



Concepto 454551 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000454551

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000454551

Fecha: 20/12/2021 09:36:52 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: ENTIDADES. Oficina de control interno disciplinario. CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO. Competencia y aplicación de las leyes 734 de 2002, 1952 de 2019 y el 2094 de 2021. RAD. 20212060714032 del 23 de noviembre de 2021.

Me refiero nuevamente a su comunicación, radicada en esta dependencia el 23 de noviembre de 2021, por remisión de la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual plantea algunas inquietudes sobre la necesidad de modificar la estructura y la planta de personal de la UPRA para garantizar el cumplimiento de las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021 en materia de control interno disciplinario.

En atención a la misma, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, es importante señalar que a este Departamento Administrativo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir y/o definir situaciones particulares de las entidades, su estructura o funcionamiento.

Ahora bien, bajo la premisa de que la ley 734 de 2002 continúa vigente hasta el 29 de marzo de 2022, es preciso tener en cuenta que, su artículo 76 dispone lo siguiente sobre las oficinas de control interno disciplinario:

"ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

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

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

(...)

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

PARÁGRAFO 3. *Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél." (Negrita y subrayado nuestro)*

Sobre el tema, la Circular Conjunta No. 001 del 2 de abril de 2002 emitida por este Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la Nación acerca de la creación de las Oficinas de Control Disciplinario Interno en el Código Disciplinario Único, refiere:

"(...)

IMPLEMENTACION U ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD U OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO

a) A efectos de garantizar tanto la autonomía de la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno y el principio de segunda instancia, la cual, por regla general corresponde al nominador, así como la racionalidad de la gestión, el mecanismo para cumplir la función disciplinaria será la conformación de un GRUPO FORMAL DE TRABAJO, mediante acto interno del jefe del organismo, adscrito a una de las dependencias del segundo nivel jerárquico de la organización, coordinado por el Director de dicha dependencia.

b) En el evento en que la magnitud de la entidad o la índole de la función, determinen un volumen significativo de procesos disciplinarios, que haga necesaria la creación de una oficina disciplinaria dentro de la estructura formal de la entidad, deberá adelantarse el trámite técnico, administrativo y presupuestal necesario para formalizar, en una norma expedida por autoridad competente, (Decreto nacional, Ordenanza departamental, Acuerdo distrital o municipal, etc.) la Oficina Disciplinaria, con la denominación que corresponda a la estructura organizacional. (Ej. Subdirección, División, Oficina, Unidad, etc. de control disciplinario interno).

A dicha dependencia se asignarán los cargos que se requieran, ya sea modificando la planta de personal o reubicando internamente los ya existentes. La segunda instancia en este caso recaerá igualmente en el nominador.

Las entidades y organismos que ya cuenten con la Oficina o el Grupo antes descritos, continuarán con ellos, adecuándolos a las condiciones señaladas en el Código y a las nuevas competencias contempladas en el mismo.

Cuando la entidad cuente con una planta de personal muy reducida, que haga imposible la conformación del grupo de trabajo, la función disciplinaria se ejercerá, de conformidad con lo previsto en el Parágrafo 3º del artículo 76 del Código Disciplinario Único, por el jefe inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico del mismo. En este caso se entiende por jefe inmediato, a la luz de las normas de administración de personal vigentes, el coordinador o jefe de dependencia o el jefe del organismo, según el caso. (El subrayado es nuestro).

Cuando el superior inmediato sea el jefe del organismo, la segunda instancia corresponderá a la Procuraduría General de la Nación, a través del funcionario competente en dicho organismo de control.

(...)

De acuerdo con lo anterior, el control disciplinario interno debía organizarse con sujeción a las disposiciones legales, necesidades y condiciones de cada entidad, acogiendo una de las siguientes posibilidades:

a) Creando una Oficina de Control Disciplinario Interno que haga parte de la estructura organizacional de la entidad, en donde la competencia disciplinaria radique en el jefe de la misma, la cual dependa directamente de la cabeza de la entidad y pueda investigar y fallar sobre todos los servidores que la integran, salvo el nominador, en quien radica la competencia para adelantar la segunda instancia.

b) Conformando un Grupo Formal de Trabajo, mediante acto administrativo interno, coordinado por un funcionario del segundo nivel jerárquico de la entidad (Directivo que ostentara el cargo de Subsecretario, Subgerente, Subdirector, Secretario General, etc.), en quien radicaría la competencia disciplinaria de todos los servidores que la integran, salvo el nominador, quien tenía la competencia para adelantar la segunda instancia.

Cabe señalar, que la competencia disciplinaria sobre todos los servidores continuaba sujeta al ejercicio del poder preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación, como lo es el otorgado a las Procuradurías Delegadas mediante el Decreto 262 de 2000.

c) Excepcionalmente, la competencia disciplinaria recaía, en primera instancia, en el jefe inmediato del investigado y la segunda instancia correspondía al superior jerárquico del mismo; siempre que se tratara de entidades con plantas de personal reducidas en las cuales no se ameritara la creación de una oficina o la conformación de un grupo formal de trabajo.

No obstante, en concepto C-98 de 2021, la Procuraduría General de la Nación estimó que aunque la ley 734 de 2002 continúa vigente hasta marzo de 2022, como parte de un régimen de transición al nuevo Código General Disciplinario y que las precisiones y recomendaciones de la Circular conjunta 001 de 2002 continuarán aplicándose en este periodo¹, también precisó que se debe garantizar la separación de los roles de instrucción y de juzgamiento², propios de la ley 2094 de 2021.

Estas instrucciones fueron reiteradas el 16 de julio de 2021, mediante la Directiva 13 de la Procuraduría General de la Nación en la que se indicó que:

Uno de los aspectos principales de la ley 2094 de 2021 es la separación de las funciones de instrucción y de juzgamiento en el proceso

disciplinario de manera que cada etapa sea asumida por dependencias diferentes e independientes entre sí.

Por lo anterior se requiere a las personerías y a las oficinas de control interno disciplinario adoptar las medidas necesarias para garantizar la separación de estas funciones según lo dispone el artículo 13 de la citada ley que textualmente sostiene:

"Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable".

Cuando no se pueda cumplir lo anterior la Procuraduría General de la nación asumirá el conocimiento de los procesos disciplinarios a partir de la etapa de juzgamiento.

En esa línea, es pertinente recordar que el artículo 93 de la ley 1952 de 2019, modificado por la ley 2094 de 2021 exige que todas las entidades u organismos del estado cuenten con una unidad u oficina del mas alto nivel que se encargue de los procesos disciplinarios y que ésta deberá estar liderada por un abogado del nivel directivo de la entidad:

Artículo 93. Modificado por la Ley 2094 de 2021, artículo 14. Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.

Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, esta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias.

En aquellas entidades u organismos en donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel con sus respectivas competencias.

La segunda instancia seguirá la regla del inciso anterior, en el evento en que no se pueda garantizar en la entidad. En los casos en donde se deba tramitar la doble conformidad, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias.

El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.

Parágrafo 1°. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.

Parágrafo 2°. Las decisiones sancionatorias de las Oficinas de Control Interno y de las Personerías serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Parágrafo transitorio. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.

Así las cosas, y para dar respuesta a su consulta, es necesario que la entidad inicie los trámites correspondientes para modificar su planta de personal a efectos de garantizar la separación de los roles de instrucción y juzgamiento en sus procesos de control interno disciplinario y para crear un cargo del nivel directivo que dirija la oficina de control disciplinario interno.

Dentro de estos trámites, se encuentra el de adelantar los estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo que permitirá absolver las consultas sobre la creación de nuevos cargos del nivel directivo, nivelación de los grados existentes para desarrollar las funciones de instrucción y juzgamiento (que deben ser independientes), concretar los roles del Director y del Secretario general y definir si la entidad puede o no hacerse cargo de la segunda instancia o si debe remitir a la Procuraduría General de la Nación la continuación de sus procesos.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el Covid -19, me permite indicar que en el link /eva/es/gestor-normativo y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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: Oscar Mauricio Ceballos M.

Aprobó: Armando López

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. “(...) por ende, las precisiones y recomendaciones contenidas en la Circular Conjunta DAFP- PGN 1/02 continuarán aplicándose mientras esté vigente el CDU, que las originó”

2. “(...) Y, en este orden, en cuanto al régimen de transición se tiene que el 29 de marzo de 2022, los procesos disciplinarios en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal continuarán su trámite hasta su terminación, conforme a las reglas procesales previstas en la ley 734 del 2002 sin perjuicio de la separación de roles de instrucción y juzgamiento; y los procesos disciplinarios que se encuentren en un estado anterior se ajustará al procedimiento establecido en el CGD”.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:20:29