



SECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ

Rad. No.: 2-2024-3562
Fecha: 19/03/2024 17:00:52
Destino: ENTIDADES DISTRICTALES
Cop a: N/A
Anexos: N/A



INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO 26-03-2024 09:24:47

2024ER767 O 1 Fol:1 Anex0

Origen: SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL/MARIA PAULA TORRES MARL

Destino: OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO/CHALARCÁ

Asunto: LINEAMIENTO_IDAGACION_PREVIA

Obs.:



CIRCULAR N°. 015 DE 2024

14 MAR 2024

Para: SERVIDORES/AS Y COLABORARES/AS DEL DISTRITO CAPITAL

De: DIRECCIÓN DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Asunto: Lineamiento indagación previa: Procedencia, objetivo y trámite.

Respetados/as servidores/as del Distrital Capital:

Corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios, diseñar e implementar las políticas públicas en materia disciplinaria que contribuyan al fortalecimiento institucional, al desarrollo de la Administración Distrital y a la lucha contra la corrupción.

En tal sentido, se dispondrá dar los lineamientos sobre indagación previa en cuanto su procedencia, objetivo, trámite y pruebas, en los siguientes términos:

El Código General Disciplinario distinguen diferentes etapas que tienen una estructura, cumplen una función y tienen una finalidad o instrumentalidad propias. La Corte Constitucional ha sostenido que el proceso disciplinario constituye un todo unitario que es producto de una actividad secuencial que se desarrolla a través de una serie de etapas o actos procesales preclusivos, que conducen al logro de su finalidad, es decir, a obtener el resultado práctico que constituye su objeto, como es la de establecer la responsabilidad disciplinaria de los infractores del régimen disciplinario¹.

Es así que la Ley 1952 de 2019 ha dispuesto de las siguientes etapas procesales:

- (i) **Etapas de Instrucción:** Es el momento procesal que comienza cuando se conoce la noticia disciplinaria y finaliza cuando se formula y notifica el

¹ Sentencia C-430/97.

Carrera 8 No. 10-65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



CO21/962806



pliego de cargos o termina la actuación y ordena el archivo, según corresponda.

Esta etapa se compone de dos fases: (i) la indagación previa y (ii) la investigación disciplinaria.

- (ii) **Etapa de juzgamiento:** Se efectúa después de la investigación. En esta etapa, se verifica si la conducta es constitutiva de falta disciplinaria y si el disciplinable es responsable. Comienza con el auto de fijación de procedimiento, en el cual el funcionario a cargo del juzgamiento debe decidir si el juicio se realizará por el procedimiento ordinario o verbal. Finaliza con auto de terminación o el fallo (sancionatorio o absolutorio).
- (iii) **Segunda instancia:** Entendida como el procedimiento que se realiza después de que se concede el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia. La segunda instancia termina con la decisión definitiva de la autoridad disciplinaria. Teniendo en cuenta que la segunda instancia es un principio esencial para preservar el debido proceso y la integridad de los derechos e intereses de los sujetos procesales, también hace referencia a todas las actuaciones de conocimiento del funcionario de segunda instancia, como los recursos de apelación, queja que tienen algunas actuaciones proferidas dentro del proceso disciplinario, y de la consulta de las suspensiones provisionales.

1. Indagación previa.

1.1. Marco normativo:

Esta etapa se encuentra regulada en la Ley 1952 de 2019 –Código General Disciplinario, en el artículo:

Artículo 208: Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa.

La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación previa podrá extenderse a otros seis (6) meses.

Para el adelantamiento de la indagación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos. Cuando a la actuación se allegue medio probatorio que permita identificar al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación.

Parágrafo. Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada material.

1.2. Procedencia de la indagación previa.

Conforme al artículo 208 del CGD, procede cuando se evidencia en la noticia disciplinaria mérito suficiente o probable para adelantar un proceso disciplinario en virtud de la existencia de conductas con relevancia disciplinaria y existe duda respecto de la identificación o individualización del posible autor (o autores) de la conducta que se debe investigar.

1.3. Finalidad de la indagación previa.

Esta etapa tiene un carácter contingente y solo tiene lugar cuando hay duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria. Lo anterior, teniendo en cuenta que uno de los presupuestos normativos para la apertura de investigación disciplinaria es la identificación del disciplinable, por ende, se constituye como la finalidad de la etapa de indagación previa.

Al igual que ocurre con la lógica de la investigación disciplinaria, se aplica el método deductivo (de lo general a lo particular) como proceso de investigación que permite llegar a un presunto responsable, partiendo de premisas generales dentro de las cuales no se tiene conocimiento de un infractor determinado².

1.3.1. Definición de identificación e individualización.

La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios analizó el asunto en el Concepto C-119-2023, en el que define la identificación y la individualización, veamos:

"Individualizar o individuar significa el proceso más o menos complicado de concretar a una persona, de distinguirla con sus características de todas las

² Metodología de la investigación disciplinaria.

demás. Es una tarea de índole originaria que supone la concreción de una persona por la reunión de una serie de elementos que sobre ella poseemos, elementos que provienen de ella misma y que se refieren a sus características, a lo que le es propio como individualidad física o moral.

Identificar es algo que se haya íntimamente ligado a lo anterior, pero que es, sin embargo, diferente en un sentido amplio, genérico, identificar implica una yuxtaposición, el proceso más o menos complicado de ver si lo que se posee respecto a la individualidad de alguien corresponde, se ajusta a la misma [sic]. La identificación es el resultado final a que toda individualización debe concluir. Identificar, pues, no es precisamente descubrir, sino confirmar, realizar un reconocer, acreditar la exactitud de lo individualizado, de lo conocido". (Criminalística, en Enciclopedia OMEBA, Tomo V, pág.119).

Por la primera operación, la de individualizar, se establece que se trata de una persona determinada, de una integridad sicofísica aislada, de alguien que se concreta en la afirmación "Este y no otro". Por la segunda (identificación), se agregan a esa individualización el nombre, apellido, edad, lugar de nacimiento, residencia actual, estado, profesión, etc., [...]³.

Esa misma corporación, con posterioridad, indicó, al respecto:

La identificación de alguna manera está asociada a la idea de documentos oficiales, pero trasciende a otros aspectos. Se enmarca en el campo de la antropología cultural y en la vida de relación. Alude a todos los datos que han sido asignados a una persona para su realización dentro de la sociedad, por razón de su origen, sea por el lugar de nacimiento o los que nacen en el núcleo familiar, como los que se refieren a sus nombres y apellidos, a sus vínculos de consanguinidad o afinidad; luego, a los documentos que lo identifican en los actos de su vida pública y privada y en los registros oficiales como son la cédula de ciudadanía, la libreta militar, un carné de vinculación al servicio público, los certificados sobre antecedentes penales, policivos, disciplinarios, etc. Es decir, la identificación comprende todos aquellos datos que otorgan a una persona un sitio jurídico dentro de la organización social.

En el marco de la normatividad procesal penal, la palabra individualización corresponde a la operación a través de la cual se especifica o determina a una

³ Sentencia del 25/09/79, m. p.: PEDRO ELÍAS SERRANO ABADÍA, citada por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", providencia del 13/08/18, rad. 730012331000201100648 01 (45689), C. p.: JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS.

persona, por sus rasgos particulares que permiten distinguirla de todas las demás. Alude a las personas como fenómeno natural, a las características personalísimas de un ser humano, que lo hacen único e inconfundible frente a todos los demás pertenecientes a su misma especie. En este sentido, la individualización es un concepto interesante a la antropología física, a la morfología⁴.

En materia disciplinaria, la operación de individualización e identificación⁵ del posible autor de una falta, en la etapa de indagación previa, se ve morigerada, principalmente, en consideración a la calidad de los sujetos disciplinables y su vínculo con el Estado; por ello, en el concepto C-168 —2018, se señaló lo siguiente:

Como en aras del establecimiento de la identificación del autor de la conducta, se le concede a la autoridad disciplinaria competente la posibilidad de hacer uso de los elementos probatorios legales —sumado al hecho de que el vínculo existente entre los servidores públicos con el Estado, e inclusive la participación de los particulares en los roles estatales, flexibiliza esta labor⁶, la información requerida puede obtenerse del contenido de la queja o informe, de los respectivos anexos, de la consulta que se haga en las páginas oficiales de las entidades a las cuales estén vinculados dichos sujetos, de las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación, etc. ».

Aunado a ello, en el concepto C-156 — 2017, al pronunciarse sobre la viabilidad de archivar una actuación que se encuentra en la etapa de indagación preliminar porque no se pudo lograr la identificación o individualización del autor de la falta, esta Auxiliar concluyó que «una mínima revisión de la actuación procesal, del acervo probatorio referido a la organización de la entidad de la cual forman parte los presuntos autores, su rol funcional, el contexto de la comisión de la conducta, da elementos de juicio suficientes para colegir una evaluación de la indagación preliminar con apertura de investigación y la vinculación procesal correspondiente, si a ello hubiere lugar. Ante la ausencia total de elementos como los anotados, corresponde su evaluación bajo los parámetros del artículo 73 del CDU (ahora artículo 90 del CGD), declarando la causal y disponiendo el consecuente archivo».

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 10/06/09, proceso 27028, m. p.: AUGUSTO J. IBÁÑEZ GUZMÁN.

⁵ La doctrina disciplinaria ha precisado que la identificación «está referida no sólo al verdadero nombre y apellido del investigado, sino también a su estado civil, su domicilio, profesión, cargo, funciones y las distintas variaciones que pueden presentarse respecto de su situación administrativa». (SÁNCHEZ HERRERA, ESQUIUO MANUEL. Dogmática practicable del derecho disciplinario. Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica, 4.1 ed. 2020, p. 365).

⁶ La normativa penal cuenta con distintos métodos para efectos de identificar a las personas, tales como los que se utilizan por parte de la ciencia criminalística en sus manuales, las características morfológicas, huellas digitales, carta dental, y perfil genético de los presuntos responsables, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 420 del CPC. Asimismo, procede el reconocimiento por medio de fotografías, videos o en fila. Todos estos procesos están regulados en el Código de Procedimiento Penal» (ver sentencia T-653/14).

Por lo tanto, aunque el objetivo principal de la etapa de indagación previa es identificar o individualizar al posible autor de una falta disciplinaria, esto no significa que la recolección de pruebas deba limitarse a este aspecto. Dado los fines⁷ del proceso disciplinario y el principio de investigación integral⁸, es posible ampliar la etapa probatoria en indagación para demostrar (i) la existencia del hecho, (ii) determinar si constituye una falta, (iii) establecer si el hecho a indagar si se encontraba dentro de las funciones del servidor público involucrado en la noticia disciplinaria y por ende, se pueda desprender la presunta responsabilidad del individuo involucrado que permita trazar una línea de investigación coherente, o (iv) si actuó bajo una causal de exclusión. Estas pruebas podrán ser controvertidas una vez que el presunto individuo adquiera la condición de disciplinable.

Aunado a lo anterior y considerando los principios y normas rectoras de la Ley disciplinaria, en particular el artículo 1° sobre el reconocimiento de la dignidad humana, se establece que cualquier persona involucrada en un procedimiento disciplinario será tratada con el debido respeto a su dignidad. Por lo tanto, someter a alguien a una investigación disciplinaria únicamente basada en el hecho de ser mencionado en una noticia disciplinaria, sin ningún otro motivo o fundamento, sería contrario a este principio.

1.4. Trámite indagación previa.

- (i) **Evaluación de la queja:** La indagación previa se inicia cuando la autoridad competente recibe información que sugiere la posible comisión de una falta disciplinaria por parte de un servidor público. Esta información puede surgir de diversas fuentes, como denuncias formales, quejas ciudadanas, informes de entes de control, informes internos de la entidad, o incluso de oficio por parte de la misma autoridad disciplinaria (por percepción propia).
- (ii) **Determinación de competencia:** La entidad encargada de adelantar la indagación previa es aquella que tenga la competencia legal para investigar al presunto infractor disciplinario. Esta competencia puede variar según el rango del servidor público involucrado y el tipo de falta disciplinaria presuntamente cometida.

⁷ ARTICULO 11. FINES DEL PROCESO DISCIPLINARIO. Las finalidades del proceso son la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.

⁸ ARTICULO 13. INVESTIGACIÓN INTEGRAL. Las autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad.

(iii) Acto de apertura de indagación previa: Una vez evaluada la noticia disciplinaria, el instructor debe proferir el auto que da apertura a la etapa, el cual debe contener lo siguiente:

- ✓ Generalidades del procedimiento (competencia, antecedentes).
- ✓ Análisis del caso concreto: se extraen de la noticia disciplinaria los presupuestos que denotan la relevancia disciplinaria del asunto a tratar
- ✓ Decreto de pruebas pertinentes, conducentes y útiles para lograr la identificación e individualización del presunto autor de la conducta.

(iv) Pruebas en etapa de indagación previa: La indagación previa tendrá una duración de seis (6) meses improrrogables, salvo cuando sean investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario. Las pruebas deben ser decretadas y practicadas dentro de este periodo procesal correspondiente, en razón a que los términos señalados en la Ley disciplinaria son perentorios, por lo tanto, las pruebas que sean decretadas y practicadas fuera de este lapso deberán ser excluidas de la actuación disciplinaria.

No obstante, la prueba puede allegarse o aportarse con posterioridad al vencimiento del término de la etapa procesal, situación que no genera necesariamente su exclusión, siempre que el decreto y requerimiento se haya realizado durante la vigencia de la respectiva etapa. En otras palabras, si la prueba fue decretada y requerida en tiempo, su aportación extemporánea, por no ser imputable al operador disciplinario, no afecta la validez de esta⁹.

En la Metodología del Proceso Disciplinario, publicada por esta Dirección, se señalan las actividades encaminadas a establecer quién es la persona que pudo haber cometido la falta disciplinaria a título de autor:

- ✓ Es necesario acudir a la noticia disciplinaria a efectos de ubicar elementos útiles para identificar e individualizar, en la medida de lo posible, a la persona que podría ser responsable de la conducta objeto de investigación.

⁹ Metodología de la investigación disciplinaria.

- ✓ Es importante hacer una lectura detenida de los hechos puestos en conocimiento, y es aquí en donde cobra especial relevancia el artículo 209 del Código General Disciplinario en cuanto a las condiciones para adoptar una decisión inhibitoria. Por lo anterior, la noticia disciplinaria debería poder otorgar elementos tales como las conductas - acciones u omisiones - que constituyen la falta, su espacio temporal, la entidad en donde ocurrieron los presuntos hechos constitutivos de falta disciplinaria, el cargo de la persona que realizó la acción u omisión de la cual se le acusa.
- ✓ Para tal fin y de acuerdo con el contexto de la actuación disciplinaria, el funcionario instructor puede hacer uso de los diferentes medios de prueba a fin de lograr la identificación e individualización del posible sujeto disciplinable.
- ✓ Ahora bien, en dichas pruebas documentales, por regla general se empieza por delimitar en cabeza de qué dependencia y funcionario en específico estaba la función de realizar la actividad objeto de la noticia disciplinaria, verbigracia el contestar una determinada petición.
- ✓ Así mismo, una vez ya se tenga definido lo anterior, puede que sea en un requerimiento posterior o concomitante, se solicitará a la entidad o dependencia con fines de identificación, que remita al expediente disciplinario, la identificación, tipo de vinculación, manual de funciones, etc.
- ✓ Es necesario indicar que no solo a través de pruebas documentales se puede llegar a la individualización e identificación del presunto autor de la conducta disciplinable sino también, e insistiendo que, dentro del contexto de la indagación, podrá usarse otros medios de prueba a fin de lograr este objetivo, como lo puede ser - por ejemplo - en casos de abuso sexual, la prueba técnico científica de *"cotejo lofoscópico, el cotejo genético y el odontológico en el que se incluye la comparación de radiografías panorámicas y periapicales, entre otros (...)"* (Consejo Nacional de Policía Judicial)

En el auto que se ordena la apertura de la indagación previa, es imprescindible reconocer la presunta irregularidad para la correcta dirección del procedimiento para ello entonces las pruebas deben encaminarse a:

- ✓ Delimitar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se dio la presunta infracción.
- ✓ Determinar los funcionarios sobre quienes presuntamente recae la comisión de la falta objetiva demostrada.
- ✓ Establecer los cargos de quienes pudieron verse inmersos en los hechos objeto de averiguación.

(v) Finalización de la indagación previa: Una vez recopilada las pruebas, se realiza un análisis para determinar si existen suficientes indicios que sugieran la comisión de una falta disciplinaria. Este análisis inicial tiene como objetivo evaluar la veracidad de la información recibida y determinar si procede:

- a. Apertura de la investigación disciplinaria:** Basándose en el análisis de las pruebas recaudadas, cuando la autoridad disciplinaria competente identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario iniciará la investigación disciplinaria.¹⁰ Con el fin de no dilatar las actuaciones disciplinarias y evitar moras injustificadas en las procesos adelantados, la decisión motivada que corresponda de la evaluación de la indagación previa, debe ser tomada en el término de diez (10) días.¹¹
- b. Archivo de la indagación:** Si en desarrollo de la indagación previa no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo. Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada material.

Asimismo, cuando después del estudio de las pruebas recaudadas, la autoridad competente determina que no existen pruebas o indicios que sugieran la comisión de una falta disciplinaria, se puede proceder al archivo del caso. Esto puede ocurrir si la información recopilada no es concluyente o si no hay pruebas sólidas que respalden las acusaciones

¹⁰ ARTÍCULO 211. PROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA. Cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación previa se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario iniciará la investigación disciplinaria.

¹¹ ARTÍCULO 117. MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS, TÉRMINO PARA ADOPTAR DECISIONES. Salvo lo dispuesto en normas especiales de este código, todas las decisiones interlocutorias y los fallos que se profieran en el curso de la actuación deberán motivarse.

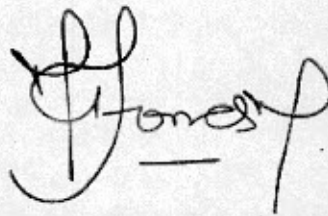
En la etapa de Indagación previa e investigación, las decisiones que requieran motivación se tomarán en el término de diez (10) días y las de impulso procesal en tres (3), salvo disposición en contrario.

iniciales¹². Igualmente, si durante la indagación previa se establece claramente que los hechos objeto de investigación no constituyen una falta disciplinaria según la normativa vigente, el proceso puede ser archivado. Esto puede suceder si se determina que los actos realizados por el servidor público investigado no están prohibidos por la ley o no violan los deberes funcionales establecidos. Este auto hace tránsito a cosa juzgada formal, en atención a que el parágrafo del artículo 208 señala que cuando *se determine que no procede la investigación disciplinaria, se ordenará su archivo*.

- c. **Falta de competencia de la autoridad disciplinaria:** Si se determina que la autoridad que adelanta la indagación previa no es competente para investigar el caso en cuestión, ya sea por la calidad del sujeto disciplinable identificado, por la naturaleza del hecho, por razones de territorio o por la naturaleza específica de la falta disciplinaria presuntamente cometida, o por el factor funcional y el de conexidad, el proceso debe ser remitido, inmediatamente, a la autoridad competente correspondiente.

De esta manera se dan algunos lineamientos que deben tener en consideración los operadores disciplinarios del Distrito Capital en lo que atañe al abordaje de la tipicidad al momento de proferir pliego de cargos o auto de citación a audiencia.

Cordialmente,



MARÍA PAULA TORRES MARULANDA
DIRECTORA DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Proyectó: Diana Paola Gómez Peña –profesional especializada -Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios.
Revisó y aprobó: María Paula Torres Marulanda - directora distrital de asuntos disciplinarios.

¹² ARTÍCULO 90. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el disciplinado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias, la que será comunicada al quejoso.