



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1442 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO - Control Interno Disciplinario. Ubicación en la estructura de la Gobernación de Nariño / ENTIDAD TERRITORIAL - Clasificación de los empleos / CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO - Ubicación en la estructura de la Gobernación de Nariño. Necesidad de crear una oficina separada de la de control interno institucional / PROCESO DISCIPLINARIO - Oficinas de Control Interno Disciplinario. Competencia

En la estructura orgánica de la Gobernación del Departamento de Nariño, se debe crear una oficina de control interno disciplinario, independiente de la oficina de control interno institucional o de gestión, de nivel profesional y con su respectivo jefe de oficina. Los empleos de las entidades territoriales se encuentran clasificados en siete niveles jerárquicos, de acuerdo con los artículos 3° y 4° del decreto ley 1569 de 1998, y en consecuencia, a ellos se debe sujetar la estructura orgánica de la Gobernación del Departamento de Nariño. No se requiere que la oficina de control interno disciplinario esté adscrita a una Secretaría de Despacho en la Gobernación del Departamento de Nariño. Tanto el jefe de la oficina de control interno disciplinario como los profesionales que la integren, pueden llevar a cabo las investigaciones de los procesos disciplinarios en primera instancia, de acuerdo con las funciones que se les hayan atribuido, pero los fallos respectivos solamente pueden ser dictados por el primero.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 3078 de 27 noviembre de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJERO PONENTE: CÉSAR HOYOS SALAZAR

Bogotá D.C., siete (7) de noviembre de dos mil dos (2002)

Radicación número: 1442

Actor: ministro del interior

Referencia: control interno disciplinario. su ubicación en la estructura de la gobernación de Nariño. Necesidad de crear una oficina separada de la de control interno institucional.

El anterior Ministro del Interior, doctor Armando Estrada Villa, a solicitud del Gobernador del Departamento de Nariño, doctor Parmenio Cuéllar Bastidas, formuló a la Sala una consulta sobre la oficina o grupo (así llamado en esa Gobernación) de control interno disciplinario, para lo cual aquél expuso la situación que allí se presenta, en la siguiente forma:

"En la estructura actual de la Gobernación existe, al más alto nivel (Asesor del Despacho), una Oficina Asesora de Control Interno, con las siguientes características:

- Un Jefe perteneciente al Nivel Asesor, Código 115 Grado 02.

- Dos grupos de trabajo, conformados por profesionales universitarios, los que se encuentran diferenciados totalmente en sus funciones: El grupo de Control Interno Institucional o de Gestión, encargado de desarrollar las funciones señaladas en la Ley 87 de 1993 y el grupo de Control Interno Disciplinario, encargado de adelantar, hasta el momento, la instrucción de los procesos disciplinarios.

- Cada grupo tiene un coordinador de Nivel Profesional, Código 340, Grado 03.

- Cada uno de los grupos cumple sus funciones en forma independiente y el Jefe de la Oficina dirige la acción administrativa de los dos, pero no conoce de los recursos que se interponen contra las decisiones de los profesionales del Grupo de control disciplinario, porque, interpretando la Ley 200 de 1995, se ha entendido que el Jefe funcional es el suscrito Gobernador del Departamento, ante quien se han surtido los recursos de apelación".

Añade el señor Gobernador:

"Dicho Sistema (se refiere al de Control Interno) ya se ha empezado a implementar en la Gobernación del Departamento y para ello, se cuenta con el Grupo de Control Interno Institucional o de Gestión, organizado también a nivel profesional, el que, si bien forma parte integrante de la Oficina Asesora de Control Interno, no interviene en absoluto en el cumplimiento de las funciones relacionadas con las investigaciones disciplinarias, cumpliendo las suyas de asesoría y verificación, con absoluta independencia".

Los interrogantes de la consulta son los siguientes:

1. ¿Dadas las condiciones expuestas, sobre la estructura orgánica de la Gobernación de Nariño, en relación con la Oficina de Control Interno, es preciso implementar una nueva estructura para darle aplicación a los mandatos de la Ley 734 de 2002?
2. ¿Es un hecho que, tal y como lo dice el Departamento Administrativo de la Función Pública, existe dentro del ordenamiento jurídico una organización interna y, otra de mera nomenclatura, en la que se encuentra el nivel asesor?
3. ¿De existir tal diferencia, es necesario que el grupo de Control Interno Disciplinario sea adscrito a una Secretaría del Despacho?
4. Con base en el artículo 76 de la ley 734 de 2002, debemos entender que todos los profesionales que conforman las Oficinas de Control Interno Disciplinario, tienen competencia para investigar y fallar las investigaciones que les corresponden en reparto, o si tal competencia, sólo le corresponde al Jefe de la Dependencia y ellos son meros sustanciadores?

La cuarta pregunta fue agregada por el señor Gobernador, en carta del 19 de septiembre del año en curso.

1. CONSIDERACIONES

1.1 La oficina de control interno disciplinario.

La ley 734 de 2002, que constituye el Código Disciplinario Único, en vigencia desde el 5 de mayo del presente año (art. 224), establece en el artículo 76 lo siguiente:

"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 1.- La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación.

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" (negritas no son del texto original).

Como se advierte, la norma exige que las entidades estatales tengan una unidad u oficina de control interno disciplinario del más alto nivel, que debe ser por lo menos del nivel profesional, para conocer y fallar, en primera instancia, los procesos disciplinarios instaurados contra sus servidores públicos.

El artículo 34 de la misma ley señala, en el numeral 32, dentro de los deberes de los servidores públicos, el de implementar el control interno disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de la segunda instancia.

Resulta oportuno mencionar, en cuanto se relaciona con los niveles, el decreto ley 1569 del 5 de agosto de 1998, mediante el cual se determina la nomenclatura y se clasifican los empleos de las entidades territoriales, de acuerdo con sus funciones, responsabilidades y requisitos.

Este decreto establece, en el artículo 3°, siete niveles jerárquicos, así: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo.

Respecto de los cuatro primeros, el artículo 4° del decreto los define de conformidad con sus funciones generales, en esta forma:

"a) Nivel directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos;

b) Nivel asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos del nivel directivo;

c) Nivel ejecutivo. Comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades o áreas

internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos de las entidades;

d) Nivel profesional. Agrupa aquellos empleos a los cuales corresponden funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley".

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene analizar ahora la forma como está organizado el control interno disciplinario en la Gobernación de Nariño.

1.2 El grupo de control interno disciplinario de la Gobernación de Nariño.

El Gobernador de Nariño, con base en las facultades que le confirió la Asamblea Departamental mediante la ordenanza 01 del 25 de enero de 2001, expidió el decreto 527 del 29 de junio del mismo año, por medio del cual se determina la estructura administrativa de la Gobernación de ese Departamento.

El artículo 1° del decreto inicia tal estructura en la siguiente forma:

"1. Despacho del Gobernador

1. Oficina Jurídica

2. Oficina de Control Interno".

Luego vienen las diferentes Secretarías con sus respectivas Subsecretarías.

El artículo 4° del mismo decreto, se refiere a la Oficina de Control Interno y regula su objetivo y funciones de la siguiente manera:

"Objetivo: Tiene por objeto asesorar a la administración en la adopción de los procedimientos administrativos que permitan el cumplimiento de las funciones del Departamento con arreglo a los principios constitucionales de la función pública, medir y evaluar la eficiencia, eficacia, economía de los demás controles, asesorando a la administración en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Funciones:

1. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control interno.

2. Verificar el cumplimiento, por parte de los ejecutores, de los controles establecidos.

3. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos y de bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos necesarios.

4. Verificar que se implanten las medidas de control recomendadas.

5. Adelantar las investigaciones disciplinarias que le corresponden de conformidad con la ley 200 de 1995" (negritas no son del texto original).

El Gobernador de Nariño expresa que estas últimas funciones son adelantadas por un grupo de profesionales de la mencionada oficina, que se encargan de investigar y fallar los procesos disciplinarios, pero se advierte que, de acuerdo con la normatividad legal, tal labor debe ser llevada a cabo por una oficina independiente de la de control interno institucional o de gestión, que así esté contemplada en la estructura de la entidad, como pasa a analizarse.

3. Necesidad de separar la oficina de control interno disciplinario de la oficina de control interno institucional o de gestión.

El señor Gobernador manifiesta que las funciones de control interno de gestión y control interno disciplinario se encuentran separadas en dos grupos que actúan con absoluta independencia, sin embargo, se observa que en la estructura interna de la Gobernación, ambas son desarrolladas por una sola oficina, la de control interno, que está bajo la dirección de un jefe de oficina asesora, como se indica en la consulta, y de acuerdo con el parágrafo 2° del artículo 29 de la ley 489 de 1998 sobre la administración pública, aplicable en este punto a las entidades territoriales conforme al parágrafo del artículo 2° de la misma, las unidades u oficinas que ejercen las funciones de control interno disciplinario de que trata, en la actualidad, el artículo 76 de la ley 734 de 2002, no hacen parte del Sistema de Control Interno, previsto por los artículos 209 (inciso segundo) y 269 de la Constitución Política, regulado por las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998 (Art. 27 a 29), reglamentado por el decreto 1826 de 1994 y orientado por la directiva presidencial 02 de 1994.

De hecho, se advierte que son dos figuras perfectamente diferenciadas, al establecer también el legislador, en dos normas distintas, los numerales 31 y 32 del artículo 34 de la ley 734, como deberes de los servidores públicos, el de adoptar el Sistema de Control Interno y el de implementar el control interno disciplinario.

Conviene anotar que al examinar el texto del citado parágrafo del artículo 29 de la ley 489, se observa que no basta con que las funciones estén separadas sino que las dos oficinas deben estarlo, pues la de control interno disciplinario no puede hacer parte del Sistema de Control Interno institucional o de gestión y consiguientemente, no puede ser un apéndice de la oficina de este control en una entidad estatal.

De ahí que resulte la necesidad de que sean dos oficinas independientes, con sus funciones bien definidas, servidores públicos distintos y sus

Concepto Sala de Consulta C.E. 1442 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

3

EVA - Gestor Normativo

respectivos jefes.

No se trata de la creación de unos cargos y de asignación de funciones, para lo cual está facultado el Gobernador, de acuerdo con el numeral 7° del artículo 305 de la Constitución, sino que habría que establecer una oficina de control interno disciplinario independiente de la de control interno, y por ende, reformar en este punto la estructura administrativa de la Gobernación, por parte de la Asamblea Departamental, de conformidad con el numeral 7° del artículo 300 de la Carta, a iniciativa del Gobernador y en cumplimiento del mandato de los artículos 34 numeral 32, y 76 de la ley 734 de 2002.

Ahora bien, el planteamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, que se menciona en la consulta, en el sentido de que la oficina de control interno disciplinario debe estar adscrita a una de las Secretarías de Despacho, que constituyen el segundo nivel jerárquico de la organización, no resulta de recibo, por cuanto el artículo 76 de la ley 734 no establece un nivel jerárquico organizacional, al cual debe estar adscrita dicha oficina, lo único que dice es que debe ser una oficina del más alto nivel y que se entiende por ésta la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

Así que si se da este presupuesto, se está dando cumplimiento a la norma.

Por otro lado, resulta oportuno aclarar que en este caso no se habla de niveles según la estructura interna, los cuales responden a criterios organizacionales o gerenciales sino que, como se menciona el nivel profesional, se está aludiendo a los niveles que contempla la ley, vale decir, el artículo 3° del decreto ley 1569 de 1998, que establece siete niveles jerárquicos para la clasificación de los cargos.

Finalmente, se debe anotar que la competencia para conocer y fallar los procesos disciplinarios en primera instancia, está radicada en la oficina de control interno disciplinario, sin perjuicio de la competencia a que se refiere la ley 734/02 en el artículo 67; razón por la cual los profesionales que integran aquella oficina, ciertamente pueden adelantar las investigaciones, de acuerdo con las funciones que se les hayan asignado, pero los fallos deben ser emitidos por el jefe de la oficina, como titular que es, de la responsabilidad de la misma.

2. LA SALA RESPONDE

2.1 En la estructura orgánica de la Gobernación del Departamento de Nariño, se debe crear una oficina de control interno disciplinario, independiente de la oficina de control interno institucional o de gestión, de nivel profesional y con su respectivo jefe de oficina.

2.2 Los empleos de las entidades territoriales se encuentran clasificados en siete niveles jerárquicos, de acuerdo con los artículos 3° y 4° del decreto ley 1569 de 1998, y en consecuencia, a ellos se debe sujetar la estructura orgánica de la Gobernación del Departamento de Nariño.

2.3 No se requiere que la oficina de control interno disciplinario esté adscrita a una Secretaría de Despacho en la Gobernación del Departamento de Nariño.

2.4 Tanto el jefe de la oficina de control interno disciplinario como los profesionales que la integren, pueden llevar a cabo las investigaciones de los procesos disciplinarios en primera instancia, de acuerdo con las funciones que se les hayan atribuido, pero los fallos respectivos solamente pueden ser dictados por el primero.

Transcríbase al señor ministro del interior. Igualmente, envíese copia a la secretaría jurídica de la presidencia de la república.

CÉSAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la sala

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:05:38