

**Función Pública**

Sentencia 320 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero Ponente (E): Doctor MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación núm.: 11001 0324 000 2007 00320 00

Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Sala decide, en única instancia, la demanda que presentó la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo de fecha 30 de septiembre de 2005, expedido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se decretó el archivo de las diligencias a que se refiere el expediente disciplinario núm. 011-107144-2004.

POTESTAD CONSTITUCIONAL/POTESTAD DISCIPLINARIA PREFERENTE-Procuraduría General de la Nación. Poder disciplinario respecto de conducta oficial TESIS: Como se precisó en el auto por el cual se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado, la decisión de archivo adoptada en un procedimiento disciplinario no implica per se el desconocimiento o la vulneración de la potestad constitucional en cabeza de la Procuraduría General de la Nación consistente en ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, como quiera que en cumplimiento de sus funciones dicho ente de control puede, disponer la apertura de una investigación disciplinaria, que culmine sancionando al sujeto disciplinado o absolviéndolo de los cargos que le imputó, o bien, ordenar el archivo definitivo de la actuación si se presenta una de las causales legales para ello. No obstante lo anterior, es probable que se estime, como en efecto ocurre en este caso, que la decisión de archivo de la actuación disciplinaria adoptada por la Procuraduría General de la Nación desconoce la normativa superior de orden legal en que debe fundarse, caso en el cual podría concluirse, de probarse esa violación, que para el caso concreto dicha potestad disciplinaria fue desconocida, ante la imposibilidad del órgano de control de emitir una decisión de fondo en el respectivo asunto que está sometido a su conocimiento. Al descender al caso concreto, una vez examinados los antecedentes administrativos previamente reseñados, se advierte con claridad que la decisión de archivo de la actuación disciplinaria núm. 011-107144-2004, adoptada a través del acto acusado, se sustentó en unos motivos que no corresponden a la realidad fáctica y jurídica del asunto y, por ende, que con ella se desconoció la potestad constitucional en cabeza de la Procuraduría General de la Nación consistente en ejercer de manera preferente el poder disciplinario respecto de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En esta forma, resulta evidente que se desconoció con el acto acusado la potestad disciplinaria preferente de la Procuraduría General de la Nación, reconocida en la normativa superior invocada en la demanda, pues, por hechos que no correspondían a la realidad del asunto, se extinguió la acción disciplinaria que debía adelantar dicho órgano de control.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A. y, a través de apoderado judicial, la Procuraduría General de la Nación solicita a la Corporación que acceda a la siguiente,

1. Pretensión

Declarar la nulidad del acto administrativo de fecha 30 de septiembre de 2005, expedido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se decretó el archivo de las diligencias a que se refiere el expediente disciplinario núm. 011-107144-2004.

2. Hechos en que se funda la demanda

Se refieren como sustento fáctico de la demanda los siguientes:

1.- La doctora Cecilia Quevedo Martínez solicitó a la doctora Alix Cecilia Daza Martínez en su calidad de Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar permiso para no acudir a su trabajo los días 13, 14 y 15 de agosto de 2003, con el fin de asistir a un Simposio Nacional dirigido a Jueces y Fiscales, que se llevaría a cabo en la ciudad de Villavicencio, solicitud ésta que le fue negada por no tener el visto bueno del Coordinador de Unidad.

2.- La doctora Diva Inés Coronado Daza, Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar, en encargo, mediante oficio número 01865 de 22 de julio de 2003 le concedió a la doctora Quevedo Martínez el permiso para asistir al Simposio Nacional de Jueces y Fiscales, condicionándolo a un previo acuerdo con el Coordinador de Unidad de dejar definido quién la reemplazaría durante los días del permiso.

3.- El 28 de julio de 2003 la doctora Quevedo Martínez solicitó por escrito a la doctora Coronado Daza comisión de estudios para asistir al referido simposio, la cual le fue negada mediante la Resolución núm. 0104 de 4 de agosto de 2003, acto que fue impugnado por la interesada, alegando su nulidad por incompetencia de la funcionaria que lo expidió.

4.- La mencionada impugnación no fue resuelta por la Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar, hecho que se evidenció en la visita especial practicada por la Personería Municipal en la Oficina Seccional.

5.- La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, mediante auto del 25 de abril de 2005, inició indagación preliminar contra las doctoras Daza Martínez y Coronado Daza.

6.- A través de oficio la Veeduría de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, previa solicitud de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, remitió copia de la decisión de archivo proferida dentro de la diligencias preliminares iniciadas contra las doctoras Alix Cecilia Daza Martínez y Diva Inés Coronado Daza y copia de la decisión que negó el recurso de apelación, por considerar que se presentó de manera extemporánea.

7.- La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, mediante auto del 30 de septiembre de 2005, dispuso el archivo de la actuación disciplinaria dentro del expediente No. 011-107144-2004, con fundamento en la información aportada por la Veeduría de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación. Esta decisión fue debidamente comunicada a las disciplinadas y a la quejosa, mediante oficios 2144 y 2145 del 7 de octubre de 2005, como consta en la planilla de envío de 14 de octubre de 2005.

8.- Mediante informe secretarial de 19 de diciembre de 2005, la Secretaria de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial hace saber que, surtidos los trámites, el expediente pasa a los anaqueles de esa dependencia, previas las anotaciones en el SISTEMA GEDIS.

9.- Por Oficio núm. 5471 de 6 de septiembre de 2005, expedido por la Veeduría de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, recibido en la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial el día 15 de septiembre de 2005, se informó a esta entidad que las diligencias preliminares radicadas en la Veeduría de Control Interno con el número 13294, iniciadas por la queja presentada por la doctora Cecilia Quevedo, se encontraban en trámite de segunda instancia para resolver el recurso de queja interpuesto por la quejosa el 1º de agosto de 2005 contra la decisión que rechazó, con fundamento en una supuesta extemporaneidad, el recurso de apelación por ella formulado.

10.- Mediante la Resolución núm. 0-0297 de 14 de febrero de 2006 el señor Fiscal General de la Nación resuelve el recurso de queja, y en su parte resolutive dispuso conceder, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación que contra el auto 000238 de 10 de febrero de 2005 interpuso la doctora Cecilia Quevedo Martínez.

11.- Posteriormente, mediante la Resolución núm. 0-1901 del 21 de junio de 2006 el señor Fiscal General de la Nación resuelve el recurso de apelación, en el sentido de revocar la decisión proferida mediante auto 000238 de 10 de febrero de 2005, proferido por la Jefe (e) de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, por medio del cual se ordenó dar por terminado el procedimiento de la indagación preliminar seguido contra las doctoras Diva Inés Coronado Daza y Alix Cecilia Daza Martínez, quienes para la época de los hechos investigados se desempeñaban en el cargo de Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar, la primera como encargada y la segunda como titular y, en su lugar, ordenar que el Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación disponga la apertura de investigación disciplinaria contra las citadas servidoras.

12.- El Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento del auto señalado en el numeral anterior, procede a tomar decisión dentro del asunto radicado bajo el número 13294D, mediante auto del 16 de noviembre de 2006, en el que luego de considerar que “[s]ería del caso continuar con el trámite de la presenta (sic) actuación, sino fuera porque esta Oficina advierte que la Ley 1010 de 2006 de acoso laboral, en el inciso segundo del artículo 12 Ibidem, estipula que cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público la falta corresponde al Ministerio Público”, resuelve “REMITIR a la Procuraduría General de la Nación, las diligencias radicadas bajo el número 13294, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de este proveído. [...]”.

13.- La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, mediante auto de 30 de marzo de 2007, teniendo en cuenta los antecedentes reseñados, advierte que la decisión de archivo contenida en el auto del 30 de septiembre de 2005 no tuvo en cuenta que las decisiones de archivo y rechazo del recurso de apelación con fundamento en su extemporaneidad, adoptadas por la Oficina de Control Interno, dentro de las diligencias radicadas bajo el número 13294, no se encontraban debidamente ejecutoriadas.

En el mencionado auto se plantea el problema consistente en que la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial no puede continuar la investigación disciplinaria con número de radicación 011-107144-2004 (que corresponde a la radicación número 13294 de la Oficina Veeduría de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía), iniciada con identidad de las implicadas, por los mismos hechos y conducta. Lo anterior, con fundamento en que el acto administrativo de archivo, proferido el 30 de septiembre de 2005, reconoce un derecho subjetivo a las implicadas, razón por la cual la decisión plasmada en él, no obstante tener fundamento erróneo fundado en la información suministrada por la Veeduría Control Interno, no puede ser revocado directamente por la entidad, en razón a lo señalado en el inciso 1º del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

En la demanda se indican como infringidos los artículos 92,118 y 277 numeral 6 de la Constitución Política y 19 y 29 de la Ley 734 de 2002.

Al explicar el concepto de violación de las mencionadas normas señaló la demandante que el deber de observar el comportamiento prescrito por las normas jurídicas o afrontar las consecuencias negativas que se siguen de su trasgresión, es presupuesto de todo ordenamiento normativo, bien sea que se lo formule explícitamente, o que se halle subyacente e implícito, como en los regímenes donde prevalece el derecho consuetudinario.

Indicó que en este caso la acción disciplinaria se inició con fundamento en queja formulada por la señora Cecilia Quevedo Martínez, en ejercicio del derecho constitucional consagrado en el artículo 92 de la Carta Política, no obstante lo cual fue archivada a través de un auto que adolece de fundamento real, acto que de permanecer con vida jurídica lesionaría el derecho que le asiste a la interesada de obtener una decisión de fondo y de paso vulneraría la potestad disciplinaria que frente al tema tendría por competencia el ente de control que demanda su acto.

Precisó que igualmente se infringiría el artículo 118 de la norma superior que reza que: "El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas", puesto que, pese a tener competencia para investigar las conductas puestas en su conocimiento, el acto administrativo demandado impide que el ente de control se pronuncie de fondo sobre las mismas, desconociéndose en este caso concreto la potestad constitucional de guarda y vigilancia de la conducta oficial.

Anotó, de otro lado, que el artículo 29 de la Ley 734 de 2002 establece taxativamente como causales de extinción de la acción disciplinaria la muerte del investigado y la prescripción de la acción disciplinaria, eventos éstos que no son de recibo en el caso que nos ocupa, razón por la cual se debe dejar sin efectos el acto demandado, pues, de lo contrario, se extinguiría la acción disciplinaria por una causal diferente a las legales.

Observó también que el libro I, parte general, de la Ley 734 de 2002, en su Título I, relativo a los principios rectores de la ley disciplinaria, regla en su artículo 19 que "toda decisión de fondo deberá motivarse".

Finalmente, expresó que el acto demandado adolece de ilegalidad desde el punto de vista material, ya que la Procuraduría General de la Nación motivó la decisión de fondo de archivo de las diligencias bajo el entendido erróneo de que el recurso de apelación interpuesto por la doctora Cecilia Quevedo Martínez era extemporáneo, lo que configuraba la ejecutoriedad de la decisión administrativa y por lo tanto cosa juzgada frente a los hechos objetos de investigación disciplinaria, lo cual no correspondía a la realidad jurídica del expediente, como se dijo en los hechos de la demanda.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II.1 La demanda se notificó personalmente a la Procuraduría General de la Nación, quien no efectuó ningún pronunciamiento.

II.2 Las ciudadanas Alix Cecilia Daza Martínez y Diva Inés Coronado Daza, a quienes se les notificó la demanda en su condición de terceras con interés directo en el resultado del proceso, no hicieron ninguna manifestación. (fls. 230 y 243)

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La Procuraduría General de la Nación reiteró los argumentos esgrimidos en la demanda.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante escrito que obra a folios 415 a 423 del expediente, el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, luego de referirse a la naturaleza del acto demandado y la posibilidad de su control jurisdiccional, a la oportunidad en el ejercicio de la acción en los términos del artículo 136 del C.C.A., así como a los antecedentes de la expedición de aquél y al contenido de las normas invocadas como infringidas en la demanda, solicitó que se acceda a las súplicas de ésta.

Señaló que de manera errada, sin consultar la normativa del Código Disciplinario que exige como presupuesto para aplicar el principio de la "cosa juzgada" la existencia de fallo ejecutoriado o de decisión que tenga la misma fuerza vinculante, se expidió un acto de archivo con base en una decisión adoptada por la Oficina de Veeduría de la Fiscalía, a pesar de que el procedimiento administrativo adelantado por esa entidad por los mismos hechos no había concluido.

Destacó que en el presente caso la falsa motivación se deriva del hecho de no haber verificado los supuestos de hecho de la norma prevista en el artículo 11 del Código Único Disciplinario, para aplicar el principio de la cosa juzgada, esto es, haber establecido previamente que la decisión de archivo proferida por la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación se encontraba en firme.

Concluyó que como se encuentra acreditado en el expediente que la decisión de archivo no se encontraba ejecutoriada, por cuanto frente al auto de archivo 00238 de 10 de febrero de 2005 se había admitido el recurso de queja y concedido en el efecto suspensivo el recurso de

apelación, no era viable aplicar, en sede de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, el principio de "cosa juzgada", como fundamento de la decisión de archivo proferida mediante auto de 30 de septiembre de 2005 (folio 10 del expediente), razón por la cual, a su juicio, los cargos formulados contra el acto acusado tienen vocación de prosperidad.

V.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes.

CONSIDERACIONES

1.- El acto administrativo acusado

Acude a esta jurisdicción la Procuraduría General de la Nación, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo de fecha 30 de septiembre de 2005, expedido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se decretó el archivo de las diligencias a que se refiere el expediente disciplinario núm. 011-107144-2004, cuyo tenor literal es el siguiente:

"PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA JUDICIAL Y LA POLICIA JUDICIAL

Radicación No: 011-107144-2004
Disciplinado: Alix Cecilia Daza Martínez, Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar
Quejosa: Cecilia Quevedo Martínez
Fecha queja: Agosto 11 de 2004
Asunto: Archivo

Bogotá, D.C. 30 SET 2005

En razón a la prueba ordenada por auto del 25 de julio de 2005 (fl. 83), en la presente actuación se estableció que en la Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos de la Fiscalía General de la Nación, a través del proceso disciplinario radicado con el No. IP-13294, se investigaron los mismos hechos materia de esta actuación disciplinaria.

Ese proceso se adelantó en contra de las doctoras Alix Cecilia Daza Martínez y Diva Inés Coronado Daza, en calidad de directoras Seccionales de Fiscalías de Valledupar, la última de las mencionadas en encargo, para la época de los hechos, dentro del que la doctora Jenny Claudia Almeida Acero, Jefe de la Oficina de la Veeduría, Quejas y Reclamos de la Fiscalía (E), profirió el auto No. 238 del 10 de febrero de 2005 (fls. 91-103) mediante el cual decidió terminar la indagación preliminar y por ende archivar definitivamente las diligencia.

Contra dicha determinación la doctora Cecilia Quevedo Martínez interpuso recurso de apelación, el que fue rechazado por extemporáneo en auto No. 1030 del 23 de junio de 2005, proferido por la citada instancia (fls. 104-106).

Conforme a lo expuesto, nos encontramos ante el fenómeno de la cosa decidida -cosa juzgada- previsto en el artículo 11 de la Ley 734 de 2002, por lo que no serán sometidas dichas funcionarias a nueva investigación por los mismos hechos y se dispondrá el archivo de estas diligencias.

El artículo 11 de la Ley Disciplinaria dice: "Ejecutoriedad. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando éste le de una denominación distinta".

De acuerdo a lo expuesto, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, en uso de sus facultades legales,

RESUEVE:

Primero.- Decretar el archivo de la presente actuación radicada con el No. 011-107144-2004, por las razones indicadas en la parte motiva de este auto.

Segundo.- Por la Secretaría de esta Procuraduría Delegada procédase de conformidad, previas las comunicaciones y registros pertinentes."

2.- El problema jurídico a resolver

El problema jurídico que plantea el presente asunto consiste en establecer si el acto demandado, mediante el cual se dispuso el archivo de unas diligencias disciplinarias, es violatorio o no de las normas superiores invocadas como infringidas en la demanda.

3.- Análisis del asunto

La Sala se referirá previamente a los antecedentes administrativos del acto acusado, así como a las demás pruebas que obran dentro del

expediente. Sobre el primer aspecto se tiene lo siguiente:

Mediante auto de 25 de abril de 2005, proferido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, se decretó la apertura de indagación preliminar en contra de la doctora Alix Cecilia Daza Martínez, en su condición de Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar, Cesar, en razón a su presunta omisión en la decisión de la impugnación que interpuso la doctora Cecilia Quevedo Martínez contra la Resolución núm. 0104 de 4 de agosto de 2003, mediante la cual le fue negada una comisión de estudios. (fls. 292 y 293)

En este auto se ordenaron practicar unas pruebas para esclarecer los hechos materia de investigación, disponiéndose en cumplimiento de dicha decisión, entre otras cosas, mediante oficio 751 de 4 de mayo de 2005, requerir a la Fiscalía General de la Nación que informara si contra la misma persona y por los mismos hechos cursa diligenciamiento alguno en la Oficina de Control Interno Disciplinario de dicha entidad, en orden a evitar una eventual duplicidad de actuaciones. (fl. 294)

El citado requerimiento fue respondido mediante oficio núm. 461 de 26 de julio de 2005, recibido en la Procuraduría General de la Nación el 28 de julio de 2005, en el cual se informó que por los hechos antes mencionados la Oficina de Veeduría y Control Interno de la Fiscalía General de la Nación adelantó indagación preliminar, radicada con el núm. 13294, que culminó con archivo mediante auto núm. 238 de 10 de febrero de 2005, contra el cual la quejosa interpuso recurso de apelación, en trámite para esa fecha ante el despacho del señor Fiscal General de la Nación. (fl. 347)

Con anterioridad a esa respuesta, el 25 de julio de 2005, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial profirió un auto comisionando a una Profesional Universitaria adscrita a esa Delegada, con el fin de que practicara una visita especial a la Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos de la Fiscalía General de la Nación, con miras a establecer si esa dependencia adelantó el proceso disciplinario núm. IP-13294 contra la doctora Alix Cecilia Daza Martínez, como Directora Seccional de Fiscalías de Valledupar, o contra la doctora Diva Inés Coronado Daza, en calidad de encargada de la citada Dirección de Fiscalías, por los mismos hechos investigados por la Procuraduría, facultándose a la funcionaria comisionada para adelantar las demás pruebas conducentes y procedentes para el esclarecimiento de los hechos. (fl. 342)

La Profesional Universitaria comisionada, en cumplimiento de lo anterior, requirió a la Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos de la Fiscalía General de la Nación, para que remitiera con destino a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial copia del auto núm. 238 de 10 de febrero de 2005, por medio del cual se archivó la indagación preliminar núm. 13294, seguida contra la doctora Alix Cecilia Daza Martínez, al cual se había hecho referencia en su oficio de 26 de julio de 2005. (fl. 346)

El Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio 5184 de 24 de agosto de 2005, remitió a la Procuraduría General de la Nación fotocopia de las siguientes piezas procesales que obran dentro de la indagación preliminar 13294 seguida en aquella entidad contra las doctoras Alix Cecilia Daza Martínez y Diva Inés Coronado Daza: a) auto 238 de 10 de febrero de 2005, por medio del cual se resolvió dar por terminado el procedimiento y archivar definitivamente las diligencias; y b) auto 001030 del 23 de junio de 2005, a través del cual se rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por la doctora Cecilia Quevedo Martínez contra la decisión de archivo. (fls. 350 a 366)

Con fundamento en esta información, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial profirió el acto objeto de la presente demanda de fecha 30 de septiembre de 2005, mediante el cual se decretó el archivo de las diligencias a que se refiere el expediente disciplinario núm. 011-107144-2004, adelantado por este organismo contra Alix Cecilia Daza Martínez. (fls. 380 y 381)

Ahora bien, en el expediente aparecen los siguientes elementos de prueba relevantes para decidir acerca de las acusaciones formuladas contra el acto demandado:

Con la demanda se allegó constancia de fecha 12 de marzo de 2007, suscrita por la doctora María Teresa Arias Escobar, adscrita a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia, en la que se señala que se inició evaluación al expediente disciplinario aquí referido y se constató, además de lo antes reseñado en esta providencia, que la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación, informó a esa Delegada, mediante oficio núm. 5471 del 6 de septiembre de 2005, recibido por ésta el 15 de septiembre de 2005, que la quejosa en la indagación preliminar adelantada por la Fiscalía General de la Nación interpuso recurso de queja contra el auto del 23 de junio de 2005 -que rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 10 de febrero de 2005 que archivó esa actuación-, el cual para esa época se encontraba pendiente de decidir (fls. 43 y 44).

Así mismo, con la demanda se allegó copia de la Resolución núm. 0-0297 de 14 de febrero de 2006, proferida por el Fiscal General de la Nación, mediante la cual se admitió el mencionado recurso de queja y se concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto contra el auto 000238 de 10 de febrero de 2005 (fls. 30 a 33); e igualmente, de la Resolución núm. 0-1901 de 21 de junio de 2006 "Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación", expedida por el Fiscal General de la Nación, mediante la cual se revocó el auto 000238 de 10 de febrero de 2005, emitido por la Jefe de Veeduría y Control Disciplinario (E) de la Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual ordenó dar por terminada la indagación preliminar seguida contra las doctoras Diva Inés Coronado Daza y Alix Cecilia Daza Martínez y, en su lugar, dispuso ordenar que el Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de esa entidad dispusiera la apertura de investigación disciplinaria contra las citadas servidoras. (fls. 34 a 40)

El Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno, en auto de 16 de noviembre de 2006, dispuso "[r]emitir a la Procuraduría General de la Nación, las diligencias radicadas bajo el número 13294", al considerar que "[s]ería del caso continuar con el trámite de la presente actuación, si no fuera porque esta oficina advierte que la Ley 1010 del 23 de enero de 2006 de acoso laboral, en el inciso segundo del artículo 12 Ibidem, estipula que cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público la competencia para conocer la falta corresponde al

Ministerio Público”. (fls. 41 y 42)

Pues bien, como se dijo con anterioridad en esta providencia, la Procuraduría General de la Nación estima que el acto acusado, que dispuso el archivo de unas diligencias disciplinarias, contraría los artículos 92, 118 y 297 núm. 6 de la Constitución Política, así como los artículos 19 y 29 de la Ley 734 de 2002, en consideración a que dicha decisión: i) impide a ese organismo emitir un pronunciamiento de fondo en la actuación disciplinaria a que se ha hecho referencia en los antecedentes de esta providencia, desconociéndose para este caso su potestad de vigilancia de la conducta oficial; ii) desconoce la normativa legal que establece las causales de extinción de la acción disciplinaria; y iii) se motivó bajo el entendido erróneo de que el recurso de apelación interpuesto por la doctora Cecilia Quevedo Martínez era extemporáneo, lo que configuraba la ejecutoriedad de la decisión administrativa y por lo tanto la cosa juzgada frente a los hechos objeto de investigación disciplinaria, lo cual no correspondía a la realidad jurídica del expediente.

El tenor literal de las disposiciones que se consideran infringidas por el acto demandado es el siguiente:

Constitución Política:

“Artículo 92. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.”

“Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

“Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

[...]

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive de las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley;

[...]”

Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario:

“Artículo 19. Motivación. Toda decisión de fondo deberá motivarse.”

“Artículo 29. Causales de extinción de la acción disciplinaria. Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:

1. La muerte del investigado.
2. La prescripción de la acción disciplinaria.

Parágrafo. El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria.”

Examinado el contenido y alcance de la acusación contra el acto demandado, así como el de las normas superiores invocadas como infringidas, la Sala encuentra que la demanda está llamada a prosperar.

Como se precisó en el auto por el cual se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado², la decisión de archivo adoptada en un procedimiento disciplinario no implica *per se* el desconocimiento o la vulneración de la potestad constitucional en cabeza de la Procuraduría General de la Nación consistente en ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, como quiera que en cumplimiento de sus funciones dicho ente de control puede, disponer la apertura de una investigación disciplinaria, que culmine sancionando al sujeto disciplinado o absolviéndolo de los cargos que le imputó, o bien, ordenar el archivo definitivo de la actuación si se presenta una de las causales legales para ello.

No obstante lo anterior, es probable que se estime, como en efecto ocurre en este caso, que la decisión de archivo de la actuación disciplinaria adoptada por la Procuraduría General de la Nación desconoce la normativa superior de orden legal en que debe fundarse, caso en el cual podría concluirse, de probarse esa violación, que para el caso concreto dicha potestad disciplinaria fue desconocida, ante la imposibilidad del órgano de control de emitir una decisión de fondo en el respectivo asunto que está sometido a su conocimiento.

Al descender al caso concreto, una vez examinados los antecedentes administrativos previamente reseñados, se advierte con claridad que la decisión de archivo de la actuación disciplinaria núm. 011-107144-2004, adoptada a través del acto acusado, se sustentó en unos motivos que no corresponden a la realidad fáctica y jurídica del asunto y, por ende, que con ella se desconoció la potestad constitucional en cabeza de la Procuraduría General de la Nación consistente en ejercer de manera preferente el poder disciplinario respecto de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En efecto, la decisión de archivo se fundamentó *erradamente* en el hecho que en la actuación disciplinaria seguida contra la doctora Alix Cecilia

Daza Martínez por la Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos de la Fiscalía General de la Nación se había dictado una decisión -también de archivo de las diligencias- que había hecho tránsito a cosa juzgada (Auto 000238 de 10 de febrero de 2005) y, que por tal razón, no era procedente adelantarse o seguirse una nueva actuación por parte de la Procuraduría General de la Nación por los mismos hechos objeto de investigación, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 734 de 2002³, cuando lo cierto, de acuerdo con el expediente administrativo, era que tal decisión no tenía la calidad de definitiva, en la medida en que fue revocada posteriormente a través de la Resolución 0-1901 de 21 de junio de 2006, proferida por el Fiscal General de la Nación, en la cual al resolverse el recurso de apelación interpuesto contra el auto atrás mencionado se revocó dicha decisión y se dispuso la apertura de la investigación disciplinaria contra la mencionada servidora pública.

En esta forma, resulta evidente que se desconoció con el acto acusado la potestad disciplinaria preferente de la Procuraduría General de la Nación, reconocida en la normativa superior invocada en la demanda, pues, por hechos que no correspondían a la realidad del asunto, se extinguió la acción disciplinaria que debía adelantar dicho órgano de control.

4.- Conclusión

Así las cosas, las consideraciones precedentes conducen a la Sala a declarar la nulidad del acto acusado, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

DECLÁRESE LA NULIDAD del acto administrativo de fecha 30 de septiembre de 2005, expedido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se decretó el archivo de las diligencias a que se refiere el expediente disciplinario núm. 011-107144-2004.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 20 de junio de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

^[1] En el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra expresamente consagrada la posibilidad de que la Administración acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pretendiendo que se declare la nulidad de un acto administrativo propio, esto es, expedido por la misma persona jurídica que obra en calidad de demandante y, consecuencialmente se restablezca el derecho vulnerado. Este mecanismo judicial, al cual puede recurrir la Administración cuando resulte jurídicamente improcedente la revocatoria directa del acto que impugna, tiene en nuestro medio unas características específicas que lo dotan de identidad y permiten distinguirlo de otras acciones. Esta acción, denominada en la doctrina como de “lesividad” se refiere a aquellos eventos en los cuales una entidad de derecho público impugna judicialmente un acto administrativo que ella misma expidió, pretendiendo que se declare su nulidad y el restablecimiento -automático o no- del derecho conculcado con el acto; en ella, desde luego, no se aplica el requisito de procedibilidad relacionado con el agotamiento de la vía gubernativa; y está sometida a un término especial de caducidad (dos años), que se empieza a contar no desde la publicación o notificación del acto sino a partir del día siguiente al de su expedición (art. 136 núm. 7 del C.C.A.)

^[2] Auto de 10 de abril de 2008 (fls. 75 a 82 del expediente)

^[3] Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” “ARTÍCULO 11. EJECUTORIEDAD. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. // Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código.”

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:51:52