



Sentencia 00065 de 2016 Consejo de Estado

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA y la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa / CONTROL DISCIPLINARIO – Finalidad / CONTROL DISCIPLINARIO – Niveles / OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO – Regulación / OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO – Competencias

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos se justifica por la necesidad de garantizar que estos, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben guiar la función administrativa. Bajo este contexto, se concibe, entonces, el control disciplinario como un presupuesto imperioso de la administración pública, no solo para garantizar el buen nombre y la eficiencia de la administración, sino también para lograr que la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad, y se protejan los derechos y libertades de los asociados. Como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige, el control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles: (i) el control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y (ii) el control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General. Son estas las dependencias y los organismos que tienen la competencia para ejercer el control disciplinario sobre los servidores públicos, es decir, que gozan de la atribución legítima para investigar las faltas que dichos empleados puedan cometer en el ejercicio de sus funciones e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes. (...) Con la expedición de la Ley 200 de 1995, se introdujo, en su artículo 48, la figura de la unidad u oficina de control interno disciplinario. De acuerdo con dicha norma, toda entidad u organismo del Estado, salvo la Rama Judicial, estaba obligada a constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantaran contra sus propios servidores. Es decir, esa oficina tenía asignado por ley, el ejercicio de la función disciplinaria al interior de las entidades estatales. Vale la pena aclarar, sin embargo, que la Corte Constitucional, en la sentencia C-044 de 1998, interpretó sistemáticamente dicha norma, en armonía con los artículos 57 y 61 ibídem, para concluir que en el sistema de control disciplinario interno regulado en la Ley 200, la investigación le competía a las unidades u oficinas de control disciplinario interno, pero la decisión respectiva debía ser adoptada por el jefe de la dependencia, seccional o regional correspondiente. (...) Posteriormente, con la expedición del Código Disciplinario Único que actualmente rige (Ley 734 de 2002), se avanzó en el rediseño del control disciplinario interno. Conforme a lo establecido por el artículo 2º de dicha ley, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus respectivas entidades, órganos o dependencias. Tal conocimiento implica, a diferencia de lo que ocurría bajo el régimen de la Ley 200 de 1995, que las unidades, oficinas o grupos de control disciplinario interno deben realizar la investigación y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que sean de su competencia. (...) Puede afirmarse que el actual Código Disciplinario Único reemplazó el criterio jerárquico-funcional que las legislaciones anteriores establecían como fundamento principal de la competencia para el ejercicio del control disciplinario a nivel interno, por un criterio de especialidad y de autonomía, conforme al cual el conocimiento integral de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de las diferentes entidades, ramas, órganos u organismos del Estado, esto es, tanto la investigación como la decisión, le corresponde en primera instancia a las respectivas oficinas, grupos o unidades de control disciplinario interno. De lo expuesto se deriva que, a diferencia de lo que sucedía bajo el régimen de la Ley 200 de 1995, las unidades u oficinas de control disciplinario interno no tienen, en principio, limitación o impedimento alguno para investigar y declarar responsables disciplinariamente (o para exonerar, según el caso) a cualquier servidor público de la rama, órgano, organismo o entidad de la cual formen parte, excepto en relación con los funcionarios que gozan de un fuero especial, conforme a la Constitución Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria haya sido asignada por la ley de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación, a las personerías, al Consejo Nacional de la Judicatura o a los respectivos consejos seccionales (hoy en día, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales). Lo anterior no significa, sin embargo, que el criterio jerárquico haya sido abandonado completamente por la Ley 734 de 2002. En primer lugar, porque el artículo 74 de la misma ley exige que las oficinas o unidades de control disciplinario interno deben ser “del más alto nivel” dentro de la estructura de la entidad, aunque después indica (de forma contradictoria) que tal expresión significa que dichas dependencias deben estar conformadas por servidores públicos que sean, por lo menos, del nivel profesional. En segundo lugar, porque la misma norma estatuye que la segunda instancia corresponderá en todo caso al nominador y, en su defecto, a la Procuraduría General de la Nación; y en tercer lugar, porque en aquellas entidades en las que no exista unidad u oficina de control disciplinario interno, dicha función será cumplida, en primera instancia, por el “superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél” (es decir, el superior del superior).

FUENTE FORMAL: LEY 200 DE 1995 – ARTICULO 48 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 2 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 76

PROCESO DISCIPLINARIO – Principio de jerarquía

La jerarquía resulta vinculada inexorablemente con los demás principios que integran la función administrativa, tanto en el ámbito de la Constitución Política, como en el legal (Ley 489 de 1998), puesto que al hablar de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia, como elementos que informan, integran e interpretan el ordenamiento jurídico, necesariamente se tiene en cuenta el principio de jerarquía, por cuanto no de otra forma es posible organizar la actividad del Estado. (...) La jerarquía de los niveles, de acuerdo con lo dispuesto en las normas analizadas, en orden descendente en la estructura y planta de personal de las entidades y órganos del Estado, de mayor a menor, es: (i) nivel directivo; (ii) nivel asesor; (iii) nivel profesional; (iv) nivel técnico y (v) nivel asistencial. El juzgamiento disciplinario hace suponer que quien lo lleva a cabo tenga un conocimiento de las diferentes labores que desempeña el servidor público investigado, que se encuentre en la capacidad de entender sus funciones y de determinar si su comportamiento resultó, en cuanto a legalidad y corrección, acorde con la función pública. Así, la Sala considera que el conocimiento y la capacidad requeridos para los procesos disciplinarios no se satisfacen desde el punto de vista funcional por parte de un subalterno del disciplinado. Desde cualquier perspectiva en que se mire, un procedimiento que permita el juzgamiento disciplinario del superior por parte del subalterno, iría en contra de la naturaleza de la función pública y de su estructura, de la jerarquía y del mérito.

PROCESO DISCIPLINARIO – Principio de imparcialidad / IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES – Son herramientas procesales para hacer efectiva la garantía de imparcialidad

El principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelanta la investigación, obre efectivamente como un tercero neutral, tanto en relación con las partes (el sujeto disciplinado, el quejoso y el Estado, representado por la entidad o el organismo afectados con la presunta falta), como en relación con la causa misma y el objeto o situación fáctica que se analiza. Un tercero que, además, debe desarrollar sus competencias sin prejuicios, temores, sentimientos de lealtad o de agradecimiento, ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y, en su momento, decidir. Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental concebidas con el propósito de asegurar varios de los principios sustantivos que gobiernan el cumplimiento de la función pública, como la moralidad, la imparcialidad y la transparencia, entre otros (art. 209 C.P.). Con ellos se pretende garantizar las condiciones de imparcialidad y transparencia que debe reunir quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto, bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad de las personas ante la ley. Ambas figuras están presentes en todos los ordenamientos jurídicos, aunque con distintos alcances. El impedimento se presenta cuando la autoridad, ex officio, pone de manifiesto la situación que a su juicio afecta su imparcialidad, mientras que la recusación ocurre cuando dicha circunstancia se da a conocer por parte de alguno de los sujetos procesales. (...) Sin embargo, por la forma como la institución de los impedimentos y las recusaciones está regulada en el Código Disciplinario Único, tal como se explica a continuación, la Sala considera que dicha figura no es suficiente ni eficaz para garantizar el principio de imparcialidad en este caso específico, es decir, para conocer de una queja disciplinaria contra el director, jefe, presidente o gerente de una entidad u organismo del Estado. (...) El artículo 87 del mismo código establece el trámite que debe seguirse cuando se presenta una recusación o un impedimento. (...) El anterior trámite se aplica a todo procedimiento disciplinario en el que se presenten causales de impedimento o de recusación. Como se observa, tanto en el impedimento como en la recusación corresponde al superior decidir de plano sobre la causal o las causales invocadas, y en el evento de encontrar procedente el impedimento o la recusación, designar al funcionario que deba llevar a cabo la investigación. Lo anterior denota que la institución de los impedimentos y las recusaciones no constituye en este caso, es decir, cuando se trate de investigar al director, gerente o jefe de una entidad pública, un remedio eficaz para la falta de imparcialidad que afectaría normalmente en dicha hipótesis al director, jefe o coordinador de la entidad o grupo de control disciplinario y a su equipo de trabajo, por dos razones principales: (i) porque este mecanismo solo se activaría en caso de manifestarse el impedimento por parte del funcionario señalado o de plantearse la recusación por la parte interesada, de suerte tal que si ninguna de las dos cosas llegare a ocurrir, el funcionario de control disciplinario interno podría llevar a cabo la investigación y adoptar la respectiva decisión de primera instancia, y (ii) porque quien tendría que resolver el impedimento o la recusación y nombrar el funcionario que deba remplazar al investigador sería su superior jerárquico, quien en la mayoría de los casos es el mismo gerente, director o jefe de la entidad, y en otras ocasiones es un funcionario subalterno de este, generalmente de su libre nombramiento y remoción. Esto implica que no solamente le correspondería al propio investigado, o a un funcionario subalterno de él, resolver sobre el impedimento o la recusación que eventualmente se presente, sino que ese mismo servidor público sería quien terminaría designando a quien deba llevar a cabo o continuar la investigación disciplinaria, en contra del principio de que nadie puede escoger a su propio investigador o juzgador (directa o indirectamente).

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 94 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 84 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 88 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 87

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES – Naturaleza jurídica / CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES – Organización / CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES – Competencia para investigar el Director General o Ex Director

Con base en la Constitución de 1991 se expidió la Ley 99 de 1993, “[p]or la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Esta ley dedicó todo un título (el VI) a las corporaciones autónomas regionales, cuyo régimen fue modificado integralmente, además de haberse ordenado la creación, la eliminación, la fusión o el cambio de jurisdicción de varias de estas. El artículo 23 ibídem las definió como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas fijadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (antes, Ministerio del Medio Ambiente). Sus órganos principales de dirección y administración son la Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo y el Director General (artículo 24). Respecto del Consejo Directivo, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 dispone que estará conformado por “el gobernador o los gobernadores de los

departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la corporación autónoma regional, o su delegado o delegados”, un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio de Ambiente, un representante de las comunidades indígenas o etnias, dos representantes del sector privado, dos representantes de entidades sin ánimo de lucro y “hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa”. Dentro de las funciones del Consejo Directivo, el artículo 27 *ibídem* incluye, entre otras, la de “determinar la planta de personal de la Corporación” (literal b), y la de “nombrar... o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación” (literal j). (...) Así las cosas, se observa, *prima facie*, que según la estructura organizacional de CORPOAMAZONIA, no es posible adelantar internamente la primera ni la segunda instancia en los procesos disciplinarios que se sigan contra el Director General. En efecto, de acuerdo con los principios de jerarquía y de imparcialidad antes explicados, no es viable que los servidores públicos que ejercen el control disciplinario interno en esa entidad investiguen en primera instancia a su superior jerárquico y nominador. Y por otro lado, es obvio que si la primera instancia del proceso la adelantara, en gracia de discusión, la oficina de control interno disciplinario, no habría modo de seguir la segunda instancia, dado que el Director General es el nominador de todos los funcionarios de la entidad. (...) En el caso concreto, el funcionario sobre quien recae la queja disciplinaria interpuesta por el señor Ramiro Pabón Roa, es el Director o ex Director General de CORPOAMAZONIA, el cual, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, es su representante legal y primera autoridad ejecutiva, y ejerce las funciones que señala el artículo 29 *ibídem*, entre las cuales está la de “nombrar y remover el personal de la Corporación”. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia cuenta con una unidad encargada de ejercer el control disciplinario interno. Sin embargo, dicha dependencia, según la estructura jerárquica establecida en la Resolución No. 1021 del 07 de octubre de 2011, se encuentra subordinada al Director General. Aunque CORPOAMAZONIA cuenta con una Oficina de Control Interno Disciplinario, dicha oficina no podría investigar disciplinariamente al director general de esa corporación, toda vez que este es el superior jerárquico directo y el nominador de los funcionarios que integran tal unidad. Al estar la Oficina de Control Interno Disciplinario subordinada jerárquicamente al Director General en forma inmediata, y al ser este el nominador de los empleados que conforman dicha dependencia, la transparencia e imparcialidad de los servidores públicos encargados de adelantar la actuación administrativa se encuentran seriamente comprometidas, ya que no existe la garantía de que puedan obrar efectivamente como terceros neutrales ante el sujeto disciplinado, sin temores, sentimientos de lealtad o agradecimiento, prejuicios o posturas previas que afecten su criterio para investigar, y en su momento, decidir. Por las razones que fueron explicadas anteriormente, tal situación no puede corregirse efectivamente con el mecanismo de los impedimentos y las recusaciones. En efecto, el hecho de que la Oficina de Control Interno Disciplinario pertenezca a la Dirección General y esté bajo su directa tutela, de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. 1021 del 07 de octubre de 2011, la convierte en una unidad que carece de la autonomía e imparcialidad necesarias para investigar al Director o ex Director General, aun cuando los profesionales que la integren cuenten con las mejores calificaciones desde el punto de vista laboral y moral. Debe recordarse, en este punto, que la imparcialidad no ha de examinarse solamente con un criterio subjetivo, sino también con un parámetro objetivo, esto es, teniendo en cuenta la relación o vínculo jurídico que exista entre el denunciado o investigado y su potencial investigador y fallador. En esa medida, encuentra la Sala que en CORPOAMAZONIA no existe dependencia o empleado alguno que garantice, en el presente asunto, el cumplimiento de los principios que rigen las actuaciones administrativas de carácter disciplinario, específicamente los de jerarquía, imparcialidad, moralidad, transparencia, eficacia e igualdad, dado que el Director o ex Director General de dicha corporación es el investigado, pero al mismo tiempo, es el superior jerárquico y el nominador de todos los servidores públicos de dicha entidad. Finalmente, advierte la Sala que las consideraciones y conclusiones anteriores no variarían radicalmente por el hecho de que el director general investigado no se encuentre ocupando actualmente su cargo (asunto que no consta claramente en el expediente), o que el coordinador de la unidad de control disciplinario interno que deba investigarlo no haya sido nombrado por ese funcionario, sino por uno anterior o por otro posterior, debido a las siguientes razones: (i) en primer lugar, el derecho al debido proceso y el principio del juez natural exigen que las reglas para determinar la competencia de las autoridades públicas sean permanentes y generales, y no puedan estar sujetas, por lo tanto, a variaciones por esta clase de circunstancias particulares; (ii) en segundo lugar, el principio de la conservación de la competencia o “*perpetuatio jurisdictionis*” implica que quien haya empezado a conocer un determinado asunto jurisdiccional o administrativo, siendo competente para ello, mantiene su competencia para seguirlo tramitando y resolverlo, aunque posteriormente cambien las circunstancias subjetivas u objetivas en que dicha competencia se basaba; (iii) en tercer lugar, aunque el director general investigado se haya retirado de la entidad, ello no significa que desaparezca el sentimiento de gratitud y lealtad de los servidores públicos que fueron nombrados por él y trabajaron bajo sus orientaciones directas, o, por el contrario, que puedan existir resentimientos en algunos de tales servidores, y (iv) por último, aun cuando los funcionarios de control disciplinario no hubieran sido nombrados por el director general que se investiga, sí dependerían jerárquicamente de él y pueden ser removidos por el mismo, quien además podría para adoptar otra clase de políticas y decisiones administrativas que afectaran directamente el cumplimiento de las funciones encomendadas a la unidad o grupo de control disciplinario interno, como trasladar a sus empleados a otros cargos, modificar sus funciones, abstenerse de ejecutar o aplazar los gastos e inversiones previstos en el presupuesto para el normal funcionamiento de esta dependencia, y otras determinaciones similares.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00065-00(C)

Actor: CORPOAMAZONIA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112

numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -CORPOAMAZONIA- y la Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa.

I. ANTECEDENTES

1. El 18 de marzo de 2014, el señor Ramiro Pabón Roa presentó ante la Procuraduría General de la Nación - Regional del Caquetá - una queja disciplinaria en contra del Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -CORPOAMAZONIA-, por una serie de presuntas irregularidades que habrían sido cometidas por el mencionado directivo al resolver un recurso presentado contra la Resolución No. 0700 de 2013, consistentes en:

"1. El señor Director General mediante Resolución 0700 de fecha 19 de julio de 2013, ordena el cierre del permiso de aprovechamiento forestal, del cual el suscrito era beneficiario.

2. El día 06 de agosto de 2013, interpuse el recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 0700 de fecha 9 de julio de 2013 expedida por el director general de CORPOAMAZONIA.

3. Ante la falta de respuesta a los recursos interpuestos el día 04 de septiembre (sic) de 2013, mediante petición escrita solicité al Director de CORPOAMAZONIA, se diera respuesta al recurso de reposición y en subsidio apelación interpuestos contra la Resolución 0700 de fecha 19 de julio del 2013 expedida por el director general de CORPOAMAZONIA.

4. Ante la Petición incoada el director de CORPOAMAZONIA, me dio respuesta indicando que estaba en turno y me puso a consideración lo establecido en el C.P.A.C.A, respecto del silencio administrativo.

5. Al (sic) fecha el Director de CORPOAMAZONIA, no ha resuelto los recursos interpuestos (...)". (Folios 6 a 7).

2. La Procuradora Regional del Caquetá, en escrito del 16 de octubre de 2014, dispuso remitir el asunto a la Procuraduría Regional del Putumayo, al considerar que los hechos se presentaron en dicho departamento y, por lo tanto, es a ese despacho y no al suyo a quien le corresponde conocer del mismo (folios 18 a 19).

3. La Procuraduría Regional del Putumayo, en oficio N° LACR-1009 del 20 de abril de 2015, remitió el asunto al Jefe de la División de Riesgo y Control de la Procuraduría General de la Nación, *"para que sea la persona que asigne el presente asunto a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa (reparto), ya que conforme con el Art. 25, Literal B, del Decreto 262 de 2000, dicha dependencia es la competente para dar trámite a su queja (...)"*. (Folio 21).

4. La Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, en auto del 18 de diciembre de 2015, dispuso remitir la queja a la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA, al considerar que dicha dependencia es la competente en primera instancia para conocer del asunto (folios 30 a 33).

5. El 18 de abril de 2016, mediante comunicación radicada con el N° IUS 2014-384296, el señor Darío Francisco Andrade Enríquez, en su condición de *"Profesional Especializado, Área Jurídica Dirección General Con funciones de Control Interno Disciplinario"* de CORPOAMAZONIA, planteó ante esta Sala el conflicto de competencias administrativas, con la finalidad de determinar la autoridad competente para llevar a cabo la investigación disciplinaria contra el señor William Mauricio Rengifo Velasco, quien se desempeñaba en la época de los hechos como Director General de esa corporación (folios 35 a 36).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 41).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 (folio 42).

Consta también que se informó sobre el conflicto planteado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA- (incluyendo a su Oficina de Control Interno Disciplinario), a la Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, Procuraduría Regional del Putumayo y Procuraduría Regional del Caquetá- y al señor Ramiro Pabón Roa (folio 44).

Según informe secretarial, el señor Ramiro Pabón Roa presentó escrito, en el cual solicita que se resuelva el conflicto de manera pronta (folio 60).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Dentro de la actuación, las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

1. La Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA

Si bien la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA no se pronunció dentro del trámite del presunto conflicto, en el escrito con el cual lo planteó expuso los siguientes argumentos:

Manifestó que esa entidad no es competente para conocer de la queja disciplinaria formulada, ya que la Resolución No. 0514 del 11 de junio de 2002, modificada por la Resolución No. 409 del 30 de mayo de 2008, creó la Unidad de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA, *“al más alto nivel jerárquico ... con competencia para conocer y fallar en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten respecto de los servidores públicos que presten sus servicios en la Sede Central, Regionales Amazonas, Caquetá y Putumayo de Corpoamazonia a excepción del Director General, Secretario General, Directores Regionales y Jefes de Oficina”*. (Se resalta).

Argumentó que en el artículo 74 de la Ley 734 de 2002 se establecieron los factores de competencia, y en el artículo 75 ibídem se determinó la competencia de acuerdo al sujeto disciplinable, disponiendo que *“el particular disciplinable conforme a este código lo será exclusivamente por la Procuraduría General de la Nación, salvo lo dispuesto en el artículo 59 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y naturaleza de la acción u omisión”*.

De todo lo anterior concluye que por la calidad del disciplinado, esa oficina no es competente para conocer de la queja disciplinaria (folios 35 a 36).

2. La Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa

La Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa considera no ser competente para adelantar la investigación disciplinaria de la referencia, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

Después de analizar la Resolución N° 1021 de 2011, *“[p]or medio de la cual modifica y se constituye una versión integral del Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos para los empleos de la Planta de Personal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA -”,* no se encontró, dentro de las funciones del Director General, ninguna que tuviera que ver con la proyección y resolución de los recursos interpuestos contra los actos administrativos emitidos por esa entidad como autoridad ambiental. Este aspecto, a su juicio, no fue tenido en cuenta ni valorado por la Unidad de Control Disciplinario Interno de CORPOAMAZONIA, antes de manifestar su falta de competencia para investigar disciplinariamente las actuaciones del Director General.

Con respecto a los demás argumentos expuestos por CORPOAMAZONIA para justificar su falta de competencia, manifestó:

La Ley 734 de 2002, en su artículo 1º, estableció que la potestad disciplinaria corresponde a las Personerías Distritales y Municipales y a las Oficinas de Control Interno Disciplinario, quienes conocerán de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias, y el artículo 3º de la misma ley dispuso que el poder disciplinario preferente lo ejerce la Procuraduría General de la Nación.

Indicó también que el artículo 76 del mismo cuerpo normativo preceptúa que todas las entidades del Estado deben tener una oficina del más alto nivel, cuya estructura garantice la doble instancia en los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, y expresa que si no es posible garantizar la doble instancia, la competencia será de la Procuraduría General de la Nación.

Señaló que de acuerdo a lo previsto en la citada ley, es claro que la titularidad del poder disciplinario, si bien es del Estado, está asignada a las oficinas de control interno disciplinario, por lo que todas las entidades del Estado, con excepción de las competencias otorgadas al Consejo Superior y a los Consejos Seccionales de la Judicatura, deberán organizar una oficina del más alto nivel que garantice la doble instancia para investigar a sus servidores, y en el evento de que no lo puedan hacer, la segunda instancia recaerá en la Procuraduría General de la Nación.

En esa medida consideró que si bien la Resolución N° 0514 del 11 de junio de 2002 organizó la Unidad de Control Interno Disciplinario de la CORPOAMAZONIA y efectuó una distribución interna de competencias, dicho acto administrativo no puede desconocer lo dispuesto en normas superiores, ya que el ordenamiento jurídico está organizado jerárquicamente. Por consiguiente, la Ley 734 de 2002 y el Decreto-Ley 262 de 2002 están por encima de la Resolución 0514 de 2002, siendo obligatorio el cumplimiento del ordenamiento jurídico superior por parte de la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA.

Prosiguió considerando que de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, es claro que la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA no puede sustraerse de disciplinar a sus servidores, alegando que las Procuradurías Delegadas deben conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra *“los funcionarios que tengan rango equivalente o superior al de secretario general”*, pues tal competencia interna solo puede activarse cuando la Procuraduría General de la Nación haga uso de su poder preferente, lo cual no ha ocurrido en este caso.

Consideró que se debe tener en cuenta el “precedente judicial” que sobre el asunto estableció la Sala de Consulta en el concepto del 3 de marzo de 2011, radicado con el No. 2011-00002 (2046), en el cual concluyó:

“ i) La titularidad de la acción disciplinaria corresponde a las oficinas de control interno disciplinario, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación. En estos términos, en el ejercicio del poder disciplinario concurren las Oficinas de Control Disciplinario con la Procuraduría. Sin embargo, por expreso mandato constitucional, ésta última tiene prevalencia o preferencia para el ejercicio de la acción disciplinaria (C.P. Art. 276, numeral 6°).

ii) El control disciplinario exige la presencia de una Oficina de Control Interno¹, constituida por funcionarios del más alto nivel, cuyo objeto es el ejercicio de funciones relacionadas con el control disciplinario al interior de cada entidad, órgano u organismo del Estado². Ello significa, en el asunto que ocupa la atención de la Sala, que en la entidad territorial, en este caso el departamento, debe existir una Oficina que cumpla tal función.

iii) Las Oficinas de Control Disciplinario son las encargadas de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la entidad, en este caso el departamento.

iv) Salvo disposición legal en contrario, la segunda instancia corresponde al nominador. Ello es concordante con el artículo 115 de la ley 734, que consagró la posibilidad de impugnar los fallos disciplinarios mediante el recurso de apelación. Para ser consecuentes con ese mandato, el ordenamiento jurídico debe crear una distribución funcional que permita un control efectivo de legalidad sobre las decisiones adoptadas en primera instancia.

v) La asignación de competencia es un asunto de reserva de ley, y por tanto resulta contraria a derecho su modificación o variación por actos jurídicos de inferior categoría.”

Prosiguió mencionando que sobre este mismo asunto la Sala se ha pronunciado en varias decisiones al resolver conflictos de competencia, entre las cuales citó la del 6 de mayo de 2015, con radicado N° 2015-00040, en el conflicto de competencias suscitado entre la Procuraduría General de la Nación y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en la cual le otorgó la competencia para conocer de la investigación disciplinaria a la Unidad de Control Interno Disciplinario de esa entidad, basándose en los siguientes argumentos:

“Bajo este contexto, se concibe entonces el control disciplinario como un presupuesto imperioso para no solo garantizar el buen nombre y la eficiencia de la administración pública³, sino también lograr que la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad y se protejan los derechos y libertades de los asociados⁴.

En virtud de los artículos 1º⁵ y 2º⁶ de la Ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y externo. El primero está a cargo de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades del Estado, en tanto que el segundo está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la cláusula general de competencia y el poder preferente que ostenta. Son estas las entidades que tienen competencia en materia disciplinaria, entendida esta como la atribución legítima que tiene determinada autoridad para conocer y decidir sobre un asunto de naturaleza disciplinaria.” (Subrayas ajenas al texto).

Por otra parte, recuerda que la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Función Pública expidieron la Circular Conjunta No. 01 de 2002 en la cual se esclareció la competencia de las oficinas de control interno disciplinario al interior de cada entidad del Estado, estableciendo que estas podrán adelantar investigaciones sobre las conductas de todos los servidores públicos de dichas entidades, así:

“En cualquiera de las alternativas que se adopte para organizar o implementar la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno, a la misma le compete adelantar tanto la indagación preliminar, como la investigación y el fallo de primera instancia, respecto de los servidores públicos del organismo o entidad correspondiente.

Esta competencia cubre a todos los servidores públicos del respectivo organismo o entidad, cualquiera sea la naturaleza del cargo (empleados públicos y trabajadores oficiales así como empleados de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, o provisionales) y cualquiera sea el nivel al cual corresponda el empleo, salvo las competencias propias de la Procuraduría General de la Nación y de otras autoridades, según lo dispuesto en la Constitución Política y en el mismo Código Disciplinario Único.”

Expuso que el hecho de no otorgarle la competencia a la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA en el presente asunto sería, a su criterio, una vulneración al debido proceso, al cual se refiere el artículo 29 de la Constitución Política, como quiera que se desconocería el principio del “juez natural” o funcionario competente, lo que llevaría a que se presentara una nulidad en la actuación, a la luz del artículo 143 de la Ley 734 de 2002.

En este sentido mencionó que de acuerdo con lo establecido por el artículo 6 del mismo cuerpo normativo, el sujeto disciplinable solo puede ser investigado por el funcionario competente.

Asimismo manifestó que la Procuraduría General de la Nación no estima conveniente asumir el poder preferente en este caso, es decir, en relación con el proceso radicado con el N° IUS2014-384296, pues el mismo no encaja en ninguno de los criterios establecidos en la Resolución Interna N° 346 del 3 de octubre de 2002, por medio de la cual se regulan las competencias y trámites para el ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación y de su intervención como sujeto procesal. En efecto, en dicha resolución se establecieron los criterios para asumir el poder preferente de que trata el artículo 3 de la Ley 734 de 2002, disponiendo que este se asumirá en el entendido de que la oficina de control interno disciplinario no garantice la imparcialidad o el derecho de defensa, entre otros derechos y garantías, situación que no se presenta en el caso que nos ocupa.

En efecto, los criterios para ejercer el poder preferente se encuentran indicados en el numeral 6º de la resolución citada, así:

“Criterios para el ejercicio del poder preferente:

a. En principio habrá ejercicio del poder preferente siempre que nos encontremos ante hechos de trascendencia por atentar contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la contratación estatal, normas presupuestales, fiscales, contables, carcelarias, el patrimonio público y la moralidad pública. Sólo cuando sea razonablemente seguro que el órgano de control interno manejará el proceso con idoneidad, eficacia, transparencia e imparcialidad podrá en estos casos dejarse de ejercer el poder preferente; de todos modos, si así ocurre, se dispondrá de la figura de que da cuenta el inciso 3º del artículo 1 de esta resolución.

b. Cuando existan serias dudas sobre el cumplimiento de la garantía del derecho de defensa y razonablemente aparezca que para su reconocimiento material no bastan los instrumentos legales diseñados para ello o cuando se desconozca flagrantemente el debido proceso de tal manera que se socaven sustancialmente las bases fundamentales de la Investigación y el juzgamiento. Si no se presentaren objetivamente las exigencias anteriores pero se duda sobre ellas podrá disponerse la utilización de la figura de que da cuenta el inciso 3º del artículo 1 de esta resolución.

c. Cuando, por cualquier falta, se cuestione seriamente la idoneidad, eficacia, efectividad, transparencia e imparcialidad del órgano de control interno.

d. Siempre que se tenga conocimiento de que pueda estarse admitiendo eventos de colusión y corrupción en general al interior del órgano de control interno.”

Concluyó diciendo que de acuerdo con los anteriores parámetros, la Procuraduría General de la Nación podrá conocer de las investigaciones disciplinarias en ejercicio del poder preferente, pero no de manera automática, como lo pretende la Oficina de Control Interno Disciplinario de CORPOAMAZONIA.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por el artículo 82 del Código Disciplinario Único, así:

“ARTÍCULO 82. Conflicto de competencias. El funcionario que se considere incompetente para conocer de una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

Si el funcionario a quien se remite la actuación acepta la competencia, avocará el conocimiento del asunto; en caso contrario, lo remitirá al superior común inmediato, con el objeto de que éste dirima el conflicto. El mismo procedimiento se aplicará cuando ambos funcionarios se consideren competentes.

El funcionario de inferior nivel, no podrá promover conflicto de competencia al superior, pero podrá exponer las razones que le asisten y aquel, de plano, resolverá lo pertinente”. (Se subraya).

En el presente asunto no cabe aplicar esta disposición debido a que las dos partes en conflicto, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONIA- y la Procuraduría General de la Nación, no tienen un superior común en materia disciplinaria.

Ante la imposibilidad de aplicar en este caso el artículo 82 de la Ley 734 de 2002, le corresponde al Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, ejercer su función general de resolver los conflictos de competencias administrativas que se presenten entre dos o más autoridades, entidades u organismos del Estado, en los términos previstos en los artículos 39 y 112, numeral 10 del CPACA. La primera de las normas citadas dispone:

“Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

En el mismo sentido, el artículo 112 de este código dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

“...10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Como se evidencia de los antecedentes, el presente conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional, como son la Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa- y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONIA- Oficina de Control Interno Disciplinario.

Igualmente, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la queja disciplinaria presentada por el señor Ramiro Pabón Roa en contra del Director General de CORPOAMAZONIA.

Se concluye, por lo tanto, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

b. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*⁷. El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisivo al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que *“[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos normativos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

En el presente asunto corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para conocer de la queja disciplinaria radicada con el número IUS 2014-384296, presentada en contra del Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –CORPOAMAZONIA.

Para resolver el presente el conflicto, la Sala se referirá a la naturaleza de la potestad disciplinaria y a las autoridades competentes para ejercerla, de conformidad con lo establecido en el Código Disciplinario Único, y a las normas que regulan la dirección, administración y estructura interna de CORPOAMAZONIA.

4. Análisis del conflicto planteado

a. La potestad disciplinaria de la administración

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos se justifica por la necesidad de garantizar que estos, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben guiar la función administrativa⁸.

Bajo este contexto, se concibe, entonces, el control disciplinario como un presupuesto imperioso de la administración pública, no solo para garantizar el buen nombre y la eficiencia de la administración⁹, sino también para lograr que la función pública se ejecute en beneficio de la comunidad, y se protejan los derechos y libertades de los asociados¹⁰.

Como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige¹¹, el control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles: (i) el control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y (ii) el control externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la Procuraduría General. Son estas las dependencias y los organismos que tienen la competencia para ejercer el control disciplinario sobre los servidores públicos, es decir, que gozan de la atribución legítima para investigar las faltas que dichos empleados puedan cometer en el ejercicio de sus funciones e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes.

Sobre el control disciplinario interno, la jurisprudencia constitucional ha indicado:

"En principio, el control disciplinario interno es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las diferentes entidades del Estado y para garantizar que las mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución".¹²

Con la expedición de la Ley 200 de 1995¹³, se introdujo, en su artículo 48, la figura de la unidad u oficina de control interno disciplinario. De acuerdo con dicha norma, toda entidad u organismo del Estado, salvo la Rama Judicial, estaba obligada a constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelantaran contra sus propios servidores. Es decir, esa oficina tenía asignado por ley, el ejercicio de la función disciplinaria al interior de las entidades estatales.

Vale la pena aclarar, sin embargo, que la Corte Constitucional, en la sentencia C-044 de 1998¹⁴, interpretó sistemáticamente dicha norma, en armonía con los artículos 57 y 61 ibídem, para concluir que en el sistema de control disciplinario interno regulado en la Ley 200, la investigación le competía a las unidades u oficinas de control disciplinario interno, pero la decisión respectiva debía ser adoptada por el jefe de la dependencia, seccional o regional correspondiente. Sobre este preciso punto afirmó:

"5. Una interpretación sistemática conforme al principio de eficacia, obligaría a restringir el alcance de la expresión "encargada de conocer" del artículo 48, al campo limitado que definen las dos disposiciones impugnadas. En efecto, en principio, la expresión mencionada parecería tener un alcance pleno, es decir, comprender la totalidad de los actos que integran la primera instancia - indagar y fallar -. Sin embargo, los dos artículos posteriores limitan dicho alcance, aclarando, en forma expresa, quién es el funcionario competente para investigar y a quién le corresponde adoptar la decisión de instancia. (...)".

Por otro lado, debe recordarse que el artículo 57 ("competencia para adelantar la investigación disciplinaria") de la Ley 200 de 1995 preceptuaba que *"la investigación disciplinaria se adelantará por el organismo de control interno disciplinario o por el funcionario que señale el Jefe de la Entidad o de la dependencia regional o seccional y deberá ser de igual o superior jerarquía a la del investigado"*. (Se resalta).

Posteriormente, con la expedición del Código Disciplinario Único que actualmente rige (Ley 734 de 2002), se avanzó en el rediseño del control disciplinario interno. Conforme a lo establecido por el artículo 2º de dicha ley, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus respectivas entidades, órganos o dependencias. Tal conocimiento implica, a diferencia de lo que ocurría bajo el régimen de la Ley 200 de 1995, que las unidades, oficinas o grupos de control disciplinario interno deben realizar la investigación y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que sean de su competencia.

En la misma línea, el artículo 76 del citado cuerpo normativo dispuso lo siguiente sobre el control disciplinario interno:

"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 1º. 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 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

PARÁGRAFO 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, él competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél”.

Sobre la evolución del tratamiento normativo que ha tenido el control disciplinario interno desde la Ley 200 de 1995 hasta la Ley 734 de 2000, la Corte Constitucional concluyó lo siguiente, en la sentencia C-095 de 2003¹⁵:

“28. A partir de lo expuesto, es posible concluir que la Ley 734 de 2002 ha modificado la manera tradicional como se desarrollaba el control disciplinario al interior de las distintas entidades del Estado. En efecto, con anterioridad a dicha Ley, el control interno suponía una relación jerárquica-funcional entre el sujeto disciplinable y el titular de la acción, es decir, el poder disciplinario era siempre ejercido por el superior inmediato del investigado.

Hoy en día, en respuesta a dicho sistema, el control disciplinario exige la presencia de una Oficina de Control Interno, constituida por funcionarios del más alto nivel, cuyo objeto se limita al ejercicio de funciones relacionadas con el control disciplinario al interior de cada entidad del Estado¹⁶”. (Se resalta por la Sala).

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que el actual Código Disciplinario Único reemplazó el criterio jerárquico-funcional que las legislaciones anteriores establecían como fundamento principal de la competencia para el ejercicio del control disciplinario a nivel interno, por un criterio de especialidad y de autonomía, conforme al cual el conocimiento integral de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de las diferentes entidades, ramas, órganos u organismos del Estado, esto es, tanto la investigación como la decisión, le corresponde en primera instancia a las respectivas oficinas, grupos o unidades de control disciplinario interno.

De lo expuesto se deriva que, a diferencia de lo que sucedía bajo el régimen de la Ley 200 de 1995, las unidades u oficinas de control disciplinario interno no tienen, en principio, limitación o impedimento alguno para investigar y declarar responsables disciplinariamente (o para exonerar, según el caso) a cualquier servidor público de la rama, órgano, organismo o entidad de la cual formen parte, excepto en relación con los funcionarios que gozan de un fuero especial, conforme a la Constitución Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria haya sido asignada por la ley de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación, a las personerías, al Consejo Nacional de la Judicatura o a los respectivos consejos seccionales (hoy en día, a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales).

Lo anterior no significa, sin embargo, que el criterio jerárquico haya sido abandonado completamente por la Ley 734 de 2002. En primer lugar, porque el artículo 74 de la misma ley exige que las oficinas o unidades de control disciplinario interno deben ser “del más alto nivel” dentro de la estructura de la entidad, aunque después indica (de forma contradictoria) que tal expresión significa que dichas dependencias deben estar conformadas por servidores públicos que sean, por lo menos, del nivel profesional. En segundo lugar, porque la misma norma estatuye que la segunda instancia corresponderá en todo caso al nominador y, en su defecto, a la Procuraduría General de la Nación; y en tercer lugar, porque en aquellas entidades en las que no exista unidad u oficina de control disciplinario interno, dicha función será cumplida, en primera instancia, por el “superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél” (es decir, el superior del superior).

Lo anterior demuestra que, aun en el sistema reformado por la Ley 734 de 2002, el criterio jerárquico subyace en el tema disciplinario, con dos funciones principales: (i) para determinar la ubicación de la oficina o unidad de control disciplinario interno dentro de la estructura de las entidades, y la competencia para la segunda instancia, y (ii) para señalar la competencia, en forma subsidiaria, cuando no existan, no se hayan implementado o sean inoperantes dichas unidades u oficinas.

Lo expuesto hasta ahora parecería suficiente para dirimir cualquier duda o conflicto que pudiera presentarse en relación con la competencia para investigar disciplinariamente a un servidor público. Sin embargo, la Sala considera que el actual Código Disciplinario Único presenta, al menos, dos interrogantes importantes, correspondientes a sendos casos que por sus condiciones o circunstancias particulares, deberían haber sido regulados de forma expresa y especial, a saber: (i) ¿Quién debe investigar disciplinariamente al jefe, director o coordinador de la oficina, unidad o grupo de control disciplinario interno de una entidad?, y (ii) ¿Quién debe investigar al jefe, presidente, gerente o director de una entidad pública, que es el superior jerárquico y comúnmente el nominador del funcionario responsable del control disciplinario interno?.

En esta ocasión, la Sala se ocupará exclusivamente de la segunda inquietud, dado que el presente conflicto gira en torno a la competencia para investigar disciplinariamente al director o exdirector de una corporación autónoma regional.

A este respecto, vale la pena recordar que conforme al artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000¹⁷, es competencia de las procuradurías delegadas de la Procuraduría General de la Nación, conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra *“los servidores públicos que tengan rango equivalente o superior al de Secretario General de las entidades que formen parte de las ramas ejecutiva del orden nacional, legislativa o judicial, y de la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Organización Electoral, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión, las comisiones de regulación de servicios públicos y de otros organismos autónomos del orden nacional, salvo que la competencia esté asignada a otra dependencia de la Procuraduría”* (numeral 1º, literal a.).

No obstante, la Sala considera que para solucionar el vacío que se ha descrito en relación con la autoridad competente para investigar disciplinariamente al jefe o director de una entidad pública, no es suficiente acudir a lo dispuesto en el Decreto Ley 262 de 2000, porque esta normatividad se refiere a la distribución *interna* de funciones de la Procuraduría General de la Nación, como clara y expresamente lo señala su epígrafe¹⁸, lo cual supone que otra norma constitucional, legal o del mismo rango asigne primero a la Procuraduría la función de investigar disciplinariamente a determinado servidor público, ya sea de manera exclusiva y excluyente, o bien en ejercicio del poder preferente que la Constitución y la ley le otorgan.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que el Decreto Ley 262 de 2000 se expidió en vigencia del Código Disciplinario Único contenido en la Ley 200 de 1995, cuyo artículo 57, como se indicó, establecía que las unidades u oficinas de control disciplinario interno solamente podían investigar a los servidores públicos de sus respectivas entidades que fueran de un nivel jerárquico igual o inferior. Por tal razón, las disposiciones del citado decreto deben leerse e interpretarse actualmente en armonía con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, especialmente en lo concerniente a la competencia para ejercer el control disciplinario.

Dado lo anterior, la Sala considera que para solucionar satisfactoriamente la inquietud planteada, es necesario acudir al artículo 76 de la Ley 734 de 2002 y a los principios que gobiernan la organización y la actuación administrativas, en general, y el proceso sancionatorio disciplinario, en particular, haciendo énfasis en los principios de jerarquía y de imparcialidad, como se explica a continuación.

b. Principio de jerarquía en el proceso disciplinario

La jerarquía resulta vinculada inexorablemente con los demás principios que integran la función administrativa, tanto en el ámbito de la Constitución Política¹⁹, como en el legal (Ley 489 de 1998²⁰), puesto que al hablar de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia, como elementos que informan, integran e interpretan el ordenamiento jurídico, necesariamente se tiene en cuenta el principio de jerarquía, por cuanto no de otra forma es posible organizar la actividad del Estado.

En el mismo sentido, cuando la Constitución precisa que el Estado propende por la satisfacción de los intereses generales, mediante *“la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*, claramente el principio de jerarquía constituye el punto de partida (artículo 209), puesto que nada se puede descentralizar, delegar ni desconcentrar si la iniciativa no respeta la estructura jerárquica y la competencia que los servidores públicos de mayor jerarquía tienen para el efecto. Así, la Constitución dispone que la ley *“fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos”*, como una expresión inequívoca del principio de jerarquía (artículo 211).

Otros principios y nociones contenidos en la Ley 489 de 1998 tienen como su fundamento a la jerarquía, a saber, la competencia administrativa (artículo 5), la coordinación y colaboración (artículo 6), la descentralización administrativa (artículo 7) y la desconcentración administrativa (artículo 8), y reiteran lo señalado sobre la centralidad de la estructura jerárquica en el Estado para la procuración de sus fines.

El Decreto 770 de 2005 precisa que, *“según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades u organismos a los cuales se refiere el presente decreto se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial”* (artículo 3).

Es decir, el mérito que constituye para una persona su preparación académica, experiencia, habilidades, destrezas, así como el grado de responsabilidad que está en capacidad de asumir, dan lugar a que se desempeñe en un nivel, cargo o grado de jerarquía superior o inferior, conforme a la clasificación jerárquica dispuesta en el Decreto 770 de 2005, esto es:

“ARTÍCULO 4. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

4.1 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.

4.2 Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.

4.3 Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4 Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5 Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

PARÁGRAFO. Se entiende por empleos de alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional, los correspondientes a Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Viceministros, Subdirectores de Departamento Administrativo, Directores de Unidad Administrativa Especial, Superintendentes y Directores, Gerentes o Presidentes de Entidades Descentralizadas"

En concreto, de acuerdo con el Decreto 770 de 2005, los criterios para determinar las competencias laborales y los requisitos para acceder a los empleos, están sujetos a: "5.1.1 Estudios y experiencia. 5.1.2 Responsabilidad por personal a cargo. 5.1.3 Habilidades y aptitudes laborales. 5.1.4 Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones. 5.1.5 Iniciativa de innovación en la gestión. 5.1.6 Valor estratégico e incidencia de la responsabilidad" (artículo 5).

En el mismo sentido, el Decreto 785 de 2005, "por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004", indica que la jerarquía en los empleos comprenderá "Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial" (artículos 3 y 4) y que se tendrán en cuenta "la educación formal, la no formal y la experiencia" para determinar los requisitos generales para acceder a los empleos (artículos 5-12), es decir, el mérito personal y profesional de las personas para que se ubiquen en un nivel superior o inferior.

El Decreto 785 de 2005, tal y como lo hace el Decreto 770 de 2005, fija los criterios para determinar las competencias: "13.1.1. Estudios y experiencia. 13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo. 13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales. 13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones. 13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión" (artículo 13).

En consecuencia, la naturaleza de la función pública y las normas vigentes sobre la materia determinan una organización jerárquica, en la cual quien está en un nivel, cargo o grado superior debe su condición a los méritos que derivan de sus estudios y experiencia, principalmente, cuestión que establece en el interior de la entidad una superioridad desde todas las perspectivas, a saber: posición en la estructura organizacional, remuneración, responsabilidades, dirección de la actividad de los subalternos, entre otras.

Así, la jerarquía de los niveles, de acuerdo con lo dispuesto en las normas analizadas, en orden descendente en la estructura y planta de personal de las entidades y órganos del Estado, de mayor a menor, es: (i) nivel directivo; (ii) nivel asesor; (iii) nivel profesional; (iv) nivel técnico y (v) nivel asistencial.

El juzgamiento disciplinario hace suponer que quien lo lleva a cabo tenga un conocimiento de las diferentes labores que desempeña el servidor público investigado, que se encuentre en la capacidad de entender sus funciones y de determinar si su comportamiento resultó, en cuanto a legalidad y corrección, acorde con la función pública. Así, la Sala considera que el conocimiento y la capacidad requeridos para los procesos disciplinarios no se satisfacen desde el punto de vista funcional por parte de un subalterno del disciplinado.

Desde cualquier perspectiva en que se mire, un procedimiento que permita el juzgamiento disciplinario del superior por parte del subalterno, iría en contra de la naturaleza de la función pública y de su estructura, de la jerarquía y del mérito.

No puede aceptarse que el criterio de la superioridad jerárquica, que como se explicó, no fue abandonado del todo por la Ley 734 de 2002, sino que, por el contrario, se halla reconocido explícitamente en varias de sus disposiciones, sea exclusivo para aquellos casos en los cuales no haya una oficina de control disciplinario interno, puesto que esta regla específica consiste en una de las concreciones del principio o de la regla general de jerarquía que la Sala ha concluido del ordenamiento jurídico, tanto por la vía de la aplicación directa e inequívoca de las normas mencionadas y analizadas, como de los principios generales de nuestra juridicidad, también conocidos como analogía *iuris*²¹.

En efecto, así como el citado código establece expresamente que cuando en una entidad u organismo no exista unidad u oficina de control disciplinario interno, la acción disciplinaria debe ser ejercida, en primera instancia, por el superior inmediato del investigado, y en segunda instancia, por el superior jerárquico de aquel (artículo 76), en un claro reconocimiento del principio jerárquico, resultaría antijurídico concluir que el jefe, director o coordinador de la unidad de control interno (en las entidades en donde tal dependencia existe) pueda investigar y sancionar o exonerar disciplinariamente a su superior jerárquico, pues en dicho caso se estaría aplicando la regla previamente descrita de manera completamente inversa, es decir, que en lugar de que el superior investigue disciplinariamente al subalterno, sea este el que discipline a aquel.

En conclusión, el análisis de las normas y los principios señalados le permite a la Sala concluir que existe un principio o regla general en materia administrativa, inclusive disciplinaria, que consiste en que los servidores públicos no pueden ser investigados o juzgados por otros servidores

públicos que sean sus subalternos.

c. Principio de imparcialidad en el proceso disciplinario

El artículo 94 del Código Disciplinario Único dispone que “... la actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción” (se resalta).

En el mismo sentido, el numeral 3 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, establece como uno de los principios del procedimiento administrativo, el de imparcialidad:

“En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.”

Sobre este principio, que debe regir en toda actuación administrativa y, en particular, en el proceso disciplinario, la Corte Constitucional, en la sentencia C-095 de 2003, antes citada, sostuvo:

“6.4. Del principio de imparcialidad.

14. Siguiendo las consideraciones previamente expuestas, cabe destacar que para preservar el debido proceso y, en especial, el principio de la doble instancia, resulta exigible, como condición esencial, la imparcialidad del superior jerárquico. (...)

Precisamente, los artículos 209, 228 y 230 de la Constitución Política contemplan como característica de la propia esencia y sustantividad de la administración de justicia y, en general, de la función pública, la sujeción en la adopción de sus decisiones al principio de imparcialidad. En este orden de ideas, recuérdese que cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.

En esta medida, la legitimidad de la decisión judicial o administrativa, descansa en la imparcialidad del órgano encargado de aplicar la ley, lo que significa que dicha garantía se convierte en el atributo que por excelencia debe tener un servidor público para que pueda considerarse como juez en un Estado de Derecho. (...)”. (Subrayas añadidas).

Y en la misma providencia se explica lo siguiente sobre los aspectos subjetivo y objetivo que deben caracterizar la imparcialidad de quien juzga o toma una decisión administrativa:

“En otras palabras, para hacer efectiva dicha garantía, es necesario que la persona que ejerza la función de juzgar, sea lo suficientemente neutral y objetiva, precisamente, con el propósito de salvaguardar la integridad del debido proceso y de los demás derechos e intereses de los asociados.

A partir de las citadas consideraciones, la doctrina procesal ha concluido que la imparcialidad requiere de la presencia de dos elementos. Un criterio subjetivo y otro objetivo. El componente subjetivo, alude al estado mental del juez, es decir, a la ausencia de cualquier preferencia, afecto o animadversión con las partes del proceso, sus representantes o apoderados. El elemento objetivo, por su parte, se refiere al vínculo que puede existir entre el juez y las partes o entre aquél y el asunto objeto de controversia - de forma tal - que se altere la confianza en su decisión, ya sea por la demostración de un marcado interés o por su previo conocimiento del asunto en conflicto...

16. En este orden de ideas, se estima que no existe objetividad y, por ende, imparcialidad, cuando previamente el juez o servidor público ha tenido conocimiento de un asunto litigioso. (...)

17. Con todo, podría estimarse que el citado argumento es aparente o ilusorio, en atención a que el juez independientemente de su previo conocimiento de la decisión y de los argumentos de las partes, es capaz intrasubjetivamente de actuar con la debida imparcialidad y, por lo tanto, alejado de cualquier interés o amor propio.

A pesar de los elementos de verdad que puede tener el citado argumento, lo cierto es que la valoración de la imparcialidad, no se realiza a partir de las posiciones morales, éticas o psicológicas de los jueces, sino a través de su postura intersubjetiva. Es decir, la apreciación de la imparcialidad del juez se concreta, en un juicio exterior derivado de la interrelación del juzgador con las partes y la comunidad en general. (...)” (Se resalta).

En el mismo sentido, la Corte expresó lo siguiente, en la sentencia T-1034 de 2006:

"En virtud de lo anterior la jurisprudencia constitucional²² ha señalado que los principales elementos constitutivos del derecho constitucional al debido proceso, enunciados en el artículo 29 constitucional hacen parte del procedimiento disciplinario, entre los que cabe mencionar (i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.²³ "

Por otra parte, la doctrina distingue entre la imparcialidad subjetiva y la imparcialidad objetiva. La primera exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad." (Se resalta).

Por lo tanto, el principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelanta la investigación, obre efectivamente como un tercero neutral, tanto en relación con las partes (el sujeto disciplinado, el quejoso y el Estado, representado por la entidad o el organismo afectados con la presunta falta), como en relación con la causa misma y el objeto o situación fáctica que se analiza. Un tercero que, además, debe desarrollar sus competencias sin prejuicios, temores, sentimientos de lealtad o de agradecimiento, ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y, en su momento, decidir.

d. Los impedimentos y las recusaciones como herramienta procesal para hacer efectiva la garantía de imparcialidad. Su ineficacia en el caso concreto

Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental concebidas con el propósito de asegurar varios de los principios sustantivos que gobiernan el cumplimiento de la función pública, como la moralidad, la imparcialidad y la transparencia, entre otros (art. 209 C.P.). Con ellos se pretende garantizar las condiciones de imparcialidad y transparencia que debe reunir quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto, bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad de las personas ante la ley.

Ambas figuras están presentes en todos los ordenamientos jurídicos, aunque con distintos alcances. El impedimento se presenta cuando la autoridad, *ex officio*, pone de manifiesto la situación que a su juicio afecta su imparcialidad, mientras que la recusación ocurre cuando dicha circunstancia se da a conocer por parte de alguno de los sujetos procesales.

Al respecto la Corte Constitucional, en la sentencia C-532 de 2015, manifestó:

"Algunos instrumentos de derecho internacional incorporados al ordenamiento interno reconocen la imparcialidad como un componente del debido proceso, que por expreso mandato constitucional comprende las actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 CP)...

En su jurisprudencia la Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de referirse a la importancia de los impedimentos y las recusaciones como instrumentos para revestir de imparcialidad la administración de justicia, cuyas consideraciones son plenamente aplicables a la función administrativa y, en concreto, al ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado²⁴.

Así, en la sentencia C-019 de 1996²⁵, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra algunos artículos del Código de Procedimiento Civil referentes a los impedimentos y las recusaciones, sostuvo que "[l]as normas que consagran las causales de impedimento y recusación, se han dictado, precisamente, para garantizar la imparcialidad del juez. El que existan las causales, fijadas por la ley y no por el capricho de las partes, garantiza, dentro de lo posible, la imparcialidad del juez y su independencia de toda presión, es decir, que sólo esté sometido al imperio de la ley".

(...)

Las anteriores consideraciones son plenamente aplicables en materia disciplinaria, donde "para garantizar la imparcialidad de quien ejerce la potestad disciplinaria, el ordenamiento jurídico ha previsto las causales de impedimento y recusación"²⁶." (Subrayas fuera de texto).

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-673 de 2015²⁷, en relación con una demanda contra un aparte del artículo 5º de la Ley 909 de 2004²⁸, el cual dispone que el cargo de jefe de control disciplinario interno, o quien haga sus veces, es de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, se encuentra excluido de la carrera administrativa en las entidades de la administración pública (en los sectores central y descentralizado del orden nacional, y en el sector descentralizado del nivel territorial). En dicha ocasión sostuvo la Corte:

"42. Precisamente, a efectos proteger la imparcialidad, de manera general el ordenamiento jurídico ha previsto una serie de garantías, tanto para el correcto ejercicio de la función disciplinaria interna, como para la protección de los derechos del investigado. Una de ellas se materializa a través de las causales de impedimentos y recusaciones taxativamente consagradas, a las cuales pueden acudir los servidores públicos que estimen que el jefe de control interno disciplinario o quien haga sus veces, encuentra comprometida su objetividad al actuar bajo la potestad de ius puniendi disciplinario que detenta²⁹.

Lo anterior se precisa porque, aun cuando no es un argumento estructural del cargo que propone la demandante, el Ministerio Público manifestó... que una de las razones que motivaban la inclusión del mencionado empleo público en la regla general de la carrera administrativa, es la posible y eventual afectación a la imparcialidad. Si bien se trata de un tema que merece estudio separado, importa recalcar que el

ordenamiento jurídico establecer (sic) herramientas como las causales de impedimento y recusaciones, para generar una separación del conocimiento del asunto por parte del funcionario que ejerce el control disciplinario interno, cuando su objetividad e independencia se encuentran cuestionados por tener presiones de cualquier naturaleza que comprometan su recto entender". (Se subraya).

La jurisprudencia citada permitiría inferir, entonces, que la solución al problema de la competencia para investigar disciplinariamente al jefe o director de una entidad pública puede estar en la figura de los impedimentos y las recusaciones, en la medida en que el jefe, coordinador o director de la unidad o grupo de control disciplinario interno podría declararse impedido, si siente que no goza de la independencia, imparcialidad y tranquilidad suficientes para investigar a ese funcionario, o cualquiera de los actores que participan en el proceso disciplinario (incluyendo al quejoso y al denunciado) podría recusarlo por los mismos motivos.

Sin embargo, por la forma como la institución de los impedimentos y las recusaciones está regulada en el Código Disciplinario Único, tal como se explica a continuación, la Sala considera que dicha figura no es suficiente ni eficaz para garantizar el principio de imparcialidad en este caso específico, es decir, para conocer de una queja disciplinaria contra el director, jefe, presidente o gerente de una entidad u organismo del Estado.

A este respecto, debe recordarse que los impedimentos y las recusaciones en el proceso disciplinario están reguladas en los artículos 84 a 88 de la Ley 734 de 2002. El artículo 84 establece las causales de impedimento y recusación, y el 85 regula el trámite que debe seguir el servidor público en quien concurra cualquiera de las causales señaladas, para declararse inmediatamente impedido, lo cual se materializa a través de un escrito en el que se expresen las razones, se señalen las causales y si fuere posible, se aporten las pruebas pertinentes.

El artículo 87 del mismo código establece el trámite que debe seguirse cuando se presenta una recusación o un impedimento, en los siguientes términos.

"ARTÍCULO 87. Procedimiento en caso de impedimento o de recusación. En caso de impedimento el servidor público enviará, inmediatamente, la actuación disciplinaria al superior, quien decidirá de plano dentro de los tres días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quien corresponde el conocimiento de las diligencias.

Cuando se trate de recusación, el servidor público manifestará si acepta o no la causal, dentro de los dos días siguientes a la fecha de su formulación, vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida." (Se resalta)

El anterior trámite se aplica a todo procedimiento disciplinario en el que se presenten causales de impedimento o de recusación. Como se observa, tanto en el impedimento como en la recusación corresponde al superior decidir de plano sobre la causal o las causales invocadas, y en el evento de encontrar procedente el impedimento o la recusación, designar al funcionario que deba llevar a cabo la investigación.

Lo anterior denota que la institución de los impedimentos y las recusaciones no constituye en este caso, es decir, cuando se trate de investigar al director, gerente o jefe de una entidad pública, un remedio eficaz para la falta de imparcialidad que afectaría normalmente en dicha hipótesis al director, jefe o coordinador de la unidad o grupo de control disciplinario y a su equipo de trabajo, por dos razones principales: (i) porque este mecanismo solo se activaría en caso de manifestarse el impedimento por parte del funcionario señalado o de plantearse la recusación por la parte interesada, de suerte tal que si ninguna de las dos cosas llegare a ocurrir, el funcionario de control disciplinario interno podría llevar a cabo la investigación y adoptar la respectiva decisión de primera instancia, y (ii) porque quien tendría que resolver el impedimento o la recusación y nombrar el funcionario que deba remplazar al investigador sería su superior jerárquico, quien en la mayoría de los casos es el mismo gerente, director o jefe de la entidad, y en otras ocasiones es un funcionario subalterno de este, generalmente de su libre nombramiento y remoción. Esto implica que no solamente le correspondería al propio investigador, o a un funcionario subalterno de él, resolver sobre el impedimento o la recusación que eventualmente se presente, sino que ese mismo servidor público sería quien terminaría designando a quien deba llevar a cabo o continuar la investigación disciplinaria, en contra del principio de que nadie puede escoger a su propio investigador o juzgador (directa o indirectamente).

Precisa la Sala, para mayor claridad, que en otros casos en los que deba investigarse a servidores de una entidad pública que sean de igual o superior jerarquía al investigador, la figura de los impedimentos y las recusaciones puede resultar una solución eficaz y suficiente para garantizar el principio de imparcialidad, si el funcionario encargado de ejercer la función disciplinaria estuviere o creyere estar incurso en alguna de las causales de impedimento que establece el artículo 84 de la Ley 734 de 2002. Esto no debería ser tampoco la regla general, sino la excepción, en la medida en que la organización y el funcionamiento de las unidades o los grupos de control disciplinario interno se diseñen e implementen de manera adecuada, ajustándose a las normas del Código Disciplinario Único, a las directrices formuladas por la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Circular Conjunta N° 01 de 2002 y, en general, a los principios y criterios de la buena administración pública y el autocontrol o control interno, para garantizar la autonomía funcional de tales dependencias y grupos de trabajo, y permitir que estas puedan cumplir las delicadas funciones que la ley les ha encomendado de manera tranquila, independiente, eficiente y eficaz.

4. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia

Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Esta ley dedicó todo un título (el VI) a las corporaciones autónomas regionales, cuyo régimen fue modificado integralmente, además de haberse ordenado la creación, la eliminación, la fusión o el cambio de jurisdicción de varias de estas.

El artículo 23 *ibídem* las definió como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas fijadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (antes, Ministerio del Medio Ambiente).

Sus órganos principales de dirección y administración son la Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo y el Director General (artículo 24).

Respecto del Consejo Directivo, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 dispone que estará conformado por "*el gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la corporación autónoma regional, o su delegado o delegados*", un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio de Ambiente, un representante de las comunidades indígenas o etnias, dos representantes del sector privado, dos representantes de entidades sin ánimo de lucro y "*hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa*". Dentro de las funciones del Consejo Directivo, el artículo 27 *ibídem* incluye, entre otras, la de "[d]eterminar la planta de personal de la Corporación" (literal b), y la de "[n]ombrar... o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación" (literal j).

En cuanto a la representación de estas corporaciones, el artículo 28 de la misma ley dispone que el director general será su representante legal y la primera autoridad ejecutiva. Asimismo, entre las funciones que el artículo 29 ejusdem señala para los directores generales de las corporaciones autónomas regionales, merece la pena destacar las siguientes:

"1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal;

(...)

3. Presentar para estudio y aprobación del Consejo Directivo los planes y programas que se requieran para el desarrollo del objeto de la Corporación, el proyecto de presupuesto, así como los proyectos de organización administrativa y de planta de personal de la misma;

(...)

5. Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad;

(...)

8. Nombrar y remover el personal de la Corporación;

9. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la Corporación (...)". (Subrayas ajenas al texto).

Por otra parte, el artículo 35 de la Ley 99 de 1993 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA, "*la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo*", con jurisdicción en los Departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá, y sede principal en la ciudad de Mocoa. La misma disposición ordenó que esta nueva entidad debía fusionarse con la Corporación Autónoma Regional del Putumayo (CAP).

En línea con lo anterior y en uso de las facultades conferidas por la normatividad citada, el Consejo Directivo de CORPOAMAZONIA expidió el Acuerdo No. 001 del 2 de febrero de 2005, “[p]or el cual se establece la organización interna de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA” (folios 61 a 64).

Mediante la Resolución No. 0957 del 24 de septiembre de 2007, se adoptó el “Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos para los empleos de la Planta de Personal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA –”.

Posteriormente, con la Resolución No. 1021 del 7 de octubre de 2011, “[p]or medio de la cual modifica y se constituye una versión integral del “Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos para los empleos de la Planta de Personal de Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –CORPOAMAZONIA –”, se definió la estructura jerárquica de CORPOAMAZONIA, la denominación de todos los cargos y el nivel al que pertenece cada uno de ellos.

El artículo 1° dispuso que la estructura administrativa de la entidad estaría conformada por los siguientes niveles:

Nivel directivo
Nivel asesor
Nivel profesional
Nivel técnico
Nivel asistencial

En el artículo 5° se señalan los empleos del despacho del Director General, entre los cuales están los de Profesional Especializado en el área de Control Interno Disciplinario, empleo que pertenece a la dependencia de la Dirección General y que tiene como jefe inmediato al Director General.

Así las cosas, se observa, *prima facie*, que según la estructura organizacional de CORPOAMAZONIA, no es posible adelantar internamente la primera ni la segunda instancia en los procesos disciplinarios que se sigan contra el Director General. En efecto, de acuerdo con los principios de jerarquía y de imparcialidad antes explicados, no es viable que los servidores públicos que ejercen el control disciplinario interno en esa entidad investiguen en primera instancia a su superior jerárquico y nominador. Y por otro lado, es obvio que si la primera instancia del proceso la adelantara, en gracia de discusión, la oficina de control interno disciplinario, no habría modo de seguir la segunda instancia, dado que el Director General es el nominador de todos los funcionarios de la entidad.

5. Poder disciplinario externo. Competencia de la Procuraduría General de la Nación

En cuanto al poder disciplinario externo, esto es, el que radica en la Procuraduría General de la Nación en virtud de la cláusula general de competencia y del poder preferente que se le ha otorgado, cabe señalar, como lo ha hecho la Sala³⁰, siguiendo la jurisprudencia constitucional, que tales atribuciones tienen su fundamento principal en lo dispuesto por el inciso 6º del artículo 277 de la Constitución Política de 1991³¹, norma sobre la cual dijo la Corte:

“Esta norma estipula, entonces, una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias con el propósito de ejercer la vigilancia superior que al Jefe del Ministerio Público se encomienda y, en últimas, para que él pueda cumplir el cometido básico de velar por el imperio y la efectividad del orden jurídico en todo el territorio de la República”³².

Lo anterior debe estudiarse en armonía con el artículo 3³³ de la Ley 734 de 2002, que establece el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, a partir del cual dicho órgano puede iniciar o continuar una actuación disciplinaria en contra de cualquier servidor público, con algunas excepciones (como sucede con los funcionarios que gozan de fuero constitucional), cualquiera que sea su vinculación o jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines que deben observarse en el ejercicio de la función pública, de acuerdo con la Constitución, la ley y los tratados internacionales.

Sin embargo, el poder preferente atribuido a la Procuraduría General de la Nación, aun cuando desplaza al funcionario que haya iniciado o se encuentre adelantando una investigación disciplinaria, no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir el legislador en la redacción de la norma citada el vocablo “*podrá*”, quiso señalar claramente que se trata de una atribución facultativa, que puede ejercerse o no. De allí que se haya impuesto la carga de motivar la decisión mediante la cual la Procuraduría avoque el conocimiento de los asuntos que se tramiten internamente en las entidades u órganos del Estado.

6. Conclusiones

Conforme a lo expuesto se concluye:

(i) La titularidad de la potestad disciplinaria corresponde al Estado y se ejerce, como regla general, por la rama, entidad, órgano u organismo al cual pertenece o haya pertenecido el servidor público que deba ser investigado, a través de las oficinas o grupos de control disciplinario interno, sin perjuicio del poder disciplinario preferente atribuido a la Procuraduría General de la Nación y a las personerías, por expreso mandato de la Constitución Política de 1991³⁴ y del Código Disciplinario Único³⁵.

(ii) El control disciplinario exige la presencia de una oficina, grupo o unidad de control disciplinario interno³⁶ conformada por funcionarios “del más alto nivel”, cuyo objeto consiste precisamente en el ejercicio del control disciplinario dentro de cada entidad, rama órgano u organismo del Estado³⁷.

(iii) Las oficinas de control disciplinario interno son las encargadas de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados y funcionarios de su entidad.

(iv) La segunda instancia corresponde al nominador, salvo disposición legal en contrario, o cuando en la entidad no sea posible garantizarla, caso este último en el cual le compete a la Procuraduría General de la Nación, circunstancia que es consecuente con los artículos 29³⁸ (debido proceso) y 31³⁹ (doble instancia) de la Constitución Política de 1991.

(v) Cuando quiera que en el interior de la entidad u organismo estatal no sea posible garantizar la segunda instancia, tendrá competencia para conocer y fallar el proceso disciplinario, el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

(vi) La asignación de competencias es un asunto de reserva de ley, y por tanto, resulta contrario a derecho su modificación o variación por actos jurídicos de inferior categoría.

(vii) El poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria es excluyente (cuando lo ejerce) y su ejercicio es facultativo.

(viii) La actuación disciplinaria se debe desarrollar conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, jerarquía, imparcialidad, publicidad y contradicción.

(ix) El principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía de que el funcionario que adelante la investigación y adopte las decisiones correspondientes, así como sus colaboradores, obren efectivamente como terceros neutrales, sin prejuicios, temores, sentimientos de agradecimiento o lealtad, ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y decidir.

(x) Los impedimentos y las recusaciones son una herramienta procedimental para hacer efectivo el principio de imparcialidad, la cual, sin embargo, no resulta suficiente ni eficaz para garantizar dicho principio cuando la investigación disciplinaria haya de recaer sobre el jefe, director o gerente de la entidad pública respectiva, quien es el superior jerárquico del jefe, director o coordinador de la unidad o grupo de control disciplinario interno, y generalmente su nominador.

7. El caso concreto

La entidad competente para conocer de la queja disciplinaria presentada contra el señor William Mauricio Rengifo Velasco, ex Director General de CORPOAMAZONIA, y radicada con el N° IUS 2014-384296, es la Procuraduría General de la Nación, conclusión a la que llega la Sala con fundamento en las siguientes consideraciones:

Por ser CORPOAMAZONIA un ente corporativo de carácter público integrado por entidades territoriales, tiene el deber de “organizar”, dentro de su estructura interna, *“una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores y que, en la medida de lo posible, permita preservar la garantía de la doble instancia”*, lo cual se materializó con la Resolución N° 514 de 2002, modificada por la Resolución N° 409 de 2008.

El funcionario sobre quien recae la queja disciplinaria interpuesta por el señor Ramiro Pabón Roa, es el Director o ex Director General de CORPOAMAZONIA, el cual, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, es su representante legal y primera autoridad ejecutiva, y ejerce las funciones que señala el artículo 29 ibídem, entre las cuales está la de *“nombrar y remover el personal de la Corporación”*.

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia cuenta con una unidad encargada de ejercer el control disciplinario interno. Sin embargo, dicha dependencia, según la estructura jerárquica establecida en la Resolución No. 1021 del 07 de octubre de 2011, se encuentra subordinada al Director General.

Aunque CORPOAMAZONIA cuenta con una Oficina de Control Interno Disciplinario, dicha oficina no podría investigar disciplinariamente al director general de esa corporación, toda vez que este es el superior jerárquico directo y el nominador de los funcionarios que integran tal unidad.

Al estar la Oficina de Control Interno Disciplinario subordinada jerárquicamente al Director General en forma inmediata, y al ser este el nominador de los empleados que conforman dicha dependencia, la transparencia e imparcialidad de los servidores públicos encargados de adelantar la actuación administrativa se encuentran seriamente comprometidas, ya que no existe la garantía de que puedan obrar efectivamente como terceros neutrales ante el sujeto disciplinado, sin temores, sentimientos de lealtad o agradecimiento, prejuicios o posturas previas que afecten su criterio para investigar, y en su momento, decidir. Por las razones que fueron explicadas anteriormente, tal situación no puede corregirse efectivamente con el mecanismo de los impedimentos y las recusaciones.

En efecto, el hecho de que la Oficina de Control Interno Disciplinario pertenezca a la Dirección General y esté bajo su directa tutela, de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 1021 del 07 de octubre de 2011, la convierte en una unidad que carece de la autonomía e imparcialidad necesarias para investigar al Director o ex Director General, aun cuando los profesionales que la integren cuenten con las mejores calificaciones desde el punto de vista laboral y moral. Debe recordarse, en este punto, que la imparcialidad no ha de examinarse solamente con un criterio subjetivo, sino también con un parámetro objetivo, esto es, teniendo en cuenta la relación o vínculo jurídico que exista entre el denunciado o investigado y su potencial investigador y fallador.

En esa medida, encuentra la Sala que en CORPOAMAZONIA no existe dependencia o empleado alguno que garantice, en el presente asunto, el cumplimiento de los principios que rigen las actuaciones administrativas de carácter disciplinario, específicamente los de jerarquía, imparcialidad, moralidad, transparencia, eficacia e igualdad, dado que el Director o ex Director General de dicha corporación es el investigado, pero al mismo tiempo, es el superior jerárquico y el nominador de todos los servidores públicos de dicha entidad.

Finalmente, advierte la Sala que las consideraciones y conclusiones anteriores no variarían radicalmente por el hecho de que el director general investigado no se encuentre ocupando actualmente su cargo (asunto que no consta claramente en el expediente), o que el coordinador de la unidad de control disciplinario interno que deba investigarlo no haya sido nombrado por ese funcionario, sino por uno anterior o por otro posterior, debido a las siguientes razones: (i) en primer lugar, el derecho al debido proceso y el principio del juez natural exigen que las reglas para determinar la competencia de las autoridades públicas sean permanentes y generales, y no puedan estar sujetas, por lo tanto, a variaciones por esta clase de circunstancias particulares; (ii) en segundo lugar, el principio de la conservación de la competencia o *“perpetuatio jurisdictionis”* implica que quien haya empezado a conocer un determinado asunto jurisdiccional o administrativo, siendo competente para ello, mantiene su competencia para seguirlo tramitando y resolverlo, aunque posteriormente cambien las circunstancias subjetivas u objetivas en que dicha competencia se basaba; (iii) en tercer lugar, aunque el director general investigado se haya retirado de la entidad, ello no significa que desaparezca el sentimiento de gratitud y lealtad de los servidores públicos que fueron nombrados por él y trabajaron bajo sus orientaciones directas, o, por el contrario, que puedan existir resentimientos en algunos de tales servidores, y (iv) por último, aun cuando los funcionarios de

control disciplinario no hubieran sido nombrados por el director general que se investiga, sí dependerían jerárquicamente de él y pueden ser removidos por el mismo, quien además podría para adoptar otra clase de políticas y decisiones administrativas que afectaran directamente el cumplimiento de las funciones encomendadas a la unidad o grupo de control disciplinario interno, como trasladar a sus empleados a otros cargos, modificar sus funciones, abstenerse de ejecutar o aplazar los gastos e inversiones previstos en el presupuesto para el normal funcionamiento de esta dependencia, y otras determinaciones similares.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa- para conocer de la queja disciplinaria radicada con el N° IUS 2014-384296, presentada en contra del señor William Mauricio Rengifo Velasco, Director o ex Director General de CORPOAMAZONIA.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación -Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa-, al Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia -CORPOAMAZONIA-, al director, jefe o coordinador de la unidad o grupo de control disciplinario interno de dicha Corporación, al señor William Mauricio Rengifo Velasco y al señor Ramiro Pabón Roa.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 “[10] La ley 734 dispone en el numeral 32 del artículo 34 referente a los deberes de todo servidor público, la de implementar u organizar en toda entidad u organismo del Estado una unidad u oficina de control disciplinario interno al más alto nivel”.

2 “[11] Según ha expresado la Corte Constitucional en las sentencias C 095 y C - 1061 de 2003, ‘Ello significa que la ley 734 de 2002 ha modificado la manera tradicional como se desarrollaba el control disciplinario al interior de las distintas entidades del Estado. En efecto, con anterioridad a dicha ley, el control interno suponía una relación jerárquica-funcional entre el sujeto disciplinable y el titular de la acción, es decir, el poder disciplinario era siempre ejercido por el superior inmediato del investigado’.”

3 “[12] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787).

4 “[13] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación numero: 11001-03-06-000-2011-00002-00(2046).”

5 “[14] ‘El Estado es el titular de la potestad disciplinaria’.”

6 “[15] ‘Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias’.”

7 La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente: “Artículo 14. *Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.//* Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

8 “En el campo del derecho disciplinario esta finalidad se concreta en la posibilidad de regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar que en el ejercicio de sus funciones se preserven los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, para lo cual la ley describe una serie de conductas que estima contrarias a esos cometidos, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006, radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787). En el mismo sentido, el artículo 16 de la Ley 734 de 2002 prescribe: “La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”.

9 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 27 de octubre de 2006, radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787).

10 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 3 de marzo de 2011, radicación numero: 11001-03-06-000-2011-00002-00(2046).

11 Especialmente a la luz de lo dispuesto en los artículos 209 y 277 de la Carta Política. El primero de ellos preceptúa que la función administrativa debe cumplirse “con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”, y agrega que “la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (se resalta). El artículo 277, por su parte, establece las funciones principales del Procurador General de la Nación, entre las cuales incluye la de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (numeral 6º).

12 Corte Constitucional, sentencia C-1061 del 11 de noviembre de 2003, expediente D-4463.

13 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”.

14 Corte Constitucional, sentencia C-044 del 25 de febrero de 1998, expediente D- 1757.

15 Corte Constitucional, sentencia C-095 del 11 de febrero de 2003, expediente D- 4172.

16 “[23] El parágrafo 2º del artículo 76 del C.D.U, establece lo que se entiende por Oficina del más alto nivel, en los siguientes términos: “Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración”.

17 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio

Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos". (Se resalta).

18 Ver nota de pie de página anterior.

19 *"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".*

20 Ley 489 de 1998 *"por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". "Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia".*

21 Al respecto, es necesario considerar que de los principios y reglas generales implícitos en el ordenamiento jurídico se pueden concluir diferentes reglas explicitadas en las normas en virtud de la aplicación de la analogía *iuris*, la cual se encuentra establecida, junto con la analogía *legis*, en la Ley 153 de 1887, en los siguientes términos: *"Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho"* (artículo 8).

22 *"[19] Corte Constitucional, sentencia T-438 de 1992, reiterada en la sentencia C-181 de 2002".*

23 *"[20] Corte Constitucional, sentencias C-013, C-175 y C-555 de 2001".*

24 *"[72] Ver las sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. S.P.V. José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa; S.V. José Gregorio Hernández Galindo; S.P.V. Alejandro Martínez Caballero; A.V. Eduardo Cifuentes Muños, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa, y A.V. Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), C-573 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-365 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1076 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), y autos 069 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández y S.V. Jaime Araujo Rentería), 078 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. S.V. Eduardo Montealegre Lynett) y 188A de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre muchas otras decisiones."*

25 *"[73] M.P. Jorge Arango Mejía. Unánime"*

26 *"[81] Ver la sentencia C-1061 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad, en el marco de una demanda presentada contra el numeral 32 del artículo 34 y el párrafo 3° del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, "por la cual se expide el Código Disciplinario Único", la Corte estudió si resultaba contrario al derecho al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución, establecer que en ciertos casos el poder disciplinario se ejerza por el superior inmediato del investigado, debido a la falta de imparcialidad del superior y la violación del principio del juez natural, entre otras consideraciones. Finalmente, resolvió declarar exequibles por los cargos estudiados en la providencia, las disposiciones normativas acusadas."*

27 Corte Constitucional, sentencia C- 673 del 28 de octubre de 2015, expediente D-10715.

28 *"Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones".*

29 “[47] En la sentencia C-1061 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación señaló que ‘(...) para garantizar la imparcialidad de quien ejerce la potestad disciplinaria, el ordenamiento jurídico ha previsto las causales de impedimentos y recusaciones. Del mismo modo, está contemplada la garantía de la doble instancia. Y cabe también la posibilidad de que se acuda al poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, para que ésta asuma el conocimiento de un determinado proceso, amén de que corresponde a la misma Procuraduría ejercer la vigilancia disciplinaria sobre la conducta de quienes adelantan una investigación disciplinaria cualquiera’”.

30 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de marzo de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00002 00.

31 *“Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.*

32 Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1999.

33 *Ibídem.*

34 *“ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley”.

35 *“ARTÍCULO 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.*

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

El Consejo Superior de la Judicatura es competente para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional.

Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente”. (Negritas agregadas).

36 La Ley 734 dispone en el numeral 32 del artículo 34 referente a los deberes de todo servidor público, la de implementar u organizar en toda entidad u organismo del Estado una unidad u oficina de control disciplinario interno al más alto nivel.

37 Según ha expresado la Corte Constitucional en las sentencias C 095 y C - 1061 de 2003, “[e]llo significa que la ley 734 de 2002 ha modificado la manera tradicional como se desarrollaba el control disciplinario al interior de las distintas entidades del Estado. En efecto, con anterioridad a dicha ley, el control interno suponía una relación jerárquica-funcional entre el sujeto disciplinable y el titular de la acción, es decir, el poder disciplinario era siempre ejercido por el superior inmediato del investigado”.

38 "ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

39 "ARTICULO 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:55:55