

PROCESO DISCIPLINARIO / DEBIDO PROCESO / VALORACIÓN PROBATORIA / CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / CONTROL JUDICIAL INTEGRAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS /

[D]entro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho». [D]ebe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. [...] [L]os medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado. [E]l artículo 84 del Código Contencioso Administrativo establece como causales de nulidad de todo acto administrativo, las siguientes: «procederá no solo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió». [...] [L]a Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral.

VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO VERBAL EN MATERIA DISCIPLINARIA / COMPETENCIA PARA ADELANTAR INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio. [...] Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos

a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas» [...] [E]s viable adelantar la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal, así: i) cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; ii) cuando exista confesión; iii) cuando la falta sea leve; iv) cuando se trate de alguna de las faltas descritas en los numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del artículo 48; y v) en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia. En tal sentido, la finalidad del inciso 3 del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 es permitir a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido cuando se disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza de la existencia de la falta disciplinaria. [...] [L]a competencia en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 ibidem, se determina por la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. Frente a la competencia por la calidad del sujeto disciplinable, el artículo 75 ibidem prevé que «corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores y miembros». En desarrollo de los factores subjetivo, funcional y territorial de competencia establecidos en el Código Único Disciplinario y lo señalado en el acápite anterior, es dable concluir que la autoridad competente para llevar a cabo la investigación disciplinaria en su contra era, en primera instancia, la oficina de control interno de la Superintendencia de Sociedades y, en segunda instancia, su nominador, esto es, el superintendente de sociedades

FALSA MOTIVACIÓN / TIPICIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA / ILICITUD SUSTANCIAL / CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA / PRUEBA DE LA CULPABILIDAD

[Q]uien acude a la jurisdicción para alegar falsa motivación, debe señalar que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión un hecho o hechos que en realidad no existieron, o en qué consiste su errada interpretación. [...] [I]mplica que el operador determine expresamente en cada caso si el comportamiento investigado, según como haya sido demostrado, se adecua efectivamente a la descripción típica establecida en la Ley que se va a aplicar. [...] Los elementos básicos de la conducta típica descritos en la falta imputada a la parte actora, son: 1) el haber incurrido en una prohibición consagrada para todos los servidores públicos; y 2) la cual consiste en, omitir, negar, retardar el despacho de los asuntos a su cargo o la presentación del servicio que está obligado. [...] [E]l deber funcional «es un instrumento para encauzar la conducta de los servidores públicos, el cual se constituye en la fuente que da vida a la antijuridicidad sustancial y que siempre está referido al ejercicio de funciones públicas porque de lo contrario sería atípico disciplinariamente el comportamiento cuestionado.

Dichas funciones deben desarrollarse con apego a las orientaciones de los principios constitucionales y legales, en la medida en que es por esa razón que una persona que se posesiona en un cargo público debe jurar el cumplir el desempeño de sus deberes según la Constitución, la Ley y el Reglamento». [E]l derecho disciplinario está previsto para sancionar a aquéllos que desatienden sus funciones o los servicios encomendados, o que atenten contra el interés general, defrauden el erario, violen derechos humanos o incumplan con el propósito esencial de servir a la comunidad, siendo este el motivo por el cual la ley prevé que la falta debe ser de tal entidad, que quebrante el deber funcional, sin justificación atendible. [...] [L]as faltas disciplinarias, por regla general, no son de resultado sino de mera conducta y que, además, si bien no causó, en principio, perjuicio alguno el deber funcional se vio alterado con el incumplimiento de una norma y con ello, la vulneración de principios constitucionales. [...] Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa». El dolo en materia disciplinaria debe estar conformado por los siguientes elementos; el conocimiento de los hechos, el conocimiento de la ilicitud y la voluntad. [...] Frente a la culpa, el artículo 44 *ibidem* dispone: «Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones». [...] [N]o era necesario que se encontrara demostrado el elemento de la intencionalidad, dado que este es propio del dolo y, se insiste, el operador disciplinario en este asunto calificó la culpabilidad de la actora a título de culpa grave.

FUENTE FORMAL: CP – ARTÍCULO 29 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 6 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 44 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 75 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 175 INCISO 3 / CCA – ARTÍCULO 84

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C, trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00064-00(0234–12)

Actor: ÁNGELA CONSUELO LÓPEZ VARGAS

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del CCA, la señora

Ángela Consuelo López Vargas presenta demanda contra la Superintendencia de Sociedades.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

La parte actora solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Fallo N.º 555-06 de 1.º de junio de 2005, emitido, en primera instancia, por el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, mediante el cual se declaró responsable disciplinariamente y se le impuso la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes; ii) Auto N.º 100-006 de 13 de junio de 2005, proferido por el superintendente de sociedades, que confirmó la decisión inicial; iii) Resolución N.º 555-002385 de 15 de junio del mismo año, a través de la cual el superintendente de sociedades ejecutó la sanción disciplinaria que le fue impuesta; y iv) Resolución N.º 510-322 de 22 de junio de 2005, por la cual el coordinador del Grupo de Recursos Humanos de la entidad, hizo efectiva la sanción, entre el 27 de junio y el 26 de julio del mismo año.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar con ocasión de la sanción que le fue impuesta, así como los perjuicios morales a los que se vio sometida; corregir el certificado de antecedentes disciplinarios; ordenar la actualización de las sumas que resulten de la condena, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo; y disponer el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 *ibidem*.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado judicial de la demandante señaló, que:

a. Se vinculó laboralmente a la Superintendencia de Sociedades desde el 30 de mayo de 1995, en el cargo de profesional universitario 3020-13 de la Planta Globalizada, adscrita en el Grupo de Inversión y Deuda Externa.

b. Su grupo de trabajo estaba conformado por 8 abogados, pese a que de acuerdo con un estudio realizado por el Grupo de Planeación de la Superintendencia de Sociedades, el personal requerido para atender el número de procesos asignados a la División de Inversión y Deuda Externa, debía ser de 35 personas.

c. En atención a que dentro de algunos procesos administrativos se declaró la caducidad, por no haber efectuado trámite alguno, mediante Memorando N.º 555-147 de 31 de marzo de 2005, el jefe de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades dio apertura de indagación preliminar en su contra.

d. A través de Memorando N.º 555-162 de 8 de abril de 2005, el jefe de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades la citó para que rindiera su versión libre. En dicha oportunidad reconoció que los expedientes en los cuales se presentó el fenómeno jurídico de la caducidad se encontraban a su cargo y señaló cuáles fueron las razones por las cuales esto tuvo lugar.

e. Mediante fallo N.º 555-006 de 1.º de junio de 2005, en primera instancia, el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades la declaró responsable disciplinariamente por haber incurrido en la falta grave dispuesta en el artículo 35 numeral 7.º de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes.

f. Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto a través de Auto N.º 100-006 de 13 de junio de 2005, por el superintendente de sociedades, confirmando la decisión inicial.

g. Por Resolución N.º 555-002385 de 15 de junio de 2005, el superintendente de sociedades ejecutó la sanción disciplinaria que le fue impuesta.

h. Mediante Resolución N.º 510-322 de 22 de junio de 2005, el coordinador de recursos humanos hizo efectiva la sanción de suspensión, entre el 27 de junio y el 26 de julio de 2005.

i. El 22 de junio de 2005, solicitó ante la Superintendencia de Sociedades que la sanción comenzara a partir del 1.º de julio del mismo año, con el fin de que no se le afectaran las prestaciones sociales, frente a lo cual la entidad demandada no se pronunció de manera pertinente.

j. El 27 de junio de 2005, cumplió la sanción, reintegrándose a la entidad, el 27 de julio de 2005.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 13, 29, 85 y 209 de la Constitución Política; 9, 13, 15, 20, 129, 141, 142 y 153 de la Ley 734 de 2002; y 84 inciso 2.º del Código Contencioso Administrativo.

Al desarrollar el concepto de violación, adujo que se vulneró su derecho al debido proceso, pues, la investigación disciplinaria no podía ser adelantada a través del procedimiento verbal, ya que este solo procede cuando se incurre en una falta gravísima, lo cual no ocurrió en este asunto; y el superintendente de sociedades no tramitó la segunda instancia, siendo este el competente para hacerlo.

Manifestó que se incurrió en falsa motivación, toda vez que: i) no se configuró la falta que le fue endilgada, dado que no se tuvo en cuenta que el incumplimiento de algunos términos se debió a la excesiva carga de trabajo y a que la radicación de algunos procesos estuvo errada; ii) no se violó ningún deber funcional, dado que el 99% de su gestión fue exitosa; y iii) su conducta no podía ser analizada bajo el elemento del dolo.

Finalmente, consideró que se desconoció el principio de igualdad, en tanto que la Superintendencia de Sociedades en un asunto similar al ahora debatido, absolvió a los disciplinados en su momento.

1.2. Contestación de la demanda

La apoderada de la Superintendencia de Sociedades se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y expuso como argumentos de defensa los siguientes¹:

El procedimiento verbal a través del cual fue adelantada la presente investigación disciplinaria, era procedente, en la medida en que al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación, estuvieron dados los requisitos sustanciales

¹ Folios 457 a 467.

para proferir pliego de cargos, conforme lo establecido en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

Las funciones desempeñadas por la demandante, dentro del Grupo de Inversión y Deuda Externa, debían ajustarse a las previsiones legales contempladas en el Decreto 1746 de 1996 y las instrucciones contenidas tanto en el manual de funciones y de procedimientos como las dadas por el superior, por lo que no haber cumplido aquello permitió que la caducidad de la facultad sancionatoria se concretara en seis procesos que estaban a su cargo y, en consecuencia, se incurriera en un detrimento público en la entidad.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta improcedente, toda vez que no es dable que en esta instancia se analice nuevamente el material probatorio que, en su momento, fue estudiado por el operador disciplinario.

Finalmente, propuso la excepción de indebida acumulación de las pretensiones.

1.3. Alegatos de conclusión

1.3.1. De la parte demandante²

Reiteró los argumentos planteados en el escrito de la demanda.

1.3.2. De la parte demandada³

Insistió en los argumentos señalados en la contestación de la demanda.

1.4. Del Ministerio Público

Pese a que mediante Auto de 26 de julio de 2018⁴, este Despacho le corrió traslado al Ministerio Público para lo de su competencia, este guardó silencio.

2. Consideraciones

2.1. De la excepción propuesta por la entidad demandada

² Folios 493 a 500.

³ Folios 489 a 492.

⁴ Folio 488.

Previo a estudiar el fondo del asunto procede la Sala a resolver la excepción planteada por la apoderada de la Superintendencia de Sociedades, denominada indebida acumulación de pretensiones, al considerar que las pretensiones de nulidad de los actos administrativos y el reconocimiento de perjuicios morales, se excluyen entre sí, por ser esta última, propia de la acción de reparación directa.

2.1.1. De la acumulación de pretensiones

El artículo 82 del C.P.C., aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A.⁵ prevé en cuanto a la acumulación de pretensiones, que:

El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

En la demanda sobre prestaciones periódicas, podrá pedirse que se condene al demandado a las que se llegaren a causar entre la presentación de aquella y la sentencia de cada una de las instancias.

También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, unos mismos bienes del demandado, con la limitación del numeral 1. del artículo 157.

Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa.

En el asunto sometido a consideración, la señora Ángela Consuelo López Vargas en el escrito de la demanda solicitó anular los actos administrativos a través de los cuales se declaró responsable disciplinariamente y se le impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes, y, como restablecimiento del derecho, condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar con ocasión de la sanción que le fue impuesta, así como los perjuicios morales a los que se vio sometida, entre otras cosas.

Al respecto, es oportuno resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 del C.C.A.,⁶ dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la persona que se crea lesionada podrá pedir: i) la nulidad del acto administrativo; ii) que se le restablezca su derecho, lo que implica el resarcimiento de un derecho subjetivo lesionado con un acto de la administración; y iii) la reparación del daño.

En un asunto similar al ahora planteado, el Consejo de Estado precisó⁷:

No desconoce la Sala que el restablecimiento del derecho se traduciría en la orden para que la actora fuera restituida al sitio de trabajo de que fue trasladada, sin embargo, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional la Fiscalía General de la Nación retornó a la actora a la Dirección Seccional de Fiscalías de Neiva y por tal razón no es necesario un pronunciamiento en tal sentido.

No obstante lo anterior, sí encuentra procedente el análisis sobre la configuración de perjuicios morales solicitados en la demanda, petición que es apoyada por el Procurador Delegado.

Lo anterior a pesar de que en procesos como el presente, se venía sosteniendo que la condena por daños morales no procede, pues dicho planteamiento fue objeto de un reestudio y fue así como en sentencia de julio 13 de 2000, expediente No. 529-00, se expresó que esta orientación no podía ser considerada como una regla fija o inmodificable, pues en el ordenamiento jurídico no existía una disposición que así lo estableciera, todo lo contrario, el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo al consagrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevé que quien se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento en su derecho, y agrega la misma disposición: **“también podrá solicitar que se le repare el daño.”**

Conforme a lo anterior, si el acto administrativo de carácter particular se encuentra viciado por alguna de las causales de anulación, la ley contempla la posibilidad de que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad, no sólo se restablezcan eventuales derechos económicos sino que, también se resarzan perjuicios morales.

No significa lo anterior que todo acto particular que sea declarado nulo, conlleve simultáneamente restablecimiento de derechos de carácter económico y moral. Lo que quiere decir la Sala es que corresponde al juez en cada caso en particular, analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso y ordenar el restablecimiento de los derechos económicos a que haya lugar y previa determinación del grado de lesión moral que resulte probado en el plenario, disponer la condena en tal sentido.

Así las cosas, el argumento expuesto por la entidad demandada no tiene vocación de prosperidad, en la medida en que las pretensiones de la parte actora se encuentran conformes a lo establecido en la normativa aplicable pues, la solicitud de anulación de los actos administrativos se encuentra implícita en esta acción, y

⁵ **ARTICULO 267. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.

⁶ **ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente.

el reconocimiento de los perjuicios morales, en la reparación del daño, no siendo procedente la excepción planteada.

2.2. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos acusados, la entidad demandada incurrió en (I) violación del derecho al debido proceso, por haber tramitado la investigación a través del procedimiento que no era procedente y porque el superintendente de sociedades, pese a ser el competente, no tramitó la segunda instancia; (II) falsa motivación, porque la falta que le fue endilgada no se configuró, no se afectó deber funcional alguno, y no debió imputársele a su conducta una culpa grave; y (III) transgresión del principio de igualdad, en tanto que en un caso similar al ahora planteado, los investigados fueron absueltos.

2.3. Marco normativo

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

En su artículo 6 se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Ahora, dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias

⁷ Sentencia de 27 de septiembre de 2012, expediente No. 6538-05, consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón.

de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 dispone en cuanto al principio de legalidad, que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley vigente al momento de su realización».

A su vez, respecto a la presunción de inocencia, el artículo 9 *ibidem*, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla ».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa dispone en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto a las pruebas, el Código Disciplinario Único señaló en su artículo 128, que toda decisión proferida dentro de la actuación disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa, correspondiéndole la carga de la prueba al Estado.

Finalmente, los artículos 141 y 142 *ibidem*, consagran que los medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo

sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.

A su turno, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo establece como causales de nulidad de todo acto administrativo, las siguientes: «procederá no solo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió».

2.4. Hechos probados

De conformidad con las pruebas obrantes dentro del expediente, puede establecerse lo siguiente:

2.4.1. En relación con la vinculación laboral de la demandante

De acuerdo con la certificación expedida por el coordinador de Recursos Humanos de la Superintendencia de Sociedades, la señora Ángela Consuelo López Vargas se vinculó laboralmente a la entidad desde el 30 de mayo de 1995 y fue nombrada en el cargo de profesional universitario 3020-13 de la Planta Globalizada. Sus funciones en el Grupo de Inversión y Deuda Externa, eran las siguientes⁸:

1. Proyectar, desarrollar y recomendar al superior competente, las acciones que deban adoptarse para el logro de los objetivos y las metas propuestas por la dependencia;
(...)
4. Realizar las actuaciones administrativas que le sean asignadas por autoridad competente, para el cumplimiento de las disposiciones cambiarias que regulan la inversión extranjera en Colombia y la inversión colombiana en el exterior de personas naturales y jurídicas, así como las operaciones de endeudamiento externo efectuadas por empresas o sociedades públicas o privadas.
5. Estudiar, evaluar y conceptuar sobre los expedientes que le sean asignados por el superior competente, para decidir de fondo sobre los recursos interpuestos contra las sanciones impuestas por la Superintendencia de sociedades por el incumplimiento de las disposiciones cambiarias que regulan la inversión extranjera en Colombia y la inversión colombiana en el exterior de personas naturales y jurídicas y proyectar la providencia que decida la actuación administrativa y las que aclaren, modifiquen o revoquen las sanciones impuestas.
(...)
13. Las demás que le sean asignadas por el superior competente y que estén de acuerdo con la naturaleza del cargo.

2.4.2. En relación con la actuación disciplinaria

⁸ Folios 197 a 199 del cuaderno de antecedentes administrativos.

El superintendente delegado para la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia de Sociedades puso de presente ante el operador disciplinario, la ocurrencia del fenómeno de caducidad en procesos del orden cambiario que estaban bajo la responsabilidad de la funcionaria Ángela Consuelo López Vargas del Grupo de Inversión y Deuda Externa, por haberse vencido el término para resolver de fondo la actuación en cada uno de ellos⁹.

En atención a lo anterior, mediante Auto N.º 555-039 de 31 de marzo de 2005, el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades dio apertura de indagación preliminar en contra de la señora Ángela Consuelo López Vargas, en su condición de funcionaria del Grupo de Inversión y Deuda Externa en la entidad, y decretó la práctica de pruebas¹⁰.

El 11 de abril de 2005, el funcionario investigador del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, se trasladó a las instalaciones del Grupo de Inversión y Deuda Externa de la entidad con el fin de realizar una visita especial, la cual arrojó los siguientes resultados¹¹:

Proceso 230-5663. El Banco de la República el 4 de octubre de 2002 informó el no registro dentro del término de inversión colombiana en el exterior (...) del señor Rubén Darío Useche Carvajal (...) por auto (...) de marzo 6 de 2003, firmado por Adriana Duque Posada como coordinadora del Grupo de Inversión y Deuda Externa, con ponencia de ACL Ángela Consuelo López que entregó en marzo 3 de 2003, se ordenó abrir investigación cambiaria y se libraron oficio a Bancolombia, Cámara de Comercio quienes responden en marzo 18 y marzo 17 respectivamente. Por auto (...) de julio 24 de 2003, firmado por Adriana Duque y con sustanciación de Ángela Consuelo López marzo 31 y julio 22 de 2003 se formulan cargos a Rubén Darío Useche y se comisiona para notificación a Medellín, que notifica personalmente en agosto 1 de 2003. Por radicación (...) de agosto 14 de 2003 se contestan cargos y se presentan pruebas. Existe constancia de haberse proferido la Resolución 230-001075 de marzo 7 de 2005 que se encuentra en proceso de notificación en la ciudad de Medellín (...) la mencionada (...) que declara la caducidad de la acción en la medida que el pliego de cargos se notificó el 1 de agosto de 2003, sin que al 1 de agosto de 2004 se hubiera tomado decisión de fondo, dicha decisión fue signada por el Dr. Luis Eduardo Arellano como superintendente delegado y con ponencia de Ángela Consuelo López quien venía conociendo del proceso (...) **proceso 230-05776.** El Banco de la República el 30 de octubre de 2002 y 9 de junio de 2003 informó el no registro del término de inversión suplementaria al capital asignado durante los años 2001 y 2002 (...) de la sociedad Samsung América INC de Corea (...) por auto (...) de abril 7 de 2003 (...) con ponencia de Ángela Consuelo López que entregó en abril 4 de 2003, se ordenó abrir investigación cambiaria (...) por auto (...) de julio 31 de 2003 (...) con sustanciación de Ángela Consuelo López de los días 30 de mayo y julio 23 de 2003 se formularon cargos a Samsun América auto que es notificado en agosto 8 de 2003 (...) resolución 230-001058 de marzo 7 de 2005 (...) presentada por Ángela (...) el día 14 de febrero de 2005, por medio de la cual se declaró la caducidad de la acción al haber transcurrido más de un año desde el 8 de agosto de 2003 (...) sin haberse proferido decisión de fondo (...) **proceso 230-05141.** El Banco de la República el 13 de septiembre de 2002 informó el no registro dentro del término de inversión colombiana de la sociedad Barpen Internacional S.A. en el exterior bajo la modalidad de utilidades (...) se ordenó abrir investigación cambiaria y se libraron oficios (...) por auto (...)

⁹ Folio 14 vto. del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁰ Folios 14 vto. y 15 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹¹ Folios 23 a 26 del cuaderno de antecedentes administrativos.

de agosto 8 de 2003 (...) se formularon cargos (...) a quien se notifica personalmente el 14 de agosto de 2003. Por resolución 230-001059 de marzo 7 de 2005 (...) con ponencia de Ángela (...) del 14 de febrero de 2005, se declaró la caducidad de la acción al haber transcurrido más de un año desde el 14 de agosto de 2003 sin haberse tomado la decisión de fondo. **Proceso 230-05775.** El Banco de la República el 30 de octubre de 2002 informó el no registro dentro del término de inversión suplementaria al capital asignado (...) de la sociedad Lyonnaise Investement LTED. Por auto (...) de abril 7 de 2003 (...) con ponencia de Ángela (...) presentada en abril 4 de abril 2003, se ordenó abrir investigación cambiaria y se libraron oficios al investigado (...) por auto (...) de julio 22 de 2003 (...) con sustanciación de Ángela (...) se formularon cargos (...) a quien se notifica personalmente el 25 de julio de 2003. Por resolución 230-001057 de marzo 7 de 2005 (...) con ponencia de Ángela (...) se declaró la caducidad de la acción al haber transcurrido más de un año desde el 25 de julio de 2003 sin haberse tomado la decisión de fondo. **Proceso 230-05507.** El Banco de la República el 4 de octubre de 2002 informó el no registro dentro del término de inversión colombiana en el exterior (...) de Dubián Hoyos (...) Wilson Augusto Hoyos (...) por auto (...) de febrero 17 de 2003 (...) con ponencia de Ángela (...) se ordenó abrir investigación cambiaria y se libraron oficios a los investigados. Por auto (...) de mayo 14 de 2003 (...) con sustanciación de Ángela (...) de marzo 31 y mayo 9 de 2003, se formularon cargos (...) por radicado (...) de junio 27 de 2003 curador responde cargos y solicita la absolución y práctica de pruebas. Por auto (...) de agosto 6 de 2003 (...) se niegan pruebas solicitadas por el curador. Por resolución 230-011153 de marzo 7 de 2005 (...) con ponencia de Ángela (...) del 14 de febrero de 2005, se declaró la caducidad de la acción al haber transcurrido más de un año desde el 25 de julio de 2003 sin haberse tomado la decisión de fondo (...) **proceso 230-05651.** El Banco de la República con oficios de 4 de octubre, noviembre 12 y diciembre 12 de 2002 informó el no registro dentro del término de inversión colombiana en el exterior (...) de la sociedad PVC Canadian Windows de Colombia LTDA. Por auto (...) de marzo 31 de 2003 (...) con ponencia de Ángela (...) de marzo 26, se ordenó abrir investigación cambiaria y se libraron oficios a los investigados. Por auto (...) de mayo 5 de 2003 (...) con sustanciación de Ángela (...) se formularon cargos al investigado al investigado (...) Por resolución 230-001056 de marzo 7 de 2005 (...) con ponencia de Ángela (...) del 14 de febrero de 2005, se declaró la caducidad de la acción al haber transcurrido más de un año desde el 20 de junio de 2003 sin haberse tomado la decisión de fondo (...)

El 13 de abril de 2005, la señora Ángela Consuelo López Vargas rindió su versión libre dentro de la investigación disciplinaria, en la que sostuvo¹²:

(...) sobre el particular cabe señalar los siguientes aspectos: primero, en cuanto al **expediente 230-5663** (...) lo recibí para diligencias preliminares, luego de las cuales se formularon los respectivos cargos (...) en el caso particular para el primero de mayo de 2004, fecha en la que debí proyectar la respectiva providencia no figuraba en el listado de radicaciones pendientes de trámite (...) al investigar lo sucedido se estableció que para el 23 de enero de 2004 la referida radicación se archivó equivocadamente con la expedición de la resolución multa 230-002528 (...) perteneciente al expediente 230-5653 y no a éste (...) en cuanto al **expediente 230-5776** me fue asignado con memorando 327 del 12 de marzo de 2003, lo recibí para iniciar las diligencias preliminares (...) el pliego de cargos fue notificado personalmente en las dependencias del Grupo de Inversión y Deuda Externa el día 8 de agosto de 2003. La resolución resolviendo de fondo debió proferirse a más tardar el 8 de agosto de 2004. La anterior circunstancia no se dio debido a que para el 8 de mayo de 2004 fecha en la cual debí proyectar la debida providencia no figuraba en el listado de radicaciones pendientes de trámite, documento alguno que me indicara descargos por resolver, conforme se puede verificar en la base de datos correspondientes para la época. Al investigar lo sucedido, se estableció que pese a la notificación efectuada al representante de la sociedad (...) este no recorrió los cargos formulados en el mismo, por lo que no hubo radicación alguna que reflejara en el referido listado al respecto. (...) Tercero. En cuanto al **expediente 230-5141** me fue asignado con memorando 1054 de 8 de agosto de 2003, lo recibí con auto de formulación de cargos. La resolución resolviendo de fondo debió proferirse a más tardar el 14 de agosto de 2004. La anterior circunstancia no se dio debido a que para el 14 de mayo de 2004 fecha en la cual debí proyectar la debida providencia no figuraba en el listado de radicaciones pendientes documento alguno que me indicara descargos por resolver (...) Al investigar lo sucedido, se estableció que pese a la notificación efectuada del pliego de cargos el representante legal de la sociedad (...) no recorrió los cargos formulados en el

¹² Folios 47 a 51 del cuaderno de antecedentes administrativos.

mismo, por lo que no hubo radicación alguna que reflejara en el referido listado al respecto. Cuarto. En cuanto al expediente 230-5772. me fue asignado con memorando 327 del 12 de marzo de 2003, lo recibí para iniciar las diligencias preliminares luego de las cuales se formularon los cargos (...) el pliego de cargos fue notificado personalmente en las dependencias del Grupo de Inversión y Deuda Externa el día 8 25 de julio de 2003. La resolución resolviendo de fondo debió proferirse a más tardar el 25 de julio de 2004. La anterior circunstancia no se dio debido a que para el 25 de abril de 2004 fecha en la cual debí proyectar la debida providencia no figuraba en el listado de radicaciones pendientes de trámite, documento alguno que me indicara descargos por resolver, conforme se puede verificar en la base de datos correspondientes para la época. Al investigar lo sucedido, se estableció que pese a la notificación efectuada al representante de la sociedad titular (...) este no recorrió los cargos formulados en el mismo, por lo que no hubo radicación alguna que reflejara en el referido listado al respecto. Quinto. En cuanto al expediente 230-5507. Me fue asignado con memorando 130 del 6 de febrero de 2003, lo recibí para iniciar las diligencias preliminares luego de las cuales se formularon los respectivos cargos (...) el pliego de cargos fue notificado personalmente en las dependencias del Grupo de Inversión y Deuda Externa el día 25 de junio de 2003. La resolución resolviendo de fondo debió proferirse a más tardar el 25 de junio de 2004. La anterior circunstancia no se dio debido a que para el 8 de mayo de 2004 fecha en la cual debí proyectar la debida providencia no figuraba en el listado de radicaciones pendientes de trámite, documento alguno que me indicara descargos por resolver, conforme se puede verificar en la base de datos correspondientes para la época. Al investigar lo sucedido, se estableció que la referida radicación de descargos se archivó equivocadamente desde el 5 de agosto de 2003. (...) Sexto. En cuanto al expediente 230-5661. me fue asignado con memorando 210 del 20 de febrero de 2003, lo recibí para iniciar las diligencias preliminares, luego de las cuales se formularon los respectivos cargos (...) el pliego de cargos fue notificado personalmente en las dependencias del Grupo de Inversión y Deuda Externa el día 20 de junio de 2003. La resolución resolviendo de fondo debió proferirse a más tardar el 20 de junio de 2004. La anterior circunstancia no se dio debido a que la radicación (...) del 24 de junio de 2003 correspondiente a los descargos presentados en el caso en particular para el 24 de marzo de 2004, fecha en la que debí proyectar la respectiva providencia, no figuraba en el listado de radicaciones pendientes de trámite (...) si se presentaron estas caducidades en ningún momento fue por mala fe, dolo o culpa de mi parte sino porque desconocí en su debida oportunidad las circunstancias ajenas a mi voluntad que estaban generando las mismas, lo cual no debe considerarse como un caso fortuito (...) que así como se estaba evaluando la configuración de seis caducidades también se evalúe el gran cúmulo de trabajo que he tenido bajo mi responsabilidad durante el tiempo que llevo (...) efectivamente uno debe llevar el control tanto de los expedientes como de las radicaciones pero resulta que personalmente jamás ha tenido en cuenta el listado de expedientes por cuanto en él los expedientes continúan cargados hasta tanto la providencia que resuelve de fondo la respectiva investigación no quede debidamente ejecutoriada y esto es un dato que no manejamos los ponentes sino la secretaría administrativa (...).

Por Auto N.º 555-063 de 26 de abril de 2003, el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades decidió tramitar la investigación disciplinaria a través del procedimiento verbal, citar a audiencia pública a la señora Ángela Consuelo López Vargas y formularle pliego de cargos, así¹³:

(...) debe entenderse entonces para efectos de la adecuación típica que sí tenemos en cuenta los procesos referenciados (...) dentro del año siguiente se debía proferir la decisión de fondo y esta no se produjo conforme lo ordena el Decreto 1476 de 1991 donde se establece el procedimiento cambiario, estamos frente a una omisión de despacho de los asuntos a su cargo, una omisión en el ejercicio de las funciones atribuidas en los expedientes relacionados, que se evidencian con falta de atención en el desempeño de sus labores afectando el deber funcional sin justificación alguna (...).

¹³ Folios 200 vto a 207 del cuaderno de antecedentes administrativos.

Con dicha conducta se estableció que la disciplinada incurrió en una falta grave, consagrada en el artículo 35 numeral 7.º de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave.

El 12 de mayo de 2005, la señora López Vargas presentó sus descargos, en los que afirmó¹⁴:

(...) se observa completo desconocimiento no solo del desempeño total que como funcionaria (...) ha desarrollado sino también de todas y cada una de las circunstancias que rodearon la comisión de los hechos que rodearon la caducidad en los seis casos en estudio (...) contrario a lo que se afirma en el auto en comento mi conducta desde el primero momento en que asumí las funciones en el Grupo en mención como abogado sustanciador se ha caracterizado por ser de entera dedicación y entrega, eficaz, eficiente, diligente y de excelente calidad producto del trabajo incansable desarrollado con el más alto profesionalismo y profundas jurídicas como se puede apreciar (...) no obstante el alto volumen de procesos a mi cargo, lo anterior se corrobora no solo con el estudio que de mis ponencias pueda hacerse para establecer la calidad de las mismas, sino también con el concepto que de mi trabajo expresó mi jefe inmediato (...) dicha justificación está dada (...) en la excesiva carga laboral debidamente demostrada y en el error involuntario cometido por causa de fuerza mayor como o fuera mi archivo de las radicaciones de descargos al tramitarse las correspondientes autor de prueba en tres de los procesos en cuestión y la ausencia de radicaciones de descargos en los tres restantes. Así como también en el caso fortuito que tuve que atender cuando mi señora madre al ser atropellada en la ciudad de Neiva sufrió fracturas de cráneo, (...) lo que implicó mi desplazamiento durante tres meses seguidos a dicha ciudad en la mitad del año 2004.

El 24 de mayo de 2005, la señora Magnolia Arias López presentó su declaración dentro de la investigación disciplinaria, en la que indicó¹⁵:

Preguntado. (...) existe alguna directriz del señor superintendente de sociedades o del delegado o de usted como coordinadora con relación al desarrollo del trabajo por parte de los ponentes con base a las radicaciones recibidas en el Grupo de Inversión y Deuda Externa. Contestó. Si antes de ser coordinadora del Grupo y como ponente la doctora Adriana Duque nos reunió y nos comentó que de acuerdo a una conversación verbal con el señor superintendente y el delegado y dado que las funciones del grupo son ajenas a la misma entidad nos permitía tener radicaciones hasta 120 días distinto a los demás grupos que no pueden tener radicaciones más de 15 días y ello también por cuanto la gestión se mide por el número de procesos y no por radicaciones y por ello era factible bajar las radicaciones con la última providencia que se expidiera, ya para la fecha de mi coordinación y dado que se perdía el rastro de algunos expedientes al bajar la radicación se le dio la instrucción a la persona encargada de alimentar el sistema que para esa fecha estaba Mercedes (...) de que no volviera a partir del 20 de septiembre de 2003 a bajar radicaciones con la última providencia dadas las circunstancias anotadas (...) a partir de mi coordinación he tenido en cuenta que el reparto fuera equitativo para lo cual encargué a Ángela Cáceres quien ingresó al grupo a finales de septiembre de 2003 quien era la encargada de hacerle seguimiento a los expedientes en el sentido de poder inferir en dónde se encontraban, qué números tenía cada expediente, cuáles estaba vigentes y cuáles estaba archivados, también debía hacerse un recorderis a cada ponente de cuáles expedientes estaban próximos a caducar previa consulta con el aplicativo. (...) Preguntado. Hay alguna explicación para que las alertas establecidas en las funcionarias (...) para el evento que estamos estudiando, de seis procesos, se haya presentado la caducidad en el interregno de los cargos y descargos que dan cronológicamente a junio a agosto de 2004. Contestó. No sabría yo, tendría que preguntarles a ellas, al respecto, toda vez que ellas deben tener los documentos o pruebas que demuestren que le hacían seguimiento, dadas las funciones que cada una tenía. Además era fácil si uno de esos expedientes no tenía radicación era fácil perder el rastro,

¹⁴ Folios 261 a 266 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁵ Folios 314 a 319 del cuaderno de antecedentes administrativos.

pues Lucety consulta por el radicador de radicaciones y Ángela por el aplicativo que arroja las alertas de caducidades por expediente.

Mediante fallo N.º 555-006 de 1.º de junio de 2005, el jefe del Grupo de Procesos Disciplinarios de la Superintendencia de Sociedades, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Ángela Consuelo López Vargas, en su condición de profesional universitaria 3020-13 de la Planta Globalizada de la entidad, por haber incurrido en la falta grave dispuesta en el artículo 35 numeral 7.º de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes¹⁶.

Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto a través Auto N.º 1000-006 de 13 de junio de 2005, por el superintendente de sociedades, confirmando la decisión inicial¹⁷.

Por Resolución N.º 555-002385 de 15 de junio de 2005, el superintendente de sociedades ejecutó la sanción disciplinaria impuesta a la señora Ángela Consuelo López Vargas¹⁸.

Mediante Resolución N.º 510-322 de 22 de junio de 2005, el coordinador del Grupo de Recursos Humanos de la Superintendencia de Sociedades hizo efectiva la sanción referida, entre el 27 de junio y el 26 de julio del mismo año¹⁹.

3. Análisis de la Sala

3.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo

En primer término la Sala considera indispensable precisar que el control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de unificación:

¹⁶ Folios 17 a 43 del cuaderno principal.

¹⁷ Folios 6 a 16 del cuaderno principal.

¹⁸ Folios 4 y 5 del cuaderno principal.

¹⁹ Folio 3 del cuaderno principal.

b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva²⁰.

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

3.2. Violación del derecho al debido proceso

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes a este, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria²¹.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el «conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las

²⁰ Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

²¹ Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas»²².

Frente a este cargo, la demandante sostiene que le fue vulnerado su derecho al debido proceso, en la medida en que: i) la investigación se tramitó a través del procedimiento verbal, sin que se cumplieran los requisitos para el efecto; y ii) el competente para adelantar la segunda instancia era el superintendente de sociedades y no otro funcionario.

3.2.1. De la aplicación del procedimiento verbal en materia disciplinaria

Respecto al procedimiento ordinario y verbal en materia disciplinaria, la doctrina ha manifestado, lo siguiente²³:

Sobre el procedimiento ordinario en materia disciplinaria, cabe decir, en primer lugar, que las normas de la Ley 734 de 2002 no indican de manera concreta en qué casos procede. Esto

²² Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

²³ Régimen disciplinario, 4ª Edición. Autor: Fernando Brito Ruíz. Páginas: 125 y 209.

es, si ante faltas gravísimas, graves o leves. De esa manera, contrario a lo que afirman algunos, no es categórica la indicación de que procede en todos los eventos, ello para ponerlo en relación con el proceso verbal.

Se puede aseverar que en materia disciplinaria existen dos clases de procesos, el ordinario y el verbal, y que el ordinario parece estar previsto para todos los eventos, mientras el verbal solo para algunos de ellos. Miradas las cosas desde otra perspectiva, hay un listado de casos en donde, conforme al artículo 175 de la referida Ley 734, corresponde adelantar proceso verbal.

(...)

Puede reiterarse que no hay dificultad para decidir en qué momento se dispone adelantar el proceso verbal, en tanto no se presenta duda respecto de la calificación de las faltas por las cuales se puede seguir esa clase de procesos, pues ello es clara. Así, no hay incertidumbre en cuanto tiene que ver con faltas leves; siempre que se esté ante una de esa naturaleza, cabe surtir proceso verbal. La dificultad surge por razón de la distinción que debe hacerse respecto de las faltas, para decir cuáles son leves. Porque la ley no las clasifica sino que deja en manos del instructor tal valoración, dependiendo de varios factores.

La Ley 734 de 2002 en el artículo 175, en relación con la aplicación del procedimiento verbal, dispone:

El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve.

También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta Ley.

En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia. (...) (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, la Corte Constitucional al hacer el estudio de exequibilidad de la mencionada norma, manifestó:

De otro lado y, en estrecha relación con lo anterior, que el procedimiento disciplinario desarrollado por la Ley 734 de 2002 trae una novedad, en el sentido de imbricar los dos procedimientos disciplinarios –el ordinario y el verbal– de manera que cuando se presentan ciertas exigencias, se puede prescindir de determinadas etapas del proceso ordinario con el fin de citar a audiencia y de esta manera asegurar la vigencia de los principios de celeridad y economía procesal. Ello, no sólo concuerda con la finalidad propia del procedimiento disciplinario de asegurar un trámite ágil, eficiente, transparente sino que exige la aplicación de todas las garantías del debido proceso, por manera que no puede afirmarse que se presenta un cambio de reglas procesales en el camino, toda vez que desde un inicio se sabe –pues así lo tiene previsto el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002–, que de presentarse ciertas condiciones, entonces “en cualquier caso” y “cualquiera que sea el sujeto disciplinado” puede citarse a audiencia.

(...)

Como puede constatarse en este último evento, el inciso tercero permite la aplicación del procedimiento verbal en el proceso ordinario por mandato expreso de la ley, cuando se cumplen unas exigencias específicas. Así las cosas, cualquier funcionario público eventual sujeto de acción disciplinaria sabrá por adelantado que si con las pruebas que acompañan la queja o si en desarrollo del proceso ordinario durante la indagación preliminar la autoridad disciplinaria encuentra que se llenan las exigencias sustanciales para proferir pliego de cargos, entonces se podrá citar a audiencia. Desde el comienzo es claro para el funcionario encartado que, de existir prueba fehaciente de la configuración de la falta, podrá aplicarse el procedimiento verbal; en modo alguno se le suma en la incertidumbre jurídica-procesal, pues de antemano –inciso tercero del artículo 175 citado– sabe que ante la existencia de mérito en los elementos de prueba sobre la configuración de la falta y su eventual responsabilidad, el trámite a seguir es el procedimiento verbal. Así, el virtual disciplinado cuenta con tal factor de

predictibilidad, sin que pueda alegar que se ha desconocido el derecho al debido proceso administrativo, pues ello no sobreviene de manera repentina ni arbitraria²⁴.

En tal sentido, la Ley 734 de 2002 creó el procedimiento verbal con el fin de lograr mayor celeridad en los procesos disciplinarios e impedir que la sanción pierda su pertinencia y efectos reparadores²⁵.

Este procedimiento está descrito en los artículos 177 a 180 *ibidem* y se inicia con la citación a audiencia al posible responsable para que rinda su versión sobre los hechos objeto de investigación, y aporte y solicite pruebas. Una vez concluidas las intervenciones se emite la decisión correspondiente, de manera verbal, que se entenderá notificada en estrados, siendo esta la oportunidad para interponer el recurso de apelación, que podrá ser sustentado verbalmente o por escrito dentro del término legal establecido.

Como se mencionó, el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 definió los eventos en los cuales es viable adelantar la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal, así: i) cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; ii) cuando exista confesión; iii) cuando la falta sea leve; iv) cuando se trate de alguna de las faltas descritas en los numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del artículo 48; y v) **en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia**²⁶.

En tal sentido, la finalidad del inciso 3 del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 es permitir a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido

²⁴ C-242 de 2010.

²⁵ En la sentencia C-1076 de 2002 se citan apartes de los antecedentes legislativos de la norma de la siguiente forma «En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creó un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima.» (Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.).

²⁶ Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2010.

cuando se disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza de la existencia de la falta disciplinaria. Así, como lo indicó la Corte Constitucional, es imprescindible que para que opere el procedimiento verbal en situaciones diferentes a las planteadas en los incisos 1.º y 2.º del artículo en mención, estén dadas las exigencias probatorias para que se pueda citar a audiencia, esto es, que esté objetivamente demostrada la falta; y, que exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado.

En el *sub examine*, se observa que el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, mediante Auto N.º 555-039 de 31 de marzo de 2005, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002²⁷, ordenó la apertura de indagación preliminar y decretó las pruebas que se consideraron pertinentes para esclarecer los hechos.

Lo anterior, en atención a lo manifestado por el superintendente delegado para la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia de Sociedades, en relación con la expedición de actos administrativos a través de los cuales se declaró la caducidad en 6 procesos administrativos que estaban bajo la responsabilidad de la señora Ángela Consuelo López Vargas del Grupo de Inversión y Deuda Externa de la entidad.

Ahora bien, una vez se recolectó el material probatorio, el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, a través de Auto N.º 555-063 de 26 de abril de 2005, decidió llevar a cabo la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal, citar a audiencia pública a la señora López Vargas y formularle pliego de cargos, en el que se señaló que, presuntamente, había incurrido en la comisión de una falta grave por haber desatendido la prohibición contenida en el artículo 35 numeral 7.º de la Ley 734 de 2002, procedimiento que estuvo enmarcado dentro de la legalidad, en la medida en que este se llevó a cabo por considerar que las pruebas recaudadas en la actuación de la indagación preliminar eran suficientes para determinar la responsabilidad de la disciplinada,

²⁷ «Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. (...)Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y *podrá oír en exposición libre al disciplinado* para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados».

siendo este el requisito para que la investigación disciplinaria fuera llevada a cabo a través del procedimiento verbal.

En conclusión, al evidenciarse que la determinación del procedimiento a seguir tiene fundamento legal y probatorio, se advierte que la apreciación efectuada por la parte actora no tiene vocación de prosperidad, por lo que, debe despacharse desfavorablemente el cargo formulado.

3.2.2. De la competencia para adelantar investigaciones disciplinarias

De conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional, la finalidad del control disciplinario es garantizar que la función pública sea llevada a cabo en beneficio de la comunidad y para proteger los derechos y libertades de los asociados²⁸. Dicha potestad es ejercida tanto por la Procuraduría General de la Nación, como por las Personerías y por las entidades a través de las oficinas de control disciplinario. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 734 de 2002, dispone:

Artículo 2º. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, **corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado,** conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta. (Negrilla fuera de texto).

En atención a esta norma, la acción disciplinaria se lleva a cabo, preferentemente, por la Procuraduría General de la Nación a través de un control externo por parte del procurador general de la nación, los procuradores delegados, regionales y provinciales, conforme a sus competencias establecidas en el Decreto 262 de 2000.

De igual forma, esta facultad punitiva del Estado también puede ser ejercida por cada entidad pública, para lo cual debe contar con una oficina de control interno disciplinario encargada de conocer de los trámites disciplinarios iniciados en contra los servidores públicos de sus dependencias; y por las Personerías Municipales y Distritales.

²⁸ Ver sentencias de la Corte Constitucional C-417 de 1993, C-251 de 1994, C-427 de 1994.

Ahora bien, la competencia en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 ibidem, se determina por la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

Frente a la competencia por la calidad del sujeto disciplinable, el artículo 75 ibidem prevé que «corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores y miembros».

Por su parte, frente al control disciplinario interno²⁹ de las diferentes entidades del Estado, el artículo 76 del Código Único Disciplinario, consagra:

Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

Bajo los parámetros expuestos, puede concluirse que: **i)** toda entidad del Estado está en la obligación de establecer dentro de su organigrama, una oficina de control interno disciplinario, la cual tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria; **ii)** esta debe estar conformada por servidores públicos, mínimo del nivel profesional; **iii)** su estructura jerárquica debe permitir la doble instancia; **iv)** donde existan regionales o seccionales, las entidades podrán crear oficinas de control interno disciplinario con las competencias pertinentes; **v)** la segunda instancia, es competencia exclusiva del nominador, salvo disposición legal en contrario; y **vi)** estas medidas no vulneran el debido proceso del disciplinado porque este cuenta con las mismas garantías y derechos a presentar descargos, solicitar pruebas, controvertirlas, incoar recursos, recusaciones, nulidades etc.

²⁹ Artículo 77 de la Ley 734 de 2002: Cuando en este código se utilice la locución "control disciplinario interno" debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria.

Respecto a este cargo, la demandante sostiene que la competencia para adelantar la investigación en su contra en segunda instancia, era del superintendente de sociedades, no obstante, la investigación siempre permaneció en la oficina del fallador de primera instancia, incurriéndose así, en una falta de competencia.

En desarrollo de los factores subjetivo, funcional y territorial de competencia establecidos en el Código Único Disciplinario y lo señalado en el acápite anterior, es dable concluir que la autoridad competente para llevar a cabo la investigación disciplinaria en su contra era, en primera instancia, la oficina de control interno de la Superintendencia de Sociedades y, en segunda instancia, su nominador, esto es, el superintendente de sociedades, como en efecto ocurrió en el asunto sometido a consideración, pues, si bien la parte actora señala que la segunda instancia no fue tramitada por el competente, ello no es cierto, ya que el fallo en esta instancia fue efectivamente emitido por el nominador, tal y como lo ordena la Ley 734 de 2002, motivo por el cual considera la Sala que no se configuró una falta de competencia en la promulgación de los actos administrativos acusados.

3.3. Falsa motivación

La doctrina ha definido la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, en los siguientes términos³⁰:

Después de señalar que el vicio en el contenido es un caso de violación de la Ley, agrega que esto puede ocurrir en los siguientes supuestos: a) porque el acto fue dictado contra un precepto de la Ley, o porque al dictarlo la administración consideraba como existente una norma que no existía o viceversa, consideraba como no existente una norma que, en realidad, existía, o porque en la interpretación de la norma jurídica se le da un contenido distinto del que realmente tenía; b) porque si bien la norma jurídica fue correctamente interpretada, se la aplica a un caso que no había contemplado; c) porque la aplicación de una norma jurídica se hace en forma de alcanzar consecuencias jurídicas contrarias a las que ésta quería, se trataría en este supuesto de una falsa aplicación de la Ley.

En tal sentido, quien acude a la jurisdicción para alegar falsa motivación, debe señalar que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión un hecho o hechos que en realidad no existieron, o en qué consiste su errada interpretación.

En cuanto a este cargo, la demandante señaló que el juzgador disciplinario incurrió en falsa motivación, por cuanto i) no se configuró la falta grave que le fue endilgada; ii) no se desconoció deber funcional alguno; y iii) su conducta no debió

³⁰ Teoría degli Atti. Ranelletti. Página 330.

ser calificada a título de culpa grave, en tanto que su comportamiento obedeció a causas externas que no le eran imputables.

3.3.1. De la tipicidad en materia disciplinaria

El artículo 4 de la Ley 734 de 2002, dispone que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización», siendo esta la consagración legal que impone la realización de un proceso de subsunción típica en cada proceso disciplinario, que implica que el operador determine expresamente en cada caso si el comportamiento investigado, según como haya sido demostrado, se adecua efectivamente a la descripción típica establecida en la Ley que se va a aplicar.

Por su parte, el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha establecido en cuanto a este principio en materia disciplinaria, que³¹:

En esa medida, el proceso de subsunción típica de la conducta de quien es sometido a un proceso administrativo disciplinario constituye uno de los componentes de la legalidad de las actuaciones de la autoridad disciplinante. Sólo luego de haber surtido de manera expresa y detallada dicho proceso de razonamiento lógico-jurídico en el texto mismo de la decisión disciplinaria, podrá llegarse a la conclusión de que la conducta investigada es *típica*. La subsunción típica se vincula así directamente, en tanto componente necesario, al principio de tipicidad en el derecho disciplinario. Es, más aún, un proceso de naturaleza técnica que los operadores disciplinarios han de desplegar con el mayor rigor jurídico, ya que en ello se juega el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales procesales y sustantivos del procesado; por lo mismo, presupone que la legislación sancionadora que se invoca haya sido debidamente interpretada en todos sus componentes de conformidad con los distintos métodos hermenéuticos que operan en el sistema colombiano, y que las pruebas que obran en el proceso demuestren en forma contundente la ocurrencia de los hechos y la culpabilidad individual del procesado.

En materia disciplinaria, el proceso de subsunción típica de la conducta del procesado tiene ciertas especificidades que le diferencian del proceso de subsunción típica que realizan los jueces penales. Según ha explicado la Corte Constitucional, en virtud de la admisibilidad del uso, en el ámbito disciplinario, de tipos abiertos y conceptos jurídicos indeterminados, el fallador disciplinario cuenta con un margen más amplio para realizar el proceso de subsunción típica – margen que se activa, se infiere necesariamente, cuando se está ante un tipo abierto o un concepto indeterminado, y que consiste esencialmente en que la autoridad disciplinaria puede –y debe– acudir a una interpretación sistemática de las normas invocadas para efectos de realizar la adecuación típica. En palabras de la Corte Constitucional, esta diferencia entre el derecho penal y el derecho disciplinario «se deriva de la admisión de los tipos en blanco o abiertos y de los conceptos jurídicos indeterminados en materia disciplinaria, [y] hace referencia a la amplitud hermenéutica con que cuenta el operador disciplinario al momento de interpretar y aplicar la norma disciplinaria. // Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha admitido que el investigador disciplinario dispone de un campo más amplio para determinar si la conducta investigada se subsume o no en los supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes. En este mismo sentido, esta Corte ha señalado en múltiples oportunidades que en materia disciplinaria el fallador goza de una mayor amplitud para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas reprochables, pues por lo general la descripción de las faltas disciplinarias debe ser objeto de

³¹ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A de 26 de marzo de 2014, expediente No. 0263-13, consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

complementación o determinación a partir de la lectura sistemática de un conjunto de normas jurídicas que desarrollan deberes, mandatos y prohibiciones»³².

En este asunto, al momento de la formulación de los cargos a la señora Ángela Consuelo López Vargas, el jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades consideró que del material probatorio obrante dentro del expediente era dable imputarle una falta grave por haber incurrido en la prohibición contenida en el artículo 35 numeral 7.º de la Ley 734 de 2002, que señala «A todo servidor público le está prohibido: (...) omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio que está obligado».

Teniendo en cuenta el reproche, es preciso traer a colación el material probatorio analizado por los operadores disciplinarios al proferir las decisiones ahora cuestionadas para así entrar a determinar la configuración de cada uno de los elementos de la falta imputada.

- Las funciones que desempeñaba la señora López Vargas en el Grupo de Inversión y Deuda Externa, las cuales fueron ratificadas en la versión libre como en la audiencia de descargos y en los documentos de «formato de evaluación de desempeño», que, entre otras, eran, «sustanciar los procesos según manual de procedimiento y tramitando las radicaciones en un plazo no mayor a 90 días y efectuar seguimiento a los procesos según el aplicativo del Grupo y observar las inconsistencias para su corrección».³³
- Visita especial realizada el 11 de abril de 2005, por el funcionario investigador del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades a las instalaciones del Grupo de Inversión y Deuda Externa³⁴.
- Versión libre rendida por la señora Ángela Consuelo López Vargas³⁵.
- Descargos presentados por la señora López Vargas³⁶.
- Declaración de la señora Magnolia Arias López³⁷.

Luego de haber hecho referencia a las pruebas que se tuvieron en cuenta por el juzgador disciplinario para emitir los actos administrativos cuestionados, considera la Sala que la conducta reprochada se enmarcó dentro de los elementos típicos de la falta grave, por lo siguiente:

³² Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

³³ Folios 47 y siguientes; y 74, 79, 83, 85 y 91 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁴ Folios 23 a 26 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁵ Folios 47 a 51 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁶ Folios 261 a 266 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁷ Folios 314 a 319 del cuaderno de antecedentes administrativos.

Los elementos básicos de la conducta típica descritos en la falta imputada a la parte actora, son: **1) el haber incurrido en una prohibición consagrada para todos los servidores públicos; y 2) la cual consiste en, omitir, negar, retardar el despacho de los asuntos a su cargo o la presentación del servicio que está obligado.**

Ahora bien, en el *sub examine* está debidamente acreditado que, **primero**, la Superintendencia de Sociedades, ejerce las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera realizada en Colombia en el exterior, así como de las operaciones de endeudamiento en moneda realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia, a través del Grupo de Inversión y Deuda Externa, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2116 y 2155 de 1992 y 1980 de 1996, reglamentario de la Ley 222 de 1995; utilizando para ello el procedimiento administrativo especial establecido en el Decreto 1746 de 1991, que consagra:

ARTICULO 2o. La infracción cambiaria como transgresión de las disposiciones constitutivas del Régimen de Cambios, es una contravención meramente administrativa de las disposiciones vigentes al momento de la infracción, a la que corresponde una sanción coercitiva cuya finalidad es el cumplimiento de tales disposiciones.

ARTICULO 3o. Las personas naturales o jurídicas que no sean intermediarios del mercado cambiario, que infrinjan el régimen cambiario, serán sancionadas con la imposición de multa a favor del Tesoro Nacional hasta el 200% del monto de la infracción cambiaria comprobada.

La multa se graduará atendiendo las circunstancias objetivas que rodearon la comisión de la infracción.

En caso de que una persona natural o jurídica infrinja reiteradamente el régimen cambiario, en forma tal que se infiera razonadamente que las operaciones de cambio han sido utilizadas ficticiamente para amparar ingresos o egresos de divisas que no correspondan a operaciones autorizadas, se podrá imponer como sanción accesoria a la multa la prohibición para celebrar operaciones de cambio durante un término que o podrá ser inferior a un (1) año ni superior a cinco (5).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO

ARTICULO 6o. El término de caducidad de la acción de las infracciones cambiarias será de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia de los hechos.

El anterior término se interrumpirá con la notificación del acto de formulación de cargos y correrá por un (1) año más a partir de dicha notificación. La vía gubernativa se regirá por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

El término de prescripción de la sanción que imponga la Superintendencia de Cambios será de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia que la impuso.

En las infracciones continuadas, el término de caducidad de la acción se contará a partir de la ocurrencia del último acto constitutivo de la infracción.

ARTICULO 7o. La actuación administrativa para determinar la comisión de infracciones cambiarias se iniciará de oficio, por solicitud de informes o mediante la

práctica de visitas administrativas, o por traslado de otras autoridades, o por quejas o informes de personas jurídicas públicas o privadas o de personas naturales, y para su desarrollo no se requerirá del concurso o conocimiento de los presuntos infractores.

Segundo, la señora Ángela Consuelo López Vargas estaba nombrada en el cargo de profesional universitario 3020-13 de la Planta Globalizada en el Grupo de Inversión y Deuda Externa; una de sus funciones era sustanciar los procesos según el manual de procedimiento de la entidad, para lo cual tenía unos plazos determinados; y los procesos que se analizaron dentro de esta investigación disciplinaria, estaban a cargo de la demandante para que realizara lo de su competencia.

Tercero, las actuaciones que se surtieron dentro de los 6 procesos administrativos en los que se declaró la caducidad, fueron las siguientes:

Proceso	Actuaciones	Lo que se acreditó
1. 230-5663 ³⁸	- Mediante Auto de 24 de julio de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se notificó personalmente el 1.º de agosto de 2003. - Los descargos fueron radicados el 14 de agosto de 2003. - - Teniendo en cuenta que el pliego de cargos se notificó personalmente el inversionista el 1.º de agosto de 2003, debió resolver de fondo el 1.º de agosto de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001075 de 7 de marzo de 2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	El proceso se le repartió a la señora López Vargas, el 21 de agosto de 2003. - Pese a que en dicho proceso fue descargada una resolución de multa de 23 de enero de 2004, que hacía parte del proceso N.º 5653, el N.º 5663 seguía perteneciendo a la actora.
2. 230-5507 ³⁹	- Mediante Auto de 14 de mayo de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se emplazó por edicto fijado el 28 de mayo de 2003. - El 27 de junio de 2003, la auxiliar de justicia recorrió los cargos formulados. - Se solicitó la práctica de pruebas, a través de Auto de 6 de agosto de 2003. - Teniendo en cuenta que el	Luego de que se denegaron las pruebas no se surtieron otras actuaciones «lo que no hace válida la justificación (...) en el sentido de que como para el mes de marzo de 2004 no existía radicaciones a su cargo pues estas equivocadamente fueron descargadas al momento de proferirse el auto de pruebas expedidos. Dicha justificación no tiene soporte probatorio

³⁸ Folios 28 vto y 29 del cuaderno de antecedentes administrativos.

³⁹ Folios 37 vto y 38 del cuaderno de antecedentes administrativos.

	pliego de cargos se notificó personalmente a la curadora ad-litem designada para representar los intereses de los inversionistas colombianos, el 25 de junio de 2003, debió resolver de fondo el 25 de junio de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001055 de 7 de marzo de 2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	(...) pues de suyo fueron inicialmente cargadas a la profesional (Ángela) como descargos (...) las radicaciones no salieron de la órbita del proceso»⁴⁰.
3. 230-5651 ⁴¹	- Mediante Auto de 5 de mayo de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se emplazó por edicto fijado el 22 de mayo de 2003. - El 24 de junio de 2003, la auxiliar de justicia recorrió los cargos formulados. - Se solicitó la práctica de pruebas, a través de Auto de 6 de agosto de 2003. - Teniendo en cuenta que el pliego de cargos se notificó personalmente a la curadora ad-litem designada para representar los intereses de los inversionistas colombianos, el 20 de junio de 2003, debió resolver de fondo el 20 de junio de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001056 de 7 de marzo de 2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	Luego de que se denegaron las pruebas no se surtieron otras actuaciones «lo que no hace válida la justificación (...) en el sentido de que como para el mes junio de 2004 no existía radicaciones a su cargo pues estas equivocadamente fueron descargadas al momento de proferirse el auto de pruebas expedidos. Dicha justificación no tiene soporte probatorio (...) pues de suyo fueron inicialmente cargadas a la profesional (Ángela) como descargos (...) las radicaciones no salieron de la órbita del proceso»⁴².
4. 230-541 ⁴³	- Mediante Auto de 8 de agosto de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se notificó personalmente el 14 de agosto de 2003. - Que no se recepcionaron descargos - Teniendo en cuenta que el pliego de cargos se notificó personalmente el inversionista el 14 de agosto de 2003, debió resolver de fondo el 14 de agosto de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001059 de 7 de marzo de	Pese a que los cargos fueron notificados, no se presentaron descargos ni se adelantó actuación adicional alguna luego de ello.

⁴⁰ Según lo manifestó el operador disciplinario de primera instancia y conforme se observa en las pruebas obrantes dentro del expediente disciplinario.

⁴¹ Folios 40 vto y 41 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁴² Según lo manifestó el operador disciplinario de primera instancia y conforme se observa en las pruebas obrantes dentro del expediente disciplinario.

⁴³ Folio 32 del cuaderno de antecedentes administrativos.

	2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	
5. 230-5772 ⁴⁴	- Mediante Auto de 22 de julio de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se notificó personalmente el 25 de julio de 2003. - Que no se recepcionaron descargos - Teniendo en cuenta que el pliego de cargos se notificó personalmente el inversionista el 25 de julio de 2003, debió resolver de fondo el 25 de julio de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001057 de 7 de marzo de 2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	Pese a que los cargos fueron notificados, no se presentaron descargos ni se adelantó actuación adicional alguna luego de ello.
6. 230-5776 ⁴⁵	- Mediante Auto de 31 de julio de 2003 se procedió a formular cargos. - Dicha actuación se notificó personalmente el 8 de agosto de 2003. - Que no se recepcionaron descargos - Teniendo en cuenta que el pliego de cargos se notificó personalmente el inversionista el 8 de agosto de 2003, debió resolver de fondo el 8 de agosto de 2004. - Mediante Resolución N.º 230-001058 de 7 de marzo de 2005, se declaró la caducidad de la acción sancionatoria del Estado respecto a la investigación administrativa cambiaria.	Pese a que los cargos fueron notificados, no se presentaron descargos ni se adelantó actuación adicional alguna luego de ello.

Cuarto, efectivamente, la señora Ángela Consuelo López Vargas omitió algunos asuntos dentro del Grupo de Inversión y Deuda Externa de la Superintendencia de Sociedades, pues, como se observa y lo refiere en su versión libre y descargos, estaba a cargo de aquellos y tenía como función proyectar la decisión de fondo. Ahora, es contradictorio que la demandante en su escrito de demanda señale que no adelantó dichas actuaciones porque, por un error dichas raditaciones no estaban a su cargo, cuando está debidamente demostrado con la visita especial,

⁴⁴ Folios 34 vto y 35 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁴⁵ Folios 30 vto y 31 del cuaderno de antecedentes administrativos.

los documentos y lo que ella refiere en la investigación disciplinaria, que una vez le fueron repartidos los procesos sancionatorios administrativos, siempre permanecieron a su cargo, teniendo como obligación sustanciarlos y llevarlos hasta su culminación.

Aunado a lo anterior, en la declaración presentada por la señora Magnolia Arias, jefe de la señora López Vargas, esta refiere que desde septiembre de 2003 existía un aplicativo en el Grupo referido, que arrojaba las fechas de caducidad en los procesos y el control de los expedientes, siendo este un motivo adicional para endilgar el reproche disciplinario a la actora, en la medida en que además de tener el deber de estar atenta a sus funciones y sus procesos a cargo, contaba con un aplicativo que le permitía darse cuenta del trámite de sus procesos y las fechas de vencimiento de cada uno de ellos.

Cabe resaltar que no son de recibo los argumentos expuestos por la actora para justificar su omisión, en primer lugar, porque el cúmulo de trabajo no puede ser una excusa para el incumplimiento de sus funciones, máxime cuando nunca expuso dicha razón ante su superior para que revisara las labores que le estaban siendo asignadas y, en segundo lugar, si bien la demandante manifiesta que se encontraba bajo una calamidad familiar por una situación de salud de su madre que la obligaba a movilizarse de una ciudad a otra, también lo es que dicha circunstancia no está acreditada con material probatorio suficiente que permita analizar, tal vez, una causal eximente de responsabilidad disciplinaria. Además, no está probado que la señora López Vargas haya solicitado un permiso ante la entidad demandada para tal efecto. Al respecto, el Jefe del Grupo de Control Disciplinario de la Superintendencia de Sociedades, manifestó:

Deja entrever igualmente la implicada que las caducidades se presentaron cuando centraba su atención en su señora madre que tuvo un accidente que la dejó postrada en cama en la ciudad de Neiva para los meses de junio o julio de 2004, sin que hubiese aportado qué calamidad y qué tiempo tuvo que atender constantemente en tal ciudad. Lo que es evidente es que la administración le concedió el derecho al disfrute de unos días de vacaciones a partir de junio 29 a julio 9 de 2004 y compensar tres días lunes de tres semanas consecutivas durante el mes de julio para el logro de tal fin. El procedimiento administrativo para el disfrute de vacaciones es rogado, es decir, tiene que tener una solicitud previa, y si nos vamos por la lógica, entonces es allí en donde la investigada ha calculado el tiempo que le demandaba la atención del evento, no pudiendo generar ello una desatención generalizada de sus labores, pues si ello era lo necesario había podido solicitar licencia no remunerada. Tales circunstancias en la forma como la administración le dispuso en tiempo para operar de acuerdo a sus especiales momentos, no se le excluían de la responsabilidad que le asistía en los procesos a cargo ni se pueden considerar de tal naturaleza que le impedían desarrollar su labor.

3.3.2. De la ilicitud sustancial

En cuanto a la ilicitud sustancial, la Ley 734 de 2002 consagra en su artículo 5, que la conducta de la persona destinataria de la ley es contraria a derecho cuando afecta el deber funcional sin justificación alguna.

Por su parte, el deber funcional «es un instrumento para encauzar la conducta de los servidores públicos, el cual se constituye en la fuente que da vida a la antijuridicidad sustancial y que siempre está referido al ejercicio de funciones públicas porque de lo contrario sería atípico disciplinariamente el comportamiento cuestionado. Dichas funciones deben desarrollarse con apego a las orientaciones de los principios constitucionales y legales, en la medida en que es por esa razón que una persona que se posesiona en un cargo público debe jurar el cumplir el desempeño de sus deberes según la Constitución, la Ley y el Reglamento»⁴⁶.

Así entonces, el derecho disciplinario está previsto para sancionar a aquéllos que desatienden sus funciones o los servicios encomendados, o que atenten contra el interés general, defrauden el erario, violen derechos humanos o incumplan con el propósito esencial de servir a la comunidad, siendo este el motivo por el cual la ley prevé que la falta debe ser de tal entidad, que quebrante el deber funcional, sin justificación atendible, entendiendo que:

El deber funcional puede ser comprendido entonces, como una armónica combinación de elementos misionales y jurídicos que posibilitan el cumplimiento de los fines del Estado, por cuanto las funciones del agente estatal se encuentran en una relación de medio a fin respecto de los mismos objetivos del Estado. Las expectativas de los ciudadanos en relación con el Estado sólo pueden cristalizarse a través del cumplimiento de las funciones de sus servidores, de suerte que los fines de aquél constituyen al mismo tiempo el propósito de las funciones de éstos⁴⁷.

Ahora bien, la señora Ángela Consuelo López Vargas, en su condición de profesional universitario 3020-13 del Grupo de Inversión y Deuda Externa, tenía el deber funcional de tramitar los procesos sancionatorios administrativos bajo los términos establecidos en el Decreto 1746 de 1991 y, así mismo, el deber legal de no dejar que se configurara la caducidad en dichos asuntos al no haber adelantado actuación alguna, ya que ello implicaba que la función de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera realizada en Colombia en el exterior, así como de las operaciones de

⁴⁶ Régimen Disciplinario, cuarta edición. Autor: Fernando Brito Ruíz.

endeudamiento en moneda realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia, se viera deteriorada y, posiblemente, causara un detrimento en el erario, por no sancionar a las empresas que resultaran ser infractoras.

En tal sentido, podría concluirse que las faltas disciplinarias, por regla general, no son de resultado sino de mera conducta y que, además, si bien no causó, en principio, perjuicio alguno el deber funcional se vio alterado con el incumplimiento de una norma y con ello, la vulneración de principios constitucionales.

3.3.3. De la culpabilidad

La culpabilidad en materia disciplinaria, se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, que señala «queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

El **dolo** en materia disciplinaria debe estar conformado por los siguientes elementos; el conocimiento de los hechos, el conocimiento de la ilicitud y la voluntad. Respecto a ello, la doctrina ha establecido lo siguiente:

El dolo se considera como la intención deliberada que tiene el funcionario investigado de desatender el ordenamiento o el ánimo que lo embarga de quebrantar la norma, de causar un daño, o de actuar de manera contraria al interés general o al buen servicio público, de lo cual tiene conocimiento dada su formación su experiencia, las particulares funciones que le han sido asignadas o por haber sido advertido de la incorrección de su proceder o de la falta de cumplimiento de condiciones fijadas en la Ley, las que debía tener en cuenta y aplicar especialmente⁴⁷.

Elemento volitivo, el cual significa la actitud consciente del agente que desea, que quiere, que anhela situarse al margen del derecho disciplinario. Es la actitud que cristaliza un querer jurídicamente importante matizado en un comportamiento contrario a la ley. El elemento volitivo implica que lo conocido tiene que ser deseado, querido o voluntario.

Elemento subjetivo, el cual se representa en el juicio práctico de la razón que surge como consecuencia del querer realizar la conducta típica y antijurídica (antijuridicidad sustancial). Es la materialización de la acción u omisión típica a la cual no se encuentra exclusión de responsabilidad⁴⁹.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado entiende el dolo como el conocimiento y el deseo de incurrir en una conducta jurídicamente reproachable, para lo cual ha manifestado⁵⁰:

⁴⁷ Concepto 4711 del 16 de febrero de 2009, emitido por la Procuraduría General de la Nación.

⁴⁸ Régimen Disciplinario. Fernando Brito Ruiz. Página 183.

⁴⁹ La Culpabilidad en el derecho disciplinario. John Harvey Pinzón Navarrete. Página 102.

⁵⁰ Auto de 13 de mayo de 2014, radicación No. 2014-03799, demandante: Gustavo Petro Urrego, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

De manera crítica debe decirse que, según se indica en el acto sancionatorio, el señor Gustavo Francisco Petro Urrego “conocía los hechos”, y “quería que las empresas del Distrito asumieran, a como diera lugar, la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá”. La expresión transcrita implica que el ente disciplinario no solamente valoró negativamente las motivaciones que el señor Petro Urrego expuso a lo largo del trámite disciplinario, sino que, tal expresión califica la conducta como un mero capricho del actuar. Para el despacho se evidencia que dicha valoración no contiene la entidad suficiente para convencer objetivamente de la intención que motivó la actuación del agente y permita atribuir el dolo como título más gravoso de culpabilidad en materia de responsabilidad disciplinaria. Además, ese “querer” que se manifiesta en el acto como elemento que determina la voluntad del sujeto disciplinado, obedece en el caso concreto, a una interpretación y valoración de la conducta por parte de la autoridad administrativa, en la que no se tuvieron en cuenta otros elementos que permitieran razonablemente determinar el grado de culpabilidad del agente y la gravedad de la falta imputada, como lo sería el haber analizado las causas que motivaron dicho actuar, entre ellas, la adopción de una política pública por parte del alcalde a través de la inclusión de la población recicladora en la prestación del servicio público de aseo.

(...)

De manera similar, sobre la segunda falta que se imputó a título de dolo, expresó que el análisis de culpabilidad se sustentó en el “querer”, lo que no evidencia por sí solo la “voluntad para realizar u omitir el deber o la prohibición”. Por tal motivo, no se encuentra plenamente acreditado que el Alcalde Mayor de Bogotá, haya desplegado la conducta imputada de manera voluntaria, con la unívoca e inequívoca intención de desconocer sus deberes funcionales y transgredir el ordenamiento jurídico.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en relación con el dolo, que:

El dolo en materia disciplinaria implica que el sujeto disciplinable haya tenido conocimiento de la situación típica que implica el desconocimiento del deber que sustancialmente debe observar y que voluntariamente haya decidido actuar en contravía a éste; por tanto, el conocer ya involucra el querer, ya que si se tiene conocimiento y pese a eso se realiza la conducta, es porque efectivamente quiere el resultado⁵¹.

Frente a la culpa, el artículo 44 *ibidem* dispone: «Habrà culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones».

En este asunto, los operadores disciplinarios al momento de imputar el elemento de la culpabilidad, señalaron que la conducta había sido cometida a título de culpa grave y no con dolo, como erradamente lo sostiene la parte actora.

Ahora, al momento de emitir dicha imputación, se sostuvo que la señora López Vargas no actuó con el cuidado necesario que debía tener para la evacuación oportuna de las etapas del proceso en los expedientes antes mencionados y que el lapso de un año, a partir de la notificación del auto de cargos, era tiempo más que suficiente para haber procedido en forma oportuna.

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia T- 319 A de 2012.

En tal sentido, contrario a lo sostenido por la demandante, no era necesario que se encontrara demostrado el elemento de la intencionalidad, dado que este es propio del dolo y, se insiste, el operador disciplinario en este asunto calificó la culpabilidad de la actora a título de culpa grave, no siendo de recibo, como antes se mencionó, la carga excesiva de trabajo y su calamidad personal, en tanto que ello jamás fue acreditado en debida forma por la funcionaria para efectos de que se pudiera analizar una causal eximente de responsabilidad disciplinaria.

3.4. De la igualdad ante la Ley disciplinaria

El artículo 15 de la Ley 734 de 2002, prevé que «Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica».

En cuanto a este cargo, sostiene la parte actora que recibió un trato desigual, en tanto que dentro de una investigación disciplinaria adelantada, por los mismos hechos, en contra de algunos de sus compañeros, estos fueron absueltos por haber encontrado un error en las hojas de ruta de los radicados de los procesos. Para la Sala esta situación no ocurrió, dado que, como antes se mencionó, se encontró debidamente acreditado la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la señora López Vargas sin existir causal eximente de responsabilidad y además, no se probó que en dichos asuntos los supuestos fácticos y probatorios hubieran sido iguales para emitir la misma decisión. Lo anterior, por cuanto en esa oportunidad se demostró que efectivamente se incurrió en un error que no era imputable a los investigados, circunstancia que, se insiste, no ocurrió en el asunto sometido a consideración, pues la demandante siempre tuvo a su cargo los procesos en los cuales se configuró la caducidad.

En ese orden de ideas, considera la Sala que la parte actora no demostró la vulneración del derecho a la igualdad, motivo por el cual el cargo no debe prosperar.

4. Conclusión

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

DECLARAR no probada la excepción de indebida acumulación de las pretensiones, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

DENEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora Ángela Consuelo López Vargas en contra de la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, Notifíquese y ejecutoriada, archívese el expediente.

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS