



# Concepto 239821 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000239821\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000239821

Fecha: 08/07/2021 12:55:55 p.m.

Bogotá, D.C.,

REFERENCIA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES - Congresista - Contralor Provincial de Regalías para ser Representante a la Cámara - RADICACIÓN: 20212060476942 del 16 de junio de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual pone de presente que de acuerdo con la sentencia SU-150 de 2021 se determinó la aprobación en el Congreso del proyecto de acto legislativo 017 de 2017 cámara y 05 de 2017 senado y se autorizó la creación de 16 curules en la Cámara de representantes para las víctimas del conflicto armado. Para tal efecto, corresponde al presidente de la república sancionar tal acto legislativo. Así mismo indica que, se desempeña como contralor provincial para regalías y como tal, tiene la "competencia en primera instancia para tramitar procesos de responsabilidad fiscal, los cuales como se sabe no tienen alcance sancionatorio y tales servidores no tienen competencia para imponer multas", y en tal sentido, consulta:

"*¿Cuál es el término para presentar renuncia al cargo de contralores provinciales para regalías, a fin de evitar inhabilitarse cuando se tiene la intención de aspirar al Congreso de la república?*

*¿Los servidores que se desempeñan como empleados públicos en calidad de contralores provinciales para regalías, pueden aspirar sin inhabilidad alguna a la Cámara de representantes en las circunscripciones territoriales o especiales de paz, renunciando un día antes del inicio de las inscripciones para aquellos cargos (los de representante a la cámara) ante la Registraduría nacional del estado civil?*

*Por favor explicar con arreglo a la constitución, la ley y la jurisprudencia los conceptos de autoridad política, civil y administrativa y su alcance inhabilitante para aspirar al Congreso de la república, para quienes se desempeñan como contralores provinciales para regalías.*", me permite manifestar lo siguiente:

Inicialmente es importante destacar que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016<sup>2</sup>, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como entre de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado o de los servidores públicos, así como tampoco le corresponde decidir si una persona incurrió en causal de inhabilidad, competencia atribuida a los jueces de la república.

Así las cosas, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta. Al respecto, sea lo primero señalar que, el proyecto de acto legislativo 017 de 2017 cámara y 05 de 2017 aún no ha sido sancionado por el Presidente, por lo tanto, no puede este Departamento Administrativo pronunciarse al respecto sobre su contenido.

Ahora bien, en el marco jurídico actual, con relación a las inhabilidades para aspirar a ser elegido Congresista, están previstas en la Constitución Política, que en su Artículo 179 dispone:

"ARTICULO 179. No podrán ser congresistas:

(...)

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

(...)

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este Artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5." (Se subraya).

Por su parte, la Ley 5 de 1992 "*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*", señala lo siguiente:

"ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:

(...)

2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

(...)

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.

Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este Artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5." (Se subraya).

De acuerdo con la norma anteriormente citada, no podrá ser congresista:

- Quien haya fungido como empleado público.
- Lo haya hecho dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección.
- Que el desempeño de ese empleo público implique jurisdicción o ejercicio de autoridad política, civil, administrativa o militar.
- Que el ejercicio de autoridad tenga lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales

De acuerdo con lo anterior, el empleado público que en ejercicio de su empleo realice actividades que denoten autoridad civil, política o administrativa en el respectivo territorio al que aspira al cargo de elección popular, deberá renunciar a su empleo 12 meses antes de los comicios electorales.

Ahora bien, con el fin de analizar si se configuran las inhabilidades previstas en las normas anteriormente citadas, es necesario analizar, si el ejercicio como empleado público es un cargo que implica jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar. Para ello, la Ley 136 de 1994 define los conceptos de autoridad civil, política y dirección administrativa, así:

*"ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:*

- 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.*
- 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.*
- 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.*

*ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.*

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este Artículo.

**ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.** Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias".(Subrayado fuera de texto).

Con relación al tema, el Consejo de Estado en Concepto No. 1.831 del 5 de julio de 2007, con ponencia del Dr. Gustavo Aponte Santos, indicó lo siguiente:

"La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.

(...)

En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que la autoridad administrativa se ejerce para "hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa". (10).

(...)

"También resulta pertinente precisar que esta Sección ha dicho que quien ejerce dirección administrativa, conforme al Artículo 190 de la Ley 136 de 1994, tiene igualmente autoridad administrativa. Sin embargo, el concepto de autoridad administrativa es más amplio que el de dirección administrativa y comprende, por tanto, el ejercicio de funciones que no se encuentran incluidas dentro de las mencionadas por el citado Artículo 190, tales como las que impliquen otros poderes decisoriales de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. (...)" (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anteriormente manifestado, para determinar si un empleado público ejerce autoridad administrativa o civil en un determinado territorio, se hace necesario acudir a las funciones asignadas al cargo respectivo, con el propósito de analizar a la luz de las mismas si ellas implican poderes decisoriales, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados en el respectivo territorio.

Otro aspecto que debe considerarse para determinar si un cargo contiene el ejercicio de jurisdicción o autoridad, es que entre las funciones del empleo se encuentran las de celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados; reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.

Ahora bien, para comprobar si el contralor provincial es un empleo que ejerce autoridad, es importante traer a colación la sentencia del 20 de octubre de 2017<sup>3</sup> de la Sección Primera del Consejo de Estado, con Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, a través de la cual se señaló:

"(...)

Así como el ejercicio de competencias de dirección y orientación institucional en el Departamento de La Guajira y la facultad de concurrir en la formulación de políticas, en representación de la Contraloría General y en la coordinación, y dirección administrativa del trabajo de los grupos de vigilancia fiscal, de investigación, de juicios fiscales y de jurisdicción coactiva (Art. 19 del Decreto 267 de 2000).

El Gerente Departamental vela por el buen funcionamiento del sistema de control interno de la Contraloría General en el Departamento de La Guajira y participa en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal que deban emprenderse por parte de las Contralorías Delegadas en el departamento. Así mismo tiene como función velar por su cumplida ejecución en los términos fijados.

[...]

Ahora bien, en el sub judice, de acuerdo con el marco funcional expuesto, es claro que el cargo de gerente departamental de la Contraloría de La Guajira desempeñado por el hermano del concejal demandado ejerce autoridad administrativa en razón a que se trata de un cargo del nivel directivo del órgano de control fiscal con jurisdicción en todo el Departamento de La Guajira, el cual tiene poder de dirección y orientación institucional en esta jurisdicción. Destacándose que "quien ejerce dirección administrativa, en los términos del Artículo 190 de la Ley 136 de 1994, tiene igualmente autoridad administrativa". En este caso se trata de la dirección de asuntos propios del control interno a nivel departamental orientados al debido funcionamiento de la Contraloría General de la República en La Guajira.

[...]

No hay duda entonces que el Gerente Departamental de la Contraloría General en La Guajira ejerce autoridad en materia administrativa, a través de las facultades precedentemente descritas, las cuales también implican las de dirección, vigilancia y supervisión de los grupos que integran labores de vigilancia fiscal, investigación, juicios fiscales y de jurisdicción coactiva.

4. Que el ejercicio de autoridad sea en el respectivo municipio o distrito. El cargo desempeñado de Gerente Departamental, Nivel Directivo, Grado 001, en la Gerencia Departamental de la Guajira de la Contraloría General de la República, por parte del señor Jorge Luis Mejía Herrera fue desempeñado en la circunscripción municipal de Riohacha, ciudad donde aspiró y fue elegido el demandado como concejal; en conclusión como el ámbito de competencia del cargo ejercido incluía todo el Departamento de La Guajira, ella se refleja en el municipio de Riohacha.

(...)

Aplicando los conceptos expuestos, tenemos que el Decreto Ley 267 de 22 de febrero de 2000<sup>4</sup>, estableció la estructura orgánica de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El Artículo 10 del decreto determinó los niveles básicos de la organización de la entidad, a saber: el nivel central y el nivel desconcentrado, entendiéndose por nivel desconcentrado:

«[...] 2. Nivel Desconcentrado: El nivel desconcentrado está constituido por las dependencias de la Contraloría General ubicadas fuera de la sede del Distrito Capital y se configura con observancia de los principios de la función administrativa y en los cuales se radican competencias y funciones en tales dependencias en los términos señalados en el presente decreto.

Tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Contraloría, la vigilancia fiscal y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de vigilancia y control fiscal y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal. Cada nivel ejerce en el ámbito de funciones y responsabilidades establecidas por mandato del presente decreto en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la Contraloría General de la República. Es función especial del nivel central coordinar y controlar todas las actividades de la Contraloría en el

ámbito nacional, incluyendo las que desarrolla el nivel desconcentrado, así como ejercer funciones especiales asignadas por la Constitución y la ley, cuya naturaleza no implique su ejercicio desconcentrado [...].».

(...)

Así, entonces, se tiene que el cargo de Gerente Departamental, perteneciente al nivel desconcentrado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, se encuentra dentro del nivel directivo de esa entidad, al cual le corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos.

El fenómeno de la desconcentración, previsto en el Artículo 8 de la Ley 489 de 1998<sup>5</sup>, puede ser entendido a la luz de los precedentes de esta Corporación, de la siguiente manera:

«[...] Queda claro entonces que la Registraduría opera, desde la perspectiva territorial, a través de la figura de la desconcentración, entendida ésta como "el desplazamiento de funciones de la capital hacia la provincia y el otorgamiento de funciones a dichas autoridades".<sup>6</sup>

Su utilidad para este órgano radica en la importancia de tener presencia en todo el territorio Nacional y la imposibilidad de ejercer algunas funciones desde la Capital. La desconcentración territorial supone una serie de características indispensables para su configuración. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“(...) La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.”

La desconcentración así concebida, presenta estas características:

1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal. (...)”<sup>7</sup>

En este orden de ideas, se concluye que el nivel central de esta entidad está conformado por el Despacho de Registrador Nacional del Estado Civil y los demás departamentos y delegaciones cuya injerencia es nacional, mientras que el nivel desconcentrado está integrado, entre otras, por las Registradurías distritales y municipales, tienen un campo de acción que está limitado territorialmente, a un sector específico y, por tanto, pueden clasificarse como autoridades del orden departamental, distrital o municipal.

Lo que a su vez indica, que la Registraduría Nacional no es una unidad jurídica que actúa directamente en todo el territorio, sino que, tal como funciona, por ejemplo, la Rama Judicial, presenta una organización jerárquica que divide sus autoridades en razón a sus funciones y al campo de aplicación que la normativa le confiera, de forma tal que, por ejemplo, la responsabilidad sobre los actos que profieren las diversas autoridades no son atribuibles al órgano desconcentrado, salvo en lo que concierne a sus funciones de supervisor.

Es tan cierto que existen órdenes jerárquicos al interior de una entidad como la Registraduría, al punto que decisiones de autoridades de menor jerarquía, como en este caso la de un Registrador Municipal, pueden ser objeto de revisión o supervisión a través de los recursos de la vía gubernativa por el inmediato superior, esto es, el Delegado Departamental de la Registraduría [...]<sup>8</sup>

Conforme lo expuesto anteriormente, a la Gerencia Departamental de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en virtud del fenómeno de la desconcentración, se le asignaron ciertas funciones para que fueran desarrolladas en un campo de acción limitado territorialmente, en este caso, en la comprensión del Departamento de la Guajira, pudiendo ser catalogada, entonces, como una autoridad del nivel departamental.

De otra parte, si se analizan específicamente las funciones que son asignadas a los Gerentes Departamentales en el Decreto Ley 267 de 2000, es posible evidenciar que la función prevista en el numeral 6 del Artículo 74, consistente en «[...] 6. Participar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal que deban emprenderse por parte de las Contralorías Delegadas en el departamento en el cual operan y velar por su cumplida ejecución en los términos en que se aprueben [...]», corresponde a una función que implica un poder de mando e imposición sobre los subordinados o la sociedad, lo que permite colegir que ejercen autoridad en el respectivo departamento.

La función prevista en la citada disposición implica que tanto el nivel central como el nivel desconcentrado fijan las políticas, planes y programas en relación con la vigilancia fiscal, que deben implementarse en el Departamento de la Guajira, por parte de las Contralorías Delegadas de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, lo que evidencia un poder de mando e imposición sobre los subordinados, compartido entre el nivel central y el Gerente Departamental, Nivel Directivo, Grado 01, en la Gerencia Departamental de La Guajira, en relación con otros servidores públicos de la misma entidad. Por tal razón el señor JORGE LUÍS MEJÍA HERRERA, en su condición de Gerente Departamental de la Gerencia Departamental, ejerció autoridad administrativa dentro de los doce meses anteriores a la elección de su pariente, señor JOSÉ GREGORIO MEJÍA HERRERA, como concejal del municipio de Riohacha (Guajira) para el período 2012-2015, esto es, desde el 30 de octubre de 2010 al 15 de febrero de 2011.

Cabe anotar que las demás funciones previstas en el citado Artículo no presentan las características mencionadas (poder de mando e imposición sobre los subordinados o la sociedad). En igual sentido, bien podría pensarse que la función prevista en el numeral 1 del Artículo 74 del Decreto Ley 267 de 2000 podría constituir ejercicio de autoridad administrativa, por implicar poderes decisarios y de mando, sin embargo, la realidad es que la misma está supeditada a la delegación que en materia de dirección administrativa y financiera le hubiera concedido el Contralor General, la cual no fue aportada al plenario, pese a la actividad probatoria desplegada por el despacho del Magistrado Instructor del Proceso.

Adicionalmente a lo expuesto anteriormente, se ha establecido, con sustento en el Artículo 190 de la Ley 136, que ostentan autoridad administrativa, entre otros servidores públicos, aquellos que «[...] teniendo la condición o status de “empleado oficial”, se encuentre autorizado para: i) celebrar contratos o convenios<sup>9</sup> [...].»

De acuerdo a la anterior jurisprudencia, al analizar el Decreto Ley 267 de 22 de febrero de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones” se encontró que la Contraloría General de la República, está clasificada por un nivel central, conformado por las dependencias con sede en el Distrito Capital y por un nivel desconcentrado, el cual está comprendido entre las sedes de la Contraloría ubicadas en los departamentos del país.

Señala el Decreto que, tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño y la ejecución de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Contraloría, la vigilancia fiscal, programas y proyectos administrativos, de vigilancia y control fiscal y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal. Cada nivel ejerce en el ámbito de funciones y responsabilidades establecidas por dicho decreto, en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la Contraloría General de la República.

De acuerdo a lo anterior se entiende entonces que, la Contraloría opera, desde la perspectiva territorial, a través de la figura de la desconcentración, entendida ésta como “el desplazamiento de funciones de la capital hacia el territorio y el otorgamiento de funciones a dichas autoridades”. Gracias a la desconcentración, se le asignaron ciertas funciones para que fueran desarrolladas en un campo de acción limitado territorialmente.

Ahora bien, la Resolución 682 de 2019 “Por la cual se distribuyen los empleos de la planta global de duración temporal de empleos de la Contraloría General de la República creada para el fortalecimiento vigilancia y control del Sistema General de Regalías, se crean unos Grupos Internos de Trabajo, y se dictan otras disposiciones.”, sobre la distribución general de la planta temporal de empleos de la Contraloría General de la República, dispuso:

“ARTÍCULO 3º. Distribución de los empleos de la Planta Global Temporal. La planta global temporal de empleos de la Contraloría General de la República, creada para el fortalecimiento y control fiscal del Sistema General de Regalías, se distribuye de la siguiente manera:

(...)

#### 1. Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

##### Nivel Central

-  
(...)

#### 3. Gerencias Departamentales Colegiadas

##### Nivel Desconcentrado

CANTIDAD	DENOMINACIÓN	GRADO
30	Contralores Provinciales	01

Los Contralores Provinciales se distribuirán entre las Gerencias Departamentales Colegiadas de la siguiente manera:

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	DENOMINACIÓN	GRADO
(...)	(...)	(...)	(...)
Valle del Cauca	1	Contralor Provincial	1

PARÁGRAFO. Todos los empleos de la Planta Global Temporal, provistos o no, podrán ser reubicados o redistribuidos por el Contralor General de la República entre las diferentes unidades, gerencias y demás dependencias que ejercen vigilancia y control de los recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con las necesidades del servicio, sin perjuicio de la ubicación geográfica que se haya asignado inicialmente. (Destacado nuestro)

Por su parte, la Resolución 683 de 2019 “por la cual se establece el Manual de Funciones y Requisitos para el desempeño de los cargos de la Planta Global de Duración Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República creada mediante Artículo 38 de la Ley 1942 de 2018”, sobre las Funciones y requisitos mínimos de la planta global de duración temporal de regalías de la Contraloría General de la República, señaló:

“ARTÍCULO 5º. Cargos de la planta global de duración temporal. Los cargos de la Planta Global de duración Temporal creados en virtud del Artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, corresponden a:

Contralor Delegado Intersectorial, Nivel Directivo, Grado 04.

(...)

Contralor Provincial, Nivel Directivo, Grado 01.

-  
(...)

**ARTÍCULO 8º.** Establecer las funciones y requisitos mínimos para el cargo de Contralor Provincial, Nivel Directivo, Grado 01, adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada respectiva, para el conocimiento y trámite de procesos de responsabilidad fiscal relacionados con el Sistema General de Regalías.

## I. IDENTIFICACIÓN DEL CARGO

NIVEL	Directivo
DENOMINACIÓN DE EMPLEO	Contralor Provincial
GRADO	01
DEPENDENCIA	Gerencia Departamental Colegiada
CARGO JEFE INMEDIATO	Contralor Delegado Intersectorial Coordinador Unidad de Responsabilidad Fiscal

## II. OBJETIVO PRINCIPAL DEL CARGO

Dirigir el ejercicio del control fiscal micro, la recepción y trámite de quejas y denuncias, la indagación preliminar fiscal, los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y sancionatoria fiscal, de conformidad con las normas legales vigentes, políticas y procedimientos adoptados por la Contraloría General de la República. (Destacado nuestro)

Sobre la naturaleza general de las funciones, la Resolución **5044** De 2000 “Por la cual se establecen los criterios generales para los cargos de la planta general, las funciones y requisitos para el desempeño de los mismos en cada una de las dependencias de la estructura organizacional de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.”, dispuso:

**“ARTÍCULO 4º. NATURALEZA GENERAL DE LAS FUNCIONES.** Las funciones generales de los empleos se definen de acuerdo a los niveles administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el presente Artículo.

### 1. Nivel Directivo

Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos. (Negrilla y subrayas fuera del texto)

De acuerdo a los anteriores actos administrativos, el Nivel Desconcentrado de la Contraloría está compuesto por Gerencias Departamentales Colegiadas, dentro de las cuales, se encuentran los Contralores Provinciales.

Señala que el cargo de Contralor Provincial, grado 01, perteneciente a la Gerencia Departamental Colegiada, es del Nivel Directivo. Por su parte, según la naturaleza de las funciones, el Nivel Directivo comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos.

Así las cosas, aunque la Contraloría General de la República es una entidad del orden Nacional, por desconcentración se le asignaron ciertas funciones a otras dependencias para que fueran desarrolladas en un campo de acción limitado territorialmente, lo que quiere decir que, aunque el cargo de Contralor Provincial pertenezca a la planta de la Contraloría General de la República, la cual es del orden nacional, al desconcentrar dicho cargo, el ejercicio de sus funciones estará delimitado en el territorio en el que esté ubicado el mismo.

Ahora bien, como quiera que no se adjuntaron las funciones ejercidas como contralor provincial de regalías, solo se hace mención en su consulta que, “*los contralores provinciales para regalías tienen la competencia en primera instancia para tramitar procesos de responsabilidad fiscal, los cuales como se sabe no tienen alcance sancionatorio y tales servidores no tienen competencia para imponer multas*”, deberá revisarse si el contenido funcional de dicho cargo, denota potestad de mando, de imposición y de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas, sobre la sociedad o sobre los subordinados.

Al respecto, la ya mencionada Resolución 683 de 2019 realizó una descripción de funciones esenciales atribuidas al cargo de Contralor Provincial, así:

**ARTÍCULO 8°. Establecer las funciones y requisitos mínimos para el cargo de Contralor Provincial, Nivel Directivo, Grado 01, adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada respectiva, para el conocimiento y trámite de procesos de responsabilidad fiscal relacionados con el Sistema General de Regalías.**

(...)

### **III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES**

1. Integrar la colegiatura para los asuntos relacionados con el control y vigilancia del sistema de regalías y ejercer sus funciones de manera colegiada con los Gerentes Departamentales y demás Contralores Provinciales, en relación con los procesos de control y vigilancia fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías a nivel micro, la recepción y trámite de quejas y denuncias, la indagación preliminar; así como los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva y sancionatorios fiscales, asociados a dichos recursos, para fortalecer la gestión fiscal, conforme a las reglas establecidas en la Resolución 6541 de 2012 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

2. Participar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías, respondiendo por la ejecución de los mismos en la Gerencia Departamental Colegiada a la cual se encuentra asignado para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

3. Participar en coordinación con la respectiva Gerencia Departamental Colegiada, en la elaboración del componente territorial del Plan de Vigilancia y Control Fiscal -PVCF- de acuerdo con los lineamientos definidos por el Contralor General de la República y la Coordinación de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.

4. Adelantar las acciones de vigilancia y aplicar los sistemas de control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías definidos por el Contralor General de la República, incluyendo auditorías especiales y en general cualquier otro instrumento de vigilancia y control fiscal, de conformidad con su competencia territorial.

5. Definir en la colegiatura el traslado de los hallazgos fiscales del proceso auditor, así como las conclusiones y observaciones con incidencia fiscal que resulten del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, para iniciar la respectiva indagación preliminar y/o los procesos de responsabilidad fiscal a que haya lugar, de acuerdo a los procedimientos establecidos en las Gerencias Colegiadas.

6. Conocer, tramitar y decidir las indagaciones preliminares que deban adelantarse para coadyuvar a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

7. Dirigir, conocer, tramitar y decidir los procesos de responsabilidad fiscal que le sean asignados por reparto por el Contralor Delegado Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, determinando la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares, de conformidad con el procedimiento establecido para la toma de decisiones colegiadas en las

Gerencias Departamentales.

8. Participar como ponente en la decisión sobre controversias derivadas del ejercicio del proceso auditor, en relación con los recursos del Sistema General de Regalías.

9. Consolidar los resultados y la presentación de informes de los grupos de trabajo que le sean asignados.

10. Supervisar los grupos de trabajo que le sean asignados en su respectiva circunscripción territorial, para garantizar el cumplimiento de los resultados de los procesos de vigilancia, control y responsabilidad fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías.

11. Atender y responder las denuncias que le sean asignadas.

12. Rendir al Contralor Delegado Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, así como al Contralor Delegado Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, según corresponda, o a quien estos designen, informes periódicos sobre el estado de las funciones a su cargo y presentar reportes inmediatos cuando aquellos lo requieran, o el Contralor Provincial lo considere necesario por la importancia de los hechos investigados o la magnitud de la afectación de los recursos públicos, para permitir la oportuna toma de decisiones respecto de las funciones a cargo de la Gerencia Departamental Colegiada.

13. Rendir la información requerida por la Auditoría General de la República o demás autoridades competentes internas o externas, sobre las actuaciones a su cargo, en articulación con el Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías o de la Unidad de Seguimiento y Auditorías de Regalías, según corresponda.

14. Actuar como enlace y/o delegado del Contralor Delegado Coordinador de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías, así como al Contralor Delegado Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de Regalías, para efectos de las novedades de personal, gestión del talento humano, supervisión de contratos, y demás asuntos administrativos que demande la respectiva Unidad en la Gerencia Departamental correspondiente.

15. Apoyar y participar en los ejercicios de participación ciudadana, entre ellos, las audiencias públicas y seguimiento ciudadano, relacionados con los recursos del sistema general de regalías.

16. Realizar las demás funciones que le sean asignadas por el Contralor General de la República de acuerdo con la naturaleza del cargo.

De acuerdo a la resolución 683 de 2019, el objetivo principal del cargo de contralor Provincial es dirigir el ejercicio del control fiscal micro, la recepción y trámite de quejas y denuncias, la indagación preliminar fiscal, los procesos de responsabilidad fiscal, la jurisdicción coactiva y el proceso sancionatorio fiscal, de conformidad con las normas legales vigentes, políticas y procedimientos adoptados por la Contraloría General de la República.

Así mismo señala el acto administrativo que, al Contralor provincial le corresponderá entre otras funciones, participar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías, respondiendo por la ejecución de los mismos en la Gerencia Departamental Colegiada a la cual se encuentra asignado para el cumplimiento de los objetivos institucionales; adelantar las acciones de vigilancia y aplicar los sistemas de control fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías definidos por el Contralor General de la República, incluyendo auditorías especiales y en general cualquier otro instrumento de vigilancia y control fiscal, de conformidad con su competencia territorial; decidir las indagaciones preliminares que deban adelantarse para coadyuvar a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal; dirigir, conocer, tramitar y decidir los procesos de responsabilidad fiscal que le sean asignados por reparto y supervisar los grupos de trabajo que le sean asignados en su respectiva circunscripción territorial.

Como puede observarse, las funciones de Contralor Provincial, están relacionadas con el ejercicio de las funciones que tiene capacidad de influir en las decisiones de la entidad, denotan poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas y, están revestidas de poder, dirección, coordinación y control.

Adicionalmente, se recuerda que el cargo de Contralor Provincial se encuentra dentro del nivel directivo de esa entidad, al cual le corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos, y que, según la jurisprudencia relacionada, la función de *"2. Participar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal a los recursos del Sistema General de Regalías, respondiendo por la ejecución de los mismos en la Gerencia Departamental Colegiada a la cual se encuentra asignado para el cumplimiento de los objetivos institucionales. [...]"*, corresponde a una función que implica un poder de mando e imposición sobre los subordinados o la sociedad, lo que permite colegir que ejercen autoridad en el respectivo territorio.

Así las cosas, en virtud de lo que se ha dejado indicado hasta ahora en el presente escrito, y para responder el tema objeto de consulta, esta Dirección Jurídica considera que el cargo desempeñado como empleado público, denota el ejercicio de autoridad prohibida por el legislador, y por lo tanto, deberá presentar su renuncia doce (12) meses antes a la fecha de la elección, si dicha autoridad es ejercida dentro del territorio inhabilitante, es decir, en la misma circunscripción en la cual el candidato a Congresista, aspira a ser elegido.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: A. Ramos

Revisó: José Fernando Ceballos.

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

2. Radicación número: 44001-23-31-001-2016-00055-01(PI) / Actor: Janer Javier Pérez Brito / demandado: José Gregorio Mejía Herrera /

Referencia: Medio De Control De Pérdida De Investidura

3. «[...] Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones [...].».

4. ARTICULO 8o. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

PARAGRAFO. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.

5. En el libro “Estructura del Estado” los autores Jaime Ramírez Plazas y Jose William Sánchez Plazas se refieren a la desconcentración territorial como aquella meramente jerárquica. Pág. 24. Primera edición 2012.

6. Corte Constitucional, Sentencia C-727/00 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

7. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá, D.C., dos (02) de agosto de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00184-00. Actor: DARÍO ECHEVERRI SERRANO. Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

8. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 13001-23-33-000-2016-00089-01(PI). Actor: EDWIN ENRIQUE AGUILAR DÍAZ. Demandado: ANGÉLICA MARÍA HODEG DURANGO.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:22:57*