanción impuesta es la de amonestación escrita. Pero éste se surtirá sólo cuando el funcionario que profiera el fallo tenga superior jerárquico, porque en caso contrario con el recursos de reposición previsto en el artículo [169](#) se agota el procedimiento.

El fallo disciplinario en esta clase de procesos, en cuanto constituye una decisión administrativa, puede ser impugnado ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Firmado por:

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA Presidente de la Sala

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

JAVIER HENAO HIDRON

CESAR HOYOS SALAZAR

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

30 diciembre 1996, Autorizada la publicación con oficio No. 859.

NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1. Corte Constitucional, sentencia C-280 de junio 25 de 1995



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Sena
ISSN Pendiente
Última actualización: 30 de abril de 2017

