



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
**Demandante:** Tatiana Andrea Forero Fajardo  
**Demandado:** Nación, Ministerio del Trabajo

**Temas:** Disciplinario

#### SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Quinta de Decisión por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

#### 1. Antecedentes

##### 1.1. La demanda

##### 1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo formuló demanda, en orden a que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Auto N.º 00000779 de 16 de septiembre de 2014, mediante el cual la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Trabajo, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Tatiana Andrea Forero



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

Fajardo y le impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes; y ii) Auto N.º 0026 de 11 de agosto de 2016, proferido por la ministra del trabajo que confirmó la decisión inicial.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) ordenar a la entidad demandada desanotar el registro de la sanción impuesta de los antecedentes disciplinarios; y ii) condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar con ocasión de la sanción disciplinaria.

### **1.1.2. Hechos**

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

i) El 14 de febrero de 1997, la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo se vinculó laboralmente al Ministerio de Trabajo, como inspectora de trabajo del Municipio de Neiva, Huila.

ii) El 4 de enero de 2010, los docentes que prestaron sus servicios a la Fundación Amor y Vida en Neiva, presentaron una queja ante la Personería Municipal de Neiva, por el incumplimiento del pago de algunos contratos de prestación de servicios por parte de dicha Fundación, frente a lo cual se llevó a cabo una conciliación ante el Ministerio del Trabajo, el 30 y 31 de diciembre de 2009.

iii) El 15 de abril de 2011, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Trabajo dio apertura de indagación preliminar en contra de la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora de trabajo.

iv) El 21 de marzo de 2013, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Trabajo formuló pliego de cargos en contra de la mencionada servidora, imputándole una falta grave, por el desconocimiento de lo dispuesto en los artículos



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

34 numeral 1.º de la Ley 734 de 2001, y 1.º numerales 2, 4 y 5 del Decreto 640 de 2001, a título de culpa grave.

v) El 16 de septiembre de 2014, mediante Auto N.º 00000779, dicha dependencia, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora del trabajo, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes.

vi) Contra dicha decisión la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 11 de agosto de 2016, a través de Auto N.º 0026, por la ministra del trabajo, confirmando la decisión inicial.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales, se señalaron los artículos 6 y 29 de la Constitución Política; 6, 12, 34 y 35 de la Ley 734 de 2002; y 87 de la Ley 1437 de 2011.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:

i) Los actos administrativos cuestionados vulneraron el derecho al debido proceso, en tanto que se configuró la prescripción de la acción disciplinaria, pues, desde la ocurrencia de los supuestos fácticos, esto es, 30 y 31 de diciembre de 2009, hasta la fecha en que se emitió la decisión disciplinaria de segunda instancia, 11 de agosto de 2016, transcurrieron más de 5 años a los que hace referencia la normativa aplicable.

ii) Cabe resaltar que el término de la prescripción, en este caso, se empieza a contar desde la conducta endilgada y no desde el momento en que se emitió el Auto de apertura de investigación disciplinaria, en tanto que la Ley 1474 de 2011, no resulta aplicable para este asunto.



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

iii) Para el efecto, debe tenerse en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en las sentencias C-244 de 1996 y C-370 de 2012, en las que se concluye que si el Estado dentro del término concedido por la Ley, no ejercita su potestad sancionatoria, mediante la expedición de una decisión debidamente ejecutoriada, antes del vencimiento del término de prescripción, pierde la facultad de hacerlo, por expreso mandato de la Ley.

iv) Finalmente, se incurrió en falsa motivación, dado que el tiempo de expedición de los actos administrativos acusados no obedeció a criterios de legalidad y razonabilidad.

## **1.2. Contestación de la demanda**

La Nación, Ministerio del Trabajo, por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación:<sup>1</sup>

i) Los hechos objeto de investigación tuvieron ocurrencia el 30 y 31 de diciembre de 2009, por lo tanto la normativa aplicable y vigente para esa época de los hechos, era la Ley 734 de 2002, en su artículo 30.

ii) De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acto principal o primigenio que se debe tener en cuenta para el conteo de los 5 años de la prescripción disciplinaria, es el Auto N.º 00000779 de 16 de septiembre de 2014, que fue proferido dentro del término legal.

iii) Los actos administrativos fueron proferidos con apego a las normas preexistentes para la fecha en que tuvieron ocurrencia los hechos y acatando pronunciamientos de unificación emitidos por el Consejo de Estado, por lo que no es dable señalar la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria.

---

<sup>1</sup> Folios 339 a 341.



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

### 1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Huila mediante sentencia proferida el 16 de agosto de 2018, negó las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:<sup>2</sup>

i) La tesis vigente del Consejo de Estado en torno a la prescripción de la acción disciplinaria es la contenida en la sentencia de 29 de septiembre de 2009, según la cual, dentro del término de 5 años establecido en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.

ii) Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que la prescripción de la acción disciplinaria ocurre cuando ha transcurrido el término de ley sin que se haya tomado una decisión ejecutoriada, lo cual significa que no es suficiente con tomar la decisión de primera instancia y notificarla, sino que dentro del mismo término deben resolverse los recursos interpuestos, cuya decisión no queda en firme con su suscripción sino con su notificación.

iii) Conforme a lo anterior, concluye la Sala que en el estudio de la prescripción de la acción disciplinaria en las providencias de la Corte Constitucional a que se hizo referencia, no se realizó un control abstracto de constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, razón por la cual la postura consolidada y unificada que debe asumirse es la expuesta por el Consejo de Estado.

iv) En este asunto, la falta imputada a la demandante es de carácter instantáneo dado que lo que generó la sanción fueron las actas suscritas el 30 y 31 de diciembre de 2009, por lo que es a partir de dicha fecha que la entidad demandada contaba con 5 años para imponer la sanción, esto es, el 31 de diciembre de 2014.

---

<sup>2</sup> Folios 427 a 444.



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

v) El Auto N.º 000079 cuestionado, por el cual se declaró responsable disciplinariamente a la señora Forero Fajardo fue proferido el 16 de septiembre de 2014 y notificado personalmente el 14 de octubre del mismo año, es decir, que se emitió dentro del término legal.

vi) Por otra parte, pese a que en el escrito de la demanda no se expuso un cargo adicional al de la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria, en atención al control integral, la Sala no encuentra acreditado que la entidad demandada hubiera vulnerado el debido proceso a la disciplinada, pues se formularon correctamente los cargos, se le notificaron cada una de las actuaciones, se practicaron pruebas y se le permitió ejercer el derecho de defensa y contradicción.

vii) Se evidenció que las actas de conciliación no contaban con el encabezado y que de ellas no era posible establecer la identidad de la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, como funcionaria del Ministerio del Trabajo, siendo esta su obligación como inspectora del trabajo. Además, si bien las cuantías por las cuales se conciliaba fueron determinadas en las actas, no se definieron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se daría el cumplimiento por parte de la Fundación Amor y Vida a la obligación que suscribió con los docentes convocantes.

viii) La parte actora desatendió su deber funcional, toda vez que dada su condición de inspectora de trabajo recaía la obligación de intervenir en la solución de los conflictos laborales sometidos a su consideración en materia de conciliación extrajudicial y, no obstante, su conducta fue producto de la infracción al deber objetivo de cuidado.

#### **1.4. El recurso de apelación**

La señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación<sup>3</sup> y lo sustentó así:

---

<sup>3</sup> Folios 450 a 459.



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

i) El tribunal de primera instancia desconoció que al verificar los hechos y la fecha en que fue notificado el Auto N.º 0026 de 11 de agosto de 2016, por medio del cual, la ministra de trabajo, en segunda instancia confirmó la sanción inicial de sancionar a la disciplinada con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes, transcurrieron más de 6 años, es decir, que la acción disciplinaria ya se encontraba prescrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 y lo indicado por la Corte Constitucional.

## **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

### **1.5.1. El demandante<sup>4</sup>**

La parte interesada reiteró los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y el recurso de apelación.

### **1.5.2. La demandada<sup>5</sup>**

Insistió en lo expuesto en la contestación de la demanda.

## **1.6. Concepto del ministerio público.**

Guardó silencio.

La Sala decide, previas las siguientes

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos administrativos acusados, la entidad demandada incurrió en **vulneración del derecho al debido**

---

<sup>4</sup> Índice 13 de Samai.

<sup>5</sup> Índice 12 de Samai.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

**proceso, al configurarse la prescripción de la acción disciplinaria.**

El problema anterior surge de lo solicitado en el recurso de apelación, en aplicación del límite consagrado en los artículos 320<sup>6</sup> y 328<sup>7</sup> del Código General del Proceso en el que la competencia funcional del juez de segunda instancia está limitada por las razones de inconformidad expresadas en el recurso de apelación. Lo anterior significa que cuando el apelante es único, el análisis del *ad quem* debe limitarse a los juicios de reproche esbozados en la apelación, en aras de salvaguardar el principio de la *non reformatio in pejus*.<sup>8</sup>

Así pues, al juzgador de segundo grado le está vedado, en principio y salvo las excepciones hechas por el legislador, revisar temas del fallo de primera instancia que no fueron objeto de impugnación, comoquiera que quedan excluidos del debate debido a que el apelante no formuló oposición frente a ellos. De tal manera, solo podría pronunciarse respecto de asuntos ajenos a la apelación cuando se trate de «las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley»<sup>9</sup>.

Bajo el anterior lineamiento y en razón a que en el *sub lite*, la demandante es apelante único y centró su inconformidad frente a la configuración de la vulneración del derecho al debido proceso por la configuración de la prescripción de la acción disciplinaria, la Sala analizará la controversia a luz del citado planteamiento.

## 2.2. 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

<sup>6</sup> **Artículo 320.** Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión.

<sup>7</sup> **Artículo 328.** Competencia del superior. **El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante**, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

<sup>8</sup> Artículos 31 de la Constitución Política y 328 del Código General del Proceso.

<sup>9</sup> Artículo 328 del Código General del Proceso.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

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 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 consagra 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



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

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 señala 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.

### **2.3. Hechos probados**

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

#### **2.3.1. En relación con la vinculación laboral de la demandante**

De acuerdo con certificación expedida por la coordinadora del Grupo de Administración de Personal del Ministerio del Trabajo, la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo se vinculó laboralmente desde el 14 de febrero de 1997, en el cargo de inspector de trabajo.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Folio 170 del cuaderno de pruebas N.º 1.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

### 2.3.2. En relación con la actuación disciplinaria

El 4 de enero de 2010, un grupo de 8 docentes<sup>11</sup> presentaron una queja ante la Personería Municipal de Neiva, con base en los siguientes argumentos:<sup>12</sup>

... La fundación nos llama a firmar la liquidación el 28 de diciembre de 2009, haciéndonos firmar garantizándonos que nos iban a pagar el 30 a más tardar el 31 de diciembre; nos hicieron firmar acta de conciliación con anterioridad, sin la presencia de la inspectora, luego el día 30 de diciembre, nos citan en la sede del colegio ideas y no se le vio la cara a la inspectora del ministerio de la protección social, ellos salieron a vacaciones desde el 24 de diciembre de 2009, lo confirmó el director del ministerio de protección social. El día 30 de diciembre la inspectora no se presentó, la doctora Tatiana Forero, subdirectora del ministerio de protección social, supuestamente se hizo en otra oficina firmar, estando en vacaciones (...) las actas de conciliación no especifican ni forma, ni fecha de pago, ni cuando se va a ser efectiva; verbalmente la doctora Claudia Pastora Correal Restrepo, manifestó ese día 30 de diciembre de 2009, que iban a hacer ellas las diferentes consignaciones en las cuentas de cada uno, ese mismo día o a más tardar el 31. Las actas de conciliación dicen para el cumplimiento de contratos suscritos con la gobernación y en realidad fueron con la alcaldía.

Con la queja, se allegaron las actas de conciliación suscritas el 30 y 31 de diciembre de 2009, por los quejosos, en las cuales se señaló:<sup>13</sup>

Demandante (...)

Demandado (...) en calidad de representante legal de la Fundación Social Amor y Vida.

En este estado de la diligencia... Con el fin de verificar por la vía conciliatoria un diferendo de carácter laboral; constituido el despacho en audiencia pública e interrogado los interesados acerca de los hechos que originan esta audiencia y oída la reclamación del demandante y las razones del demandado e invitados por el funcionario bajo propuestas claras de conciliación, conviene hacerlo con base en los siguientes antecedentes (...)

Las partes se acercan al despacho con el fin de finiquitar una relación de carácter laboral, para lo cual la empresa manifiesta que cancela las prestaciones sociales al trabajador el cual laboró mediante contrato de obra o labor contratada para el cumplimiento del contrato número 293 suscrito con la gobernación del Huila. Esta liquidación arrojó un monto de... Los cuales serán cancelados mediante cheque número.... Es de notar que la empresa se encuentra al día con la entrega de dotaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior el trabajador manifiesta que acepta y declara a paz y salvo al empleador, por todo concepto laboral, prestación al indemnizatorio, una vez

<sup>11</sup> Anyela Tatiana Losada Gaita, Yudy Alarcón Chala, Cindy Dussan Cárdenas, Teresa Artunduaga Benavides, Moli Constanza Baquero Pabón, Ricardo Conde Macías, Derbis Forero Mosquera y Luis Gabriel Forero Mosquera.

<sup>12</sup> Folios 76 a 78 del cuaderno de pruebas N.º 1.

<sup>13</sup> Folios 79 a 94 del cuaderno de pruebas N.º 1.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

efectúa los datos la totalidad del pago. El inspector deja constancia que una vez terminada la audiencia las partes no manifiestan nada más al despacho y se les hace entrega de un ejemplar como primera copia cada uno la cual a su vez presta mérito ejecutivo en caso de incumplimiento y que la conciliación se realiza de buena fe y no para obrar como fraude en ningún proceso.

El 19 de enero de 2010, la Personería Municipal de Neiva remitió la queja a la Procuraduría General de la Nación, quien a su vez la envió al Ministerio de Trabajo.<sup>14</sup>

El 11 de junio de 2010, a través de Auto N.º 211, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de la Protección Social dio apertura de indagación preliminar en contra de la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora de trabajo de la Dirección Territorial del Huila.<sup>15</sup>

El 18 de noviembre de 2010, la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo rindió su versión libre, dentro de la cual afirmó:<sup>16</sup>

Preguntado. Informe al despacho si conoce haber firmado actas de conciliación el día 30 de diciembre de 2009 entre los trabajadores y el representante legal de la fundación social amor y vida. Contestó. Si recuerdo haber firmado unas actas de conciliación, si con la fundación social amor y vida pero a través de su abogada. Preguntado. Informe al despacho porque usted no dejó su nombre y apellido en las actas de conciliación como lo establece tanto la ley, como la guía del inspector. Contestó. Bueno realmente cuando se presentan acuerdos de conciliación con actas preformas, se coloca el sello donde se establece mi nombre de momento no recuerdo exactamente porque se omitió dicho sello, así como parece el sello de la fecha y la numeración del acta. Esto no es óbice para que un acto de conciliación no tenga validez; con ello tampoco se pone en peligro ningún bien jurídico de la administración pública (...) Preguntado. En el informe que usted presenta al jefe de vigilancia administrativa y función pública manifiesta: respecto al pago de la liquidación de prestaciones sociales, hablando con la fundación, se le liquidó absolutamente todo lo que les correspondía conforme a la ley, por eso firmaron las actas de conciliación (...) les informo por parte de la doctora Claudia Correal que la fundación no le iba a cancelar en cheque (como quedo en las actas) por no haber servicio de banco en esos días y en consideración a los trabajadores se le iba a cancelar con abonos a cuenta mediante Internet, durante estos días a más tardar el 4 de enero de 2010. Al respecto responda: ¿en qué momento de firmar las actas de conciliación ya se le había pagado las prestaciones sociales? ¿por qué permitió usted como inspectora de trabajo que en el acta quedará plasmado serán cancelados mediante cheque números y no la realidad que era a más tardar el 4 de enero de 2010 por Internet, es

<sup>14</sup> Folios 69 a 72 del cuaderno de pruebas N.º 1.

<sup>15</sup> Folios 115 y 116 del cuaderno de pruebas N.º 1.

<sup>16</sup> Folios 157 y 158 del cuaderno de pruebas N.º 1.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

decir en el acta no se dejó consignado la fecha de pago? Contestó: a la primera pregunta manifiesto al despacho que a los trabajadores no se les había cancelado las prestaciones sociales. Realmente cómo quedó consignado en las actas, pues en la primera hoja de las mismas fue el valor que les correspondía por cesantías, intereses a la cesantías, vacaciones y prima de servicios, donde no hubo ningún reparo, por las partes intervinientes. A la segunda pregunta, si revisamos el calendario del 2009, el día 30 de diciembre fue un miércoles. Se tendría una posibilidad de cancelarse en efectivo a los trabajadores el día 31 de diciembre, pero era una simple posibilidad. El pago por Internet, con abono a las cuentas de los trabajadores, se tuvo como mejor opción debido a problemas de seguridad en el traslado de esas sumas de dinero en nuestra ciudad y se estableció como plazo el primer día hábil siguiente que sería el 4 de enero de 2010. Cabe anotar que estamos frente a un contrato con la alcaldía de Neiva, en donde debería quedar legalizado y finiquitado al finalizar la vigencia del año 2009. Por ello la interventora del contrato necesitaba que estuvieran las actas de conciliación con los trabajadores para hacerse el desembolso a la fundación del saldo final del contrato (...) preguntado. Usted considera que podía firmar actas de conciliación, estando encargada de otro cargo que no tiene competencia para firmar actas de conciliación. Contestó. Recuerdo muy bien que la resolución de encargo del nivel central llegó a mis manos el mismo 30 de diciembre, por lo tanto tan pronto la tuve en mis manos y atender las audiencias programadas me dirigí a la gobernación del Huila para posicionarme como directora encargada, teniendo dificultad por ser época de fin de año para la posesión. Quiero dejar constancia que mi cargo dentro de la planta global del ministerio es inspectora de trabajo y por ende como inspectora de trabajo estoy facultada para firmar las actas de conciliación.

El 15 de abril de 2011, por Auto N.º 178, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio del Trabajo dio apertura de investigación disciplinaria en contra de la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo y decretó la práctica de pruebas.<sup>17</sup>

El 21 de marzo de 2013, mediante Auto N.º 00004, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio del Trabajo formuló pliego de cargos en contra de la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora del trabajo, así:<sup>18</sup>

Al revisar las mencionadas actas pudo verificarse que fueron suscritas por la encartada sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos por la ley para este tipo de actos, pues además de qué no se incluyó su nombre y los encabezados y tampoco es posible establecer su identidad a partir de las firmas en ellas estampadas por tratarse de rúbricas e ilegibles, en ellas sólo se estableció la cuantía por la cual se conciliaba pero no el tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas, así como tampoco el modo en que ellos se haría, pues aún cuando se registró que la suma dineraria sería cancelada través de cheque, ello no estaba acorde con la realidad (...)

<sup>17</sup> Folios 161 a 163 del cuaderno de pruebas N.º 1.

<sup>18</sup> Folios 197 a 2020 del cuaderno de pruebas N.º 1 y 2.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

Así mismo, pese a que en el encabezado de las actas se señaló que se hacía presente la apoderada del demandado fundación social amor y vida, más adelante se dejó constancia en el acta de que las partes se acercaban al despacho con el fin de finiquitar la relación de carácter laboral para lo cual la empresa se comprometía a pagar las prestaciones sociales en virtud de los contratos suscritos, según dicen las actas, con la gobernación del Huila, en unos casos y con la Secretaría de educación municipal, en otros, cuando no eran estos quienes tenían la calidad de empleador (...) Con la actuación antes precisada, a la funcionaria quien fungía como inspectora de trabajo, en la dirección territorial Huila, para la época de los hechos, pudo desconocer el numeral uno del artículo 34 de la ley 734 de 2002, según el cual debía dar cumplimiento a la ley y a los manuales de funciones.

(...)

Así las cosas, en el caso analizado, se observa que la funcionaria investigada suscribió las actas de conciliación sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para tal fin, cuyo cumplimiento es obligatorio y no depende del capricho del inspector de trabajo.

Con dicha conducta se estableció que la disciplinada incurrió en una falta grave por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 34 numeral 1.º de la Ley 734 de 2002, a título de culpa grave.

Dentro del término legal, la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, a través de apoderado judicial presentó sus descargos.<sup>19</sup>

El 16 de septiembre de 2014, mediante Auto N.º 00000779, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Trabajo, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora del trabajo; sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes.<sup>20</sup>

Contra dicha decisión la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 11 de agosto de 2016, por Auto N.º 0026, por la ministra del trabajo, confirmando la decisión inicial.<sup>21</sup>

#### **2.4. Caso concreto – Análisis de la Sala**

<sup>19</sup> Folios 215 a 221 del cuaderno de pruebas N.º 2.

<sup>20</sup> Folios 294 a 316 del cuaderno de pruebas N.º 2.

<sup>21</sup> Folio 49 a 62 del cuaderno de pruebas N.º 1.



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

#### **2.4.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo**

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como finalidad restaurar el ordenamiento jurídico transgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta las normas legales o constitucionales con la consecuente decisión de restablecer el derecho vulnerado. Esta competencia ha de estar en consonancia con la previsión contenida en el artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala como objeto de esta jurisdicción la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley y la preservación del orden jurídico e impone la observancia de los principios constitucionales y del derecho procesal.

La anterior previsión encuentra sustento constitucional en los artículos 1, 2, 4, 29, 228 y 230, normas contentivas de principios y valores que imponen su acatamiento como presupuesto de legitimidad institucional y legalidad de los actos jurídicos que sus representantes profieren. De modo que toda manifestación de voluntad estatal conecta indiscutiblemente con la nueva realidad del Estado que no sólo ha de ser percibido en su papel de represor y vigilante, sino en su sentido más significativo de garante y constructor de aquellas realidades que tienen como propósito el bienestar del individuo como fin en sí mismo.

Por ello, el papel del juzgador no puede quedar relegado al de simple verificador, condicionado por los formalismos que imponen restringir su ámbito de razonamiento a los términos de una demanda o de los mismos actos, frente a los cuales no es dable simplemente declarar su conformidad o disonancia con el ordenamiento jurídico, con la posibilidad de que la decisión de la controversia jurídica resulte insuficiente para los fines mismos de la justicia. El salto cualitativo que imprimió al juzgador la Constitución de 1991, permite anteponer el análisis pleno, integral del caso.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

Sobre este tema, esta Subsección en sentencia de 26 de marzo de 2014, con ponencia del magistrado Gustavo Gómez Aranguren razonó en los siguientes términos:

#### **3.4. Alcance del control judicial frente a procesos disciplinarios.**

El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación **es un control pleno e integral**, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, por ende no serán de recibo las interpretaciones restrictivas que limiten la función disciplinaria a simplemente garantizar el pleno apego con el orden jurídico como garantía de legitimidad de estas potestades públicas.

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, con su catálogo de derechos fundamentales y sus mandatos de prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228, C.P.) y de primacía normativa absoluta de la Constitución en tanto norma de normas (art. 4, C.P.), implicó un cambio cualitativo en cuanto al alcance, la dinámica y el enfoque del ejercicio de la función jurisdiccional, incluyendo la que ejercen los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa (incluyendo al Consejo de Estado). En efecto, según lo han precisado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, la plena vigencia de los derechos y garantías fundamentales establecidos por el constituyente exige, en tanto obligación, que los jueces sustituyan un enfoque limitado y restrictivo sobre el alcance de sus propias atribuciones de control sobre los actos de la administración pública, por un enfoque garantista de control integral, que permita a los jueces verificar en casos concretos si se ha dado pleno respeto a los derechos consagrados en la Carta Política.

Esta postura judicial supone evidentemente una rectificación a la posición doctrinal y jurisprudencial prevaleciente con anterioridad, en cuyo alero las atribuciones del juez contencioso-administrativo son formalmente limitadas y se restringen a la protección de aquellos derechos y normas expresamente invocados por quienes recurren a la justicia, que otorgaba un alcance excesivamente estricto al principio de jurisdicción rogada en lo contencioso-administrativo. Este cambio, constitucionalmente impuesto y de gran calado, se refleja nítidamente en un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, en el cual la Sección Segunda - Subsección B de esta Corporación, y dando aplicación directa a los mandatos de la Carta, rechazó expresamente una postura restrictiva que limitaba las facultades garantistas del juez contencioso-administrativo en materia de control de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con base en el principio de jurisdicción rogada, y adoptó en su reemplazo una postura jurisprudencial que exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, **un control sustantivo pleno que propenda por**



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

**materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución.<sup>22</sup>**

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

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

(...)

Posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación, dejó sentado que el control de legalidad de actos de carácter sancionatorio como 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. Dijo la Sala:

«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

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 76001-23-31-000-2000-02501-01(1146-05). Actor: Milton José Mora Lema. Demandado: Procuraduría General de la Nación. consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

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 efectiva.»<sup>23</sup>

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

#### **2.4.2. 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 disciplinaria<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Sentencia proferida el 9 de agosto de 2016 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez (E), referencia: 110010325000201 100316 00 Núm. interno: 1210-11, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

<sup>24</sup> Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

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 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»<sup>25</sup>.

**Frente a este cargo, la demandante sostiene que se configuró la prescripción de la acción disciplinaria, por cuanto desde la fecha de la ocurrencia de los hechos y la**

<sup>25</sup> Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

notificación de la decisión disciplinaria de segunda instancia, transcurrieron más de 5 años.

#### 2.4.2.1. De la prescripción de la acción disciplinaria

El artículo 30 de la Ley 734 de 2002, vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos, establece que «la acción disciplinaria prescribe en 5 años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto. (...)».

Al respecto, debe señalarse que para el año 2009, el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tenía una posición pacífica y unificada en relación al límite temporal de la competencia sancionatoria. Así, mediante providencia del 27 de abril de 2009, radicado interno: S-00261, magistrado ponente, Luis Rafael Vergara Quintero, se manifestó:

##### **TESIS No.1:**

Sostiene que el acto administrativo mediante el cual la Administración impone una sanción, de acuerdo con el artículo 38 del C.C.A. debe ser **expedido** dentro del término de tres (3) años, **independientemente de su notificación y ejecutoria**.

Puede leerse en la sentencia de 22 de abril de 1994, proferida dentro del expediente No.5158, Sección Cuarta M.P. Consuelo Sarria Olcos; también se encuentra el **salvamento de voto** de la sentencia No.6547 de noviembre 16 de **2001**. El planteamiento es el siguiente:

- Para interrumpir la caducidad basta que la Administración expida el acto sancionatorio, que es el acto definitivo de la actuación administrativa y cite al interesado a notificarse personalmente dentro del término de caducidad.
- Nadie puede sacar partido de su renuencia a notificarse, es decir, derivar derechos a partir de una conducta elusiva.
- A falta de norma concerniente a la interrupción de la caducidad en el C.C.A., sería preciso remitirse al artículo 90 del C.P.C., según el cual no opera la caducidad si la notificación de la providencia al demandado se realiza dentro de los 120 días siguientes a la notificación que de ella se haga al demandante (en este caso, la Administración).

##### **TESIS No.2**

Se considera que la actuación que pone límite a la facultad sancionatoria, es la **expedición y notificación** del acto que impone la sanción primigenia. Lo anterior independientemente de las fechas en que se interpongan y resuelvan los recursos de la vía gubernativa.

##### **TESIS No.3**

Esta tesis sostiene que dentro del término de caducidad debe proferirse, no sólo el acto que pone fin a la actuación administrativa, sino que, también deben expedirse y notificarse los actos que ponen fin a la vía gubernativa, ya que de no ser así, ello generaría inseguridad jurídica para el administrado.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

La Sala Transitoria acoge la tesis según la cual la competencia sancionatoria se conserva desde que haya tenido lugar la expedición y notificación del acto definitivo, es decir, el acto que impone la sanción, como quiera que es allí donde se concreta la manifestación de la voluntad de la administración que con la sanción protege el orden general, a través de la aplicación de la medida correctiva. Ha de precisarse que el acto debe estar debidamente notificado, pues este es el presupuesto para que produzca efectos.

Los actos que resuelven los recursos contra el primigenio, si bien es cierto que agotan la vía gubernativa y confieren un carácter definitivo a la decisión, no son para la Sala relevantes en el tema del límite temporal de competencia para ejercer la facultad sancionatoria, pues no son otra cosa que pronunciamientos derivados del primero y referidos a la manifestación de la voluntad inicial.

En atención a ello, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,<sup>26</sup> estableció que el término de prescripción de 5 años **se interrumpe con la expedición del acto principal y su respectiva notificación al disciplinado**, por ser este el que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria y concreta la voluntad de la administración, siendo esta la posición pacífica y unificada que desde dicho momento ha venido aplicando esta Corporación. Al respecto, sostuvo:

...Se hace necesario entonces "cuándo" debe entenderse impuesta la sanción, como quiera que la interpretación al respecto determinará la manera de establecer si la facultad sancionatoria en materia disciplinaria se ejerció o no de forma oportuna...

Por su parte, **los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción** porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

**Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de**

<sup>26</sup> En sentencia de 9 de septiembre de 2009, radicado No. 11001031500020030044201, consejera ponente: Susana Buitrago.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

**ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla** y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

En este orden de ideas, en el sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. **Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad, pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria"** (negrillas fuera del texto original).

Posteriormente, mediante fallo de tutela del 17 de abril de 2013, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado determinó **revocar** la sentencia del 29 de septiembre de 2009 de la Sala Plena a que se hizo referencia y **dejó en firme** la providencia de la Sección Segunda – Subsección B del 23 de mayo de 2002, en la que se establecía un criterio diferente en cuanto a la manera de determinar la prescripción de la acción disciplinaria.

Sin embargo, la decisión de los Conjuces fue impugnada, y a través de providencia del 6 de marzo de 2014, la Sección Cuarta del Consejo de Estado resolvió la impugnación presentada, en el sentido de revocar tal decisión, y negar por improcedente la acción de tutela instaurada en contra del fallo del 29 de septiembre de 2009 proferido por la Sala Plena de la Corporación. En este pronunciamiento se dijo:

En ese orden de ideas, la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado para definir por importancia jurídica asuntos que sean sometidos a su consideración, como tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, obedece, precisamente, a la necesidad de establecer un tribunal con la facultad de instituir y fundar los lineamientos jurisprudenciales bajo los cuales se deben resolver las cuestiones jurídicas de su competencia y, en esta medida, materializar el postulado de la seguridad jurídica.

Lo anterior no implica que las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tengan el carácter de estáticas, pues esto negaría la naturaleza misma del Derecho como ciencia del deber ser, simplemente asigna a esta la competencia



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

exclusiva de modificar sus propios postulados y, por vía de jurisprudencia, la de las Secciones y Subsecciones que la componen y de los tribunales y jueces administrativos.

En tal sentido, reconocer la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales ejecutoriadas supone, sin discusión alguna, apartarse del principio de seguridad jurídica, ya sea (i) en procura de la supremacía de otros principios o (ii) para garantizarla protección de un derecho fundamental.

**No obstante, tratándose de decisiones adoptadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, aceptar la procedencia de la acción de amparo implica desechar por completo tal principio y admitir que cualquier juez, aun cuando sea de inferior jerarquía, está habilitado para modificar las decisiones del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, cuestión estrechamente ligada con el principio de cosa juzgada.** (Negrillas fuera del texto).

La Sección Cuarta dejó claro entonces, que la acción de tutela contra providencias judiciales expedidas por la Sala Plena del Consejo de Estado resulta improcedente, pues de aceptar lo contrario se pondría en riesgo el principio de seguridad jurídica, en tanto se admitiría que un juez de cualquier jerarquía, incluso inferior, pueda modificar las decisiones de la Sala Plena del órgano de cierre, incluso las adoptadas por importancia jurídica; improcedencia que se reafirma si se tiene en cuenta que precisamente a la Sala Plena del Consejo de Estado le fue establecida la facultad de fijar el alcance e interpretación de normas jurídicas, como efectivamente ocurrió en el caso estudiado, en el que se determinó la interpretación del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, en cuanto al término de prescripción de la acción disciplinaria.

Así las cosas, la tesis jurisprudencial a aplicar respecto de la prescripción, es sin duda la contenida en la sentencia del 29 de septiembre de 2009 de la Sala Plena del Consejo de Estado, según la cual, **tratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad se expide y se notifica el acto administrativo principal que resuelve de fondo el proceso sancionatorio, esto es, la decisión disciplinaria de primera instancia.**

**En el *sub examine* se observa que la conducta reprochable disciplinariamente data del 30 y 31 de diciembre de 2009, fecha en la cual la disciplinada, en su condición de inspectora de trabajo, suscribió unas actas de conciliación sin tener en cuenta**



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

los requisitos establecidos en la Ley 640 de 2001, lo cual trajo como consecuencia que estas no prestaran mérito ejecutivo, pues, no se estableció correctamente una obligación clara, expresa y exigible.

Así, a partir de esta fecha el operador disciplinario contaba con 5 años para emitir y notificar el acto administrativo a través del cual se resolviera de fondo la investigación disciplinaria. De acuerdo con el material probatorio, el 16 de septiembre de 2014, por Auto N.º 00000779, la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Trabajo, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo, en su condición de inspectora de trabajo, por haber incurrido en una falta grave por desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 34 numeral 1.º de la Ley 734 de 200, a título de culpa grave, sancionándola con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 1 mes.<sup>27</sup>

Dicha decisión fue notificada, personalmente, el 14 de octubre de 2014, a la señora Forero Fajardo.<sup>28</sup>

Con lo anterior, resulta claro que desde el momento de los hechos acaecidos, esto es, 30 y 31 de diciembre de 2009, y hasta la notificación del fallo de primera instancia, 14 de octubre de 2014, no transcurrieron más de 5 años para considerar la ocurrencia de dicho fenómeno, teniendo en cuenta la posición unánime del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual el cargo no está llamado a prosperar.

- Ahora, la parte actora insiste en que debe tenerse en cuenta la postura de la Corte Constitucional acerca de la prescripción de la acción disciplinaria, para concluir que en este caso sí se configuró, dado que la decisión disciplinaria de segunda instancia se notificó el 26 de agosto de 2016, es decir, cuando el término ya había fenecido.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Folios 294 a 316 de cuaderno de pruebas N.º 2.

<sup>28</sup> Folio 269 del cuaderno de pruebas N.º 2.

<sup>29</sup> Folio 279 del cuaderno de pruebas N.º 2.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado, en torno a la prescripción de la acción disciplinaria, en sentencias C-244 de 1996 y T-282A de 2002, que ésta acaece cuando ha transcurrido el término de Ley sin que se haya tomado una decisión ejecutoriada, es decir, que dentro del término de los 5 años, la autoridad disciplinaria está obligada a proferir y notificar la decisión que resuelve los recursos en contra de la sanción impuesta.

Así las cosas, si bien existen dos posturas relacionadas con este fenómeno, tanto el Tribunal de primera instancia como esta Sala acogen la postura consolidada, reiterada y vinculante fijada por el Consejo de Estado que sostiene, se insiste, que el término de los 5 años referidos en la norma, se interrumpe con la emisión y notificación del acto principal, esto es, la decisión disciplinaria de primera instancia, como ocurrió en este asunto.

### **3. De la condena en costas**

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016<sup>30</sup>, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardí, consejero Ponente: William Hernández Gómez.



Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>31</sup>, la Sala condenará en costas de segunda instancia a la demandante, teniendo en cuenta que el recurso de apelación interpuesto no prosperó y el apoderado de la entidad demandada presentó alegatos de conclusión.

#### **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 confirmará la sentencia de primera instancia que negó 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:**

**Primero.- Confirmar** la sentencia proferida el dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018) por el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Quinta de Decisión que negó las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por la señora Tatiana Andrea Forero Fajardo contra el Ministerio de Trabajo.

---

<sup>31</sup> «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



---

Radicado: 41001-23-33-000-2017-00140-01 (0685-2019)  
Demandante: Tatiana Andrea Forero Fajardo

**Segundo.-** Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmado electrónicamente

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA.

GMSM