

CONFLICTO DE COMPETENCIA - Entre la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Provincial de Amagá y el Personero de la Pintada en Antioquia / CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO – Competencia / CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO – Doble instancia

De manera reiterada ha señalado la Sala que el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 incorporó nuevamente el deber de las entidades y organismos estatales de organizar una oficina de control interno disciplinario, con la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos del respectivo organismo o entidad, con los requisitos de ser “del más alto nivel” y conformada por servidores públicos que pertenezcan, como mínimo, al nivel profesional de la administración. [E]l inciso tercero del artículo 76 (...) contiene la regla de competencia que garantiza la segunda instancia en los procesos disciplinarios, por dos vías: La primera, dentro de la misma entidad, para lo cual asigna la competencia para la segunda instancia en el nominador. La segunda, en la Procuraduría General de la Nación, para suplir el vacío que se presentaría si la estructura organizacional del organismo o entidad, no permite radicarla en ninguno de los empleos. En este caso, la Ley 734 directamente ordena que sea competente el “funcionario de la Procuraduría” al que le corresponda investigar al servidor de la respectiva entidad que a su vez sea el competente – dentro de la entidad – para la primera instancia (...) La Sala ha advertido que en la Ley 200 de 1995 era expresa la regla de que el investigador debía ser “*de igual o superior jerarquía la del investigado*”, no así en la Ley 734 de 2002; lo cual fue interpretado por la jurisprudencia constitucional como una variación de la concepción del control disciplinario. (...) La situación de sujeción y subordinación, - propia de las estructuras verticales que caracterizan la organización de los organismos y entidades de la administración pública -, excluye por su naturaleza la posibilidad de que el inferior jerárquico ejerza la potestad disciplinaria respecto de su superior

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 76 / LEY 200 DE 1995

CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO – Autoridades competentes / CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO – Atribuciones facultativas

[E]l poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública. Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo “*podrá*”, advierte que se trata de una atribución facultativa. (...) Para el caso en estudio debe agregarse que de acuerdo con los artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002, las personerías tienen frente a las administraciones municipales y distritales, el mismo poder preferente que la Constitución asigna al Procurador General de la Nación (...) Por consiguiente, las personerías están legalmente facultadas para decidir si asumen o no el conocimiento de los procesos disciplinarios que deban adelantarse en virtud de quejas de la misma naturaleza contra servidores públicos de los niveles distrital o municipal, según corresponda

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 69

INDAGACIÓN PRELIMINAR – Finalidad

La indagación preliminar entonces, es la oportunidad procesal para recaudar los elementos que permitan presumir que una conducta por acción u omisión, es constitutiva de falta disciplinaria y además, identificar al también presunto autor. Como lo expresan la norma y la jurisprudencia, esa etapa no se surte cuando los hechos conocidos permiten un grado de certeza acerca de la posible comisión de una falta disciplinaria y su presunto autor y, por ende, lo pertinente es iniciar la investigación disciplinaria sin previa indagación. Sin perjuicio de que sea eventual, la indagación preliminar es una etapa del proceso disciplinario. En consecuencia, está comprendida en el artículo 66 de la Ley 734 (...) y cabe ser adelantada por las oficinas internas de control disciplinario o por la Procuraduría General de la Nación

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 66

COMPETENCIA DISCIPLINARIA – Factores que la determinan /CONEXIDAD / CONEXIDAD SUSTANCIAL – Subdivisión / CONEXIDAD PROCESAL - Modalidades

La Procuraduría General de la Nación ha definido y explicado el criterio de conexidad procesal para efectos de la competencia disciplinaria, así: “CONEXIDAD-Conceptualización sobre el tema en la Guía del proceso disciplinario. La conexidad se presenta cuando varias faltas están ligadas entre sí por vínculos subjetivos o materiales o se conectan de alguna manera. CONEXIDAD SUSTANCIAL. Requiere pluralidad de faltas disciplinarias atribuibles a una o varias personas y un hilo conductor determinante entre ellas. Se subdividen en: Teleológica: Se presenta cuando el mismo sujeto incurre en varias faltas disciplinarias unidas por un nexo de medio a fin (...) Consecuencial: se presenta cuando pretendiendo cometer una falta se incurre en otra (...) Ocasional: cuando la comisión de una falta se presenta como la ocasión para realizar otra (...) Cronológica: se presenta cuando en un mismo contexto de acción se varias faltas o cuando las faltas que se cometen por el mismo sujeto en diferentes contextos de acción pero con la misma finalidad (...) CONEXIDAD PROCESAL- A diferencia de la anterior no requiere de vínculos determinantes y surge exclusivamente por razones de conveniencia o economía procesal. La doctrina ha señalado las siguientes modalidades: Comunidad de medio probatorio: cuando una misma prueba permite demostrar varias faltas. Unidad de sujeto: Se refiere a hechos no conexos cometidos por el mismo sujeto. Unidad de denuncia: Diferentes hechos señalados dentro del texto de la queja o denuncia, atribuibles a varios sujetos (...)” La aplicación de los mencionados criterios corresponde a la autoridad disciplinaria que adelante la indagación preliminar, para definir la continuidad o no de su competencia para la investigación disciplinaria que ha de adelantarse si los resultados de la indagación así lo determinan.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 81

UNIDAD DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL – Competencia para conocer queja contra servidor municipal

(i) [E]l doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar, contra quien se dirigió la queja disciplinaria, desempeña el cargo de Inspector Municipal de Policía y Tránsito del Municipio de la Pintada, es decir, está vinculado a la planta de personal del municipio; (ii) en la estructura de la Alcaldía municipal está creada la Unidad de Control Interno Disciplinario, adscrita al despacho del Alcalde; y (iii) a la mencionada Unidad le fue asignada la función de “conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la

Administración Municipal.” En consecuencia, la Unidad en comento tiene la competencia para conocer de la queja instaurada por el Abogado Rodolfo Bohórquez Botero contra el señor Diego Alejandro Muñoz Escobar en su condición de Inspector Municipal de Policía y Tránsito del Municipio

FUENTE FORMAL LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 69

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D. C., cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00009-00(C)

Actor: PERSONERÍA MUNICIPAL DE LA PINTADA, ANTIOQUIA

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 artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Personero del Municipio de La Pintada, Departamento de Antioquia, promovió conflicto negativo de competencias administrativas frente a la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, Procuraduría General de la Nación, para que se defina la autoridad que debe conocer de una queja disciplinaria presentada contra el Inspector Municipal de Policía y Tránsito del mencionado municipio. La información suministrada permite establecer los siguientes antecedentes:

1. El 24 de agosto de 2016 el señor John Jairo Tabares Velásquez actuando en nombre propio instauró ante el Inspector de Policía del Municipio La Pintada, Antioquia, querrela policiva por perturbación a la posesión, en contra de Ángel de Jesús Villada Chalarca, y el 7 de septiembre de 2016 confirió poder amplio y suficiente al abogado Rodolfo Bohórquez Lotero con el fin de que representara sus intereses en el desarrollo de dicha querrela policiva (folios 6 a 9).
2. El 5 de diciembre de 2016 el abogado Rodolfo Bohórquez Lotero formuló denuncia ante la Procuraduría General de la Nación en Medellín, contra Diego Alejandro Muñoz Escobar en su calidad de Inspector de Policía y Tránsito del Municipio La Pintada, Departamento de Antioquia, por unos hechos, en su criterio irregulares, que se dieron en la diligencia practicada el día 3 de diciembre de 2016 dentro de la querrela policiva instaurada por el señor Tabares Velásquez (folios 3 a 5).

3. El 14 de diciembre de 2016 la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, resolvió remitir las diligencias a la Personería del Municipio de La Pintada, para el adelanto de las acciones disciplinarias correspondientes (folio 2).
4. El 24 de enero de 2017, por Resolución No. 05, la Personería del Municipio de La Pintada, considera que en el Hecho octavo de la queja suscrita por el abogado Bohórquez Lotero se evidencia que existen otros sujetos disciplinables entre quienes se encuentra el Agente de Policía Edwin Román quien, en su criterio, participó de los hechos denunciados. Aduce que la Personería municipal de La Pintada no tiene competencia legal para investigar a ningún uniformado de la Policía Nacional pues dicha competencia recae en la Procuraduría General de la Nación (folios 29 a 31).
5. El 9 de febrero de 2017 la Personería Municipal del Municipio de La Pintada, Departamento de Antioquia, por medio de la Resolución No. 10, remite a la Procuraduría Provincial de Amagá la segunda queja disciplinaria que por los mismos hechos presenta el abogado Bohórquez (folio 39).
6. El 28 de noviembre de 2017 la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, se manifiesta así:

“...teniendo en cuenta que lo expresado en las diligencias y que las mismas se relacionan con presuntas irregularidades cometidas por funcionario del orden Municipal de la localidad de la Pintada Antioquia y que considera el despacho que la queja suscrita por el señor BOHORQUEZ se enfoca en las irregularidades cometidas desde la Inspección Municipal y no en el acompañamiento que realiza el agente de la Policía mencionado, pues para el despacho su presencia se deriva de una orden o solicitud de la Inspección Municipal, se dará remisión nuevamente de las presentes diligencias a la Personería Municipal de esa localidad, para que asuma la competencia y dé inicio a las acciones disciplinarias correspondientes de conformidad a lo establecido en la ley 734 de 2002¹ CDU” (folio 40).

7. El 18 de diciembre de 2017, la Personería Municipal del Municipio de La Pintada, Departamento de Antioquia, radica ante la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado lo dispuesto en la Resolución No. 92 de 12 de diciembre de 2017, por la cual resuelve proponer el conflicto negativo de competencias administrativas entre la Personería Municipal de La Pintada, Departamento de Antioquia, y la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia (folios 42 a 45).

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 Sala 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 48).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, a la Personería Municipal de La Pintada, Antioquia, al doctor Rodolfo Bohórquez Lotero y al doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar, Inspector

¹ Ley 734 de 2002 (febrero 5) “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada, para que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folios 49 a 52).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto no se recibieron alegaciones ni consideraciones de las partes del presente conflicto (folio 53).

El 14 de marzo de 2018 el Magistrado Ponente dictó auto para mejor proveer en el cual se dispuso librar oficio por la Secretaría de la Sala al Alcalde Municipal del Municipio de La Pintada, Antioquia, con el fin de que en el término otorgado remitiera el o los actos administrativos que ordenaron la creación y establecieron las funciones de la Oficina de Control Interno Disciplinario municipal o asignaron la función de control interno disciplinario a otra dependencia; asimismo se dispuso vincular al Municipio de La Pintada (folios 54 y 55).

A folios 63 y 64 obra constancia de la Secretaria de la Sala informando que allegó escrito el doctor César Augusto Zapata Pérez, en su calidad de Alcalde Municipal de La Pintada, Antioquia, de conformidad con lo solicitado mediante auto de 14 de marzo de la presente anualidad.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. De la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Amagá – Departamento de Antioquia

Aunque la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, no presentó alegatos dentro del trámite del conflicto, su posición se encuentra en los considerandos del auto proferido el 28 de noviembre de 2017, visible a folio 40, por el cual resolvió remitir la queja a la Personería del Municipio de La Pintada, Antioquia:

“... teniendo en cuenta que lo expresado en las diligencias y que las mismas se relacionan con presuntas irregularidades cometidas por funcionario del orden Municipal de la localidad de la Pintada Antioquia y que considera el despacho que la queja suscrita por el señor BOHORQUEZ se enfoca en las irregularidades cometidas desde la Inspección Municipal y no en el acompañamiento que realiza el agente de la Policía mencionado, pues para el despacho su presencia se deriva de una orden o solicitud de la Inspección Municipal, se dará remisión nuevamente de las presentes diligencias a la Personería Municipal de esa localidad, para que asuma la competencia y dé inicio a las acciones disciplinarias correspondientes de conformidad a lo establecido en la ley 734 de 2002 CDU”.

2. De la Personería Municipal del Municipio de La Pintada, Departamento de Antioquia

La Personería Municipal de La Pintada, tampoco presentó alegatos pero, como se recoge en los antecedentes, consideró que podría existir responsabilidad de un uniformado de la Policía Nacional en el desarrollo de los hechos asunto de la queja, por lo cual no tendría competencia, pues las investigaciones disciplinarias contra miembros de la Policía Nacional corresponden a la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con el artículo 76, numeral 1, literal c), del Decreto Ley 262 de 2000 que modifica la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación, y se establece el régimen de competencias interno.

3. De la Alcaldía del Municipio de La Pintada

El señor Alcalde Municipal del Municipio de La Pintada en el escrito de respuesta al Magistrado Ponente (folios 57 a 62 y 65 a 76) indica que el señor Diego Alejandro Muñoz Escobar es funcionario público adscrito a la planta de cargos de la Alcaldía y que desempeña el cargo de Inspector Municipal de Policía y Tránsito.

Narra que una vez la Personería Municipal recibió la queja remitida por la Procuraduría Provincial de Amagá, fue enviado el expediente de las diligencias objeto de la queja al Personero Municipal por considerarlo competente para investigar a un funcionario de la planta de cargos de la Administración municipal, que no es el Alcalde municipal.

Manifiesta que en su criterio, la Procuraduría, con fundamento en el artículo 3° de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, se desprendió de su poder preferente al remitir el expediente a la Personería municipal de La Pintada, Antioquia.

Reiteró que el Personero municipal de La Pintada bien puede adelantar el proceso de investigación disciplinaria en contra del Inspector municipal de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada, Antioquia.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente función:

“... 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.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

“Conflictos de competencia administrativa. 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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Con base en la norma transcrita la competencia de la Sala para decidir de fondo los conflictos negativos o positivos de competencias se configura cuando (i) dos organismos o entidades nacionales, o nacionales y territoriales, o territoriales que no estén comprendidos en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo, (ii) niegan o reclaman competencia (iii) para conocer de un determinado asunto, (iv) de naturaleza administrativa.

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades: una del orden nacional, la Procuraduría General

de la Nación - Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, y otra del orden municipal, la Personería municipal del Municipio de La Pintada, Antioquia.

El asunto dentro del cual se plantea el conflicto negativo de competencias es de naturaleza administrativa y es particular y concreto porque se refiere al trámite de una queja de naturaleza disciplinaria contra un funcionario público adscrito a la planta de personal de la Alcaldía de La Pintada, Antioquia.

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

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34² del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

² Ley 1437 de 2011, artículo 2º. *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”*
Artículo 34: *“Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.”*

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzaran a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

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 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

El conflicto se promovió con el fin de que la Sala determine la autoridad competente para adelantar la investigación disciplinaria por las actuaciones presuntamente irregulares que pudieron ocurrir en la diligencia practicada el día 3 de diciembre de 2016 por el Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada (Antioquia), dentro de una querrela policiva por perturbación de la posesión; diligencia que tuvo el acompañamiento de un Agente de la Policía Nacional.

Para resolver el conflicto, la Sala se referirá a: (i) la potestad disciplinaria y el control disciplinario interno, el control disciplinario externo y el control disciplinario preferente; (ii) la indagación preliminar en el proceso disciplinario; (iii) la competencia disciplinaria y los factores que la determinan; (iv) la Unidad de Control Interno Disciplinario de la Administración Municipal del Municipio de La Pintada; (v) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. La potestad disciplinaria del Estado

La potestad disciplinaria del Estado sobre los servidores públicos está justificada en la necesidad de garantizar que en el ejercicio de sus funciones observen los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales guían la función administrativa³.

³ “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

En ese contexto el control disciplinario es un presupuesto que garantiza el buen nombre y la eficiencia de la administración pública⁴, y el ejercicio de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los asociados⁵.

De acuerdo con los artículos 1⁶ y 2⁷ de la Ley 734 de 2002, el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y otro externo. El primero está a cargo de las oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades y organismos del Estado, y el segundo está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, y de las personerías municipales.

4.1.1. El control disciplinario interno

De manera reiterada ha señalado la Sala que el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 incorporó nuevamente⁸ el deber de las entidades y organismos estatales de organizar una oficina de control interno disciplinario, con la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos del respectivo organismo o entidad, con los requisitos de ser “del más alto nivel” y conformada por servidores públicos que pertenezcan, como mínimo, al nivel profesional de la administración:

“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

2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00112-00(1787). Véase igualmente: “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”. Artículo 16, Ley 734 de 2002.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de octubre de 2006. Radicación 11001030600020060011200(1787).

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de marzo de 2011. Radicación No. 11001030600020110000200(2046)

⁶ “El Estado es el titular de la potestad disciplinaria”.

⁷ “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”.

⁸ La Ley 200 de 1995 (28 de julio), “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”, que precedió al código actualmente vigente, había ordenado en su artículo 48: “Control Disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, excepto la Rama Judicial debe constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. La segunda instancia será de competencia del nominador.”

*Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.*⁹

Según el párrafo segundo del mismo artículo 76, para que la oficina sea “del más alto nivel” debe conformarse con “servidores públicos mínimo del nivel profesional.”

Ahora bien, el inciso tercero del artículo 76 atrás transcrito, debe destacarse de manera especial porque contiene la regla de competencia que garantiza la segunda instancia en los procesos disciplinarios, por dos vías:

La primera, dentro de la misma entidad, para lo cual asigna la competencia para la segunda instancia en el nominador.

La segunda, en la Procuraduría General de la Nación, para suplir el vacío que se presentaría si la estructura organizacional¹⁰ del organismo o entidad, no permite radicarla en ninguno de los empleos. En este caso, la Ley 734 directamente ordena que sea competente el “funcionario de la Procuraduría” al que le corresponda investigar al servidor de la respectiva entidad que a su vez sea el competente – dentro de la entidad – para la primera instancia.

En pronunciamiento anterior explicó la Sala¹¹:

“La hipótesis normativa – imposibilidad de garantizar la segunda instancia dentro de la respectiva entidad - y su solución – la competencia de la Procuraduría -, guardan evidente relación con las estructuras internas de los organismos y entidades públicos, que son jerárquicas, así como con la categorización de los empleos públicos en niveles igualmente jerárquicos¹².”

Como se analizará en el punto siguiente, el Decreto Ley 262 de 2000¹³, que es la norma orgánica de la Procuraduría General de la Nación, fija en las procuradurías delegadas la competencia para conocer de investigaciones en las que pueden estar involucrados los servidores que por desempeñar determinados cargos del nivel directivo no tendrían segunda instancia dentro de la entidad o el organismo al cual están vinculados laboralmente.

⁹ La norma transcrita tiene los siguientes párrafos: “Parágrafo 1º. La oficina de Control Disciplinario Interno 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 Disciplinario Interno, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél”.

¹⁰ <http://www.encyclopediainfinanciera.com> “La estructura organizacional de una empresa u otro tipo de organización, es un concepto fundamentalmente jerárquico de subordinación dentro de las entidades que colaboran y contribuyen a servir a un objetivo común.”

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 6 de diciembre de 2016, Radicación No. 11001030600020150020000(C), Actor: Procuraduría General de la Nación.

¹² “Cfr. leyes y decretos leyes que establecen la estructura orgánica de las entidades y organismos nacionales – www.funcionpublica.gov.co/sisjur/home/consulta-organica.jsp Y respecto de los empleos, el Decreto ley 770 de 2005 (marzo 17) por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004.” [Esta cita es de la Decisión de diciembre 6/16 – Rad. 201500200]

¹³ Decreto 262 de 2000 (febrero 22) “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.”

La Sala ha advertido que en la Ley 200 de 1995¹⁴ era expresa la regla de que el investigador debía ser “de igual o superior jerarquía la del investigado”, no así en la Ley 734 de 2002; lo cual fue interpretado por la jurisprudencia constitucional como una variación de la concepción del control disciplinario:

“... 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 Estado¹⁵...”¹⁶.

No obstante lo anterior, la Sala ha explicado que el criterio jerárquico no desapareció totalmente en el vigente Código Disciplinario Único, pues como también lo ha señalado la jurisprudencia constitucional:

“...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...”¹⁷

La situación de sujeción y subordinación, - propia de las estructuras verticales que caracterizan la organización de los organismos y entidades de la administración pública -, excluye por su naturaleza la posibilidad de que el inferior jerárquico ejerza la potestad disciplinaria respecto de su superior.

4.1.2. El control disciplinario externo.

Dispone el artículo 118 de la Constitución Política:

“Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

Con relación a la Procuraduría General de la Nación, ha dicho la Corte Constitucional que el artículo 277, inciso 6º, de la Constitución Política de 1991¹⁸:

¹⁴ Ley 200 de 1995, artículo 57.- “Competencia para adelantar la investigación disciplinaria. 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. La investigación se realizará de conformidad con lo previsto en este Código.”

¹⁵ [Esta cita es de la sentencia C-095-05]: 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”.

¹⁶Corte Constitucional Sentencia C-095/03 (11 de febrero) Expediente D-4172

¹⁷Corte Constitucional Sentencia C-1061/03 (11 de noviembre) Expediente D-4463

¹⁸ Constitución Política, artículo 277, inciso sexto: “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer

“... 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”¹⁹.

En armonía con la norma constitucional en cita, los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 734 de 2002, definen:

“Artículo 3º. 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.”²⁰

Así, el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación la faculta para adelantar actuaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública.

Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo “*podrá*”, advierte que se trata de una atribución facultativa.

4.1.3. El poder preferente de las personerías distritales y municipales

Para el caso en estudio debe agregarse que de acuerdo con los artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002, las personerías tienen frente a las administraciones municipales y distritales, el mismo poder preferente que la Constitución asigna al Procurador General de la Nación:

“Artículo 3º. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario...”

Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente.”

preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1999. Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 12 de marzo de 2014, Radicación 1100103060002014000000200.

²⁰ El inciso tercero del artículo 3º de la Ley 734, en su texto original, dijo: “*La Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura son competentes a prevención para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional.*” Los textos subrayados fueron declarados inexecutable en la Sentencia C-948 de 2002.

“Artículo 69. Oficiosidad y preferencia. La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992. La Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada del funcionario competente, de oficio o a petición del disciplinado, cuando este invoque debidamente sustentada la violación del debido proceso, podrá asumir la investigación disciplinaria iniciada por otro organismo, caso en el cual este la suspenderá y la pondrá a su disposición, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe de la entidad. Una vez avocado el conocimiento por parte de la Procuraduría, esta agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final.

*Los personeros tendrán competencia preferente frente a la administración distrital o municipal.
...*

Por consiguiente, las personerías están legalmente facultadas para decidir si asumen o no el conocimiento de los procesos disciplinarios que deban adelantarse en virtud de quejas de la misma naturaleza contra servidores públicos de los niveles distrital o municipal, según corresponda.

4.2. La indagación preliminar en el proceso disciplinario

Dispone el inciso primero del artículo 66 de la Ley 734 de 2002:²¹

*“Artículo 66. Aplicación del procedimiento. El procedimiento disciplinario establecido en la presente ley deberá aplicarse por las respectivas oficinas de control interno disciplinario, personerías municipales y distritales, la jurisdicción disciplinaria y la Procuraduría General de la Nación.
(...).”*

Al regular el “procedimiento ordinario” (Título IX), la Ley 734 inicia con la “indagación preliminar” (Capítulo Primero), como una etapa previa que tiene la finalidad de establecer si es o no procedente abrir la investigación disciplinaria. Así lo determina en su artículo 150:

“Artículo 150. Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.

En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar.²²

²¹ El inciso segundo del artículo 66 de la Ley 734/02 agrega: “El procedimiento disciplinario previsto en esta ley se aplicará en los procesos disciplinarios que se sigan en contra de los particulares disciplinables conforme a ella.”

²² El texto original del inciso tercero del artículo 150 era: “En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En estos eventos la indagación preliminar se adelantará por el término necesario para cumplir su objetivo.” El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-036 de 2003, aclarada en su parte resolutive por el Auto 038/03 (18 de febrero), Exp. D-4076.

En los demás casos²³ la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses.²⁴

Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado ~~que considere necesario~~²⁵ para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

Parágrafo 1°. Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.”

Como se desprende del texto del artículo 150, la “indagación preliminar” es una etapa opcional o eventual por cuanto procede cuando se tiene duda sobre: (i) la conducta – si ocurrió y puede constituir falta disciplinaria - (ii) el autor.

La jurisprudencia constitucional lo ha reiterado así²⁶:

“5. Acusación contra la expresión del artículo 153 de la Ley 734 de 2002. Los fines para la procedencia de cada una de las etapas: indagación preliminar e investigación disciplinaria.

5.1 El artículo 153 de la Ley 734 de 2002 establece que la investigación disciplinaria tiene por objeto verificar la ocurrencia de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió el perjuicio causado a la administración pública y la responsabilidad del investigado.

5.2 Para el actor, la inconstitucionalidad de este artículo radica en que las expresiones acusadas, que corresponden a los fines de la investigación disciplinaria, son semejantes a los de la indagación preliminar, como se puede ver al comparar el artículo 150 con el 153 de la misma Ley 734. Considera, entonces, que se viola el debido proceso, porque pretermite la etapa de indagación preliminar, que es garantía del principio de la presunción de inocencia, en donde se pueden presentar y controvertir pruebas, en una etapa que no es aún formal. Pide que si no se declara inexecutable lo acusado, la Corte señale que es constitucional bajo el entendido de que la norma acusada no se refiere a lo que es competencia de la etapa de indagación preliminar.

5.3 El Ministerio Público considera que no hay tal violación, pues, recuerda que la etapa de indagación preliminar no es obligatoria ni imprescindible, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional. Al comparar los fines de cada etapa, se observa que responden a necesidades procesales específicas. Además, si hay un autor

²³ En virtud de la decisión de inexecutable de la cita precedente, debe entenderse que en todos los casos la duración de la indagación preliminar es de seis meses, con la excepción de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-181-02 (12 de marzo)

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-036-03: “Tercero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-892 de 1999, y, en consecuencia, se declara inexecutable la expresión “que considere necesario” contenida en el artículo 150, inciso 5, de la Ley 734 de 2002.”

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-036-03. En la transcripción las negrillas son del original.

conocido y la certeza sobre la comisión de una falta disciplinaria, lo que procede es abrir la investigación disciplinaria y no esperar a agotar la etapa de indagación preliminar.

5.4 De acuerdo con lo anterior, La Corte considera que en efecto, como lo recuerda el Ministerio Público, la etapa de indagación preliminar no es obligatoria ni imprescindible. La Corte ha señalado que: “La indagación disciplinaria es de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, pues sólo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio y, por lo tanto, existe duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria; por consiguiente dicha indagación tiende a verificar, o por lo menos establecer con cierta aproximación, la ocurrencia de la conducta, si ella es constitutiva o no de falta disciplinaria y la individualización o la identidad de su autor.” (Sentencia C-430 de 1997). En las sentencias C-728 de 2000 y C-175 de 2001, se reiteró este concepto de la eventualidad.

...

La indagación preliminar entonces, es la oportunidad procesal para recaudar los elementos que permitan presumir que una conducta por acción u omisión, es constitutiva de falta disciplinaria y además, identificar al también presunto autor. Como lo expresan la norma y la jurisprudencia, esa etapa no se surte cuando los hechos conocidos permiten un grado de certeza acerca de la posible comisión de una falta disciplinaria y su presunto autor y, por ende, lo pertinente es iniciar la investigación disciplinaria sin previa indagación.

Sin perjuicio de que sea eventual, la indagación preliminar es una etapa del proceso disciplinario. En consecuencia, está comprendida en el artículo 66 de la Ley 734, atrás transcrito, y cabe ser adelantada por las oficinas internas de control disciplinario o por la Procuraduría General de la Nación.

Concluida la indagación preliminar con la satisfacción de sus fines, esto es: “...verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad... (y)... la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria...”, procede la apertura de la investigación disciplinaria, respecto de la cual deberá tenerse certeza sobre la autoridad competente para adelantarla.

4.3. La competencia disciplinaria y los factores que la determinan

El artículo 74 de la Ley 734 de 2002 establece los criterios que determinan la competencia así:

“Artículo 74. Factores que determinan la competencia. La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último.”

A su turno, el artículo 81 ibídem define la conexidad en los siguientes términos:

“Artículo 81. Competencia por razón de la conexidad. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.

Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía”

La Procuraduría General de la Nación ha definido y explicado el criterio de conexidad procesal para efectos de la competencia disciplinaria, así.

“CONEXIDAD- *Conceptualización sobre el tema en la Guía del proceso disciplinario.*

La conexidad se presenta cuando varias faltas están ligadas entre sí por vínculos subjetivos o materiales o se conectan de alguna manera.

CONEXIDAD SUSTANCIAL. *Requiere pluralidad de faltas disciplinarias atribuibles a una o varias personas y un hilo conductor determinante entre ellas. Se subdividen en:*

Teleológica: *Se presenta cuando el mismo sujeto incurre en varias faltas disciplinarias unidas por un nexo de medio a fin...*

Consecuencial: *se presenta cuando pretendiendo cometer una falta se incurre en otra...*

Ocasional: *cuando la comisión de una falta se presenta como la ocasión para realizar otra...*

Cronológica: *se presenta cuando en un mismo contexto de acción se varias faltas o cuando las faltas que se cometen por el mismo sujeto en diferentes contextos de acción pero con la misma finalidad...*

CONEXIDAD PROCESAL- *A diferencia de la anterior no requiere de vínculos determinantes y surge exclusivamente por razones de conveniencia o economía procesal. La doctrina ha señalado las siguientes modalidades:*

Comunidad de medio probatorio: *cuando una misma prueba permite demostrar varias faltas.*

Unidad de sujeto: *Se refiere a hechos no conexos cometidos por el mismo sujeto.*

Unidad de denuncia: *Diferentes hechos señalados dentro del texto de la queja o denuncia, atribuibles a varios sujetos...²⁷*

La aplicación de los mencionados criterios corresponde a la autoridad disciplinaria que adelante la indagación preliminar, para definir la continuidad o no de su competencia para la investigación disciplinaria que ha de adelantarse si los resultados de la indagación así lo determinan.

4.4 La Unidad de Control Interno Disciplinario de la Administración Municipal del Municipio de La Pintada

Atendiendo la solicitud del Magistrado Ponente, el señor Alcalde del Municipio de La Pintada allegó copia del Decreto No. 020 de 29 de abril de 2009, *“Por medio del cual se crea La Unidad de Control Interno Disciplinario de la Administración Municipal de La Pintada Antioquia”* (folios 61 y 62 y 71 a 73).

El artículo primero crea la Unidad de Control Interno Disciplinario adscrita al Despacho del Alcalde Municipal.

El artículo 2º relaciona las funciones de la Unidad de Control Interno Disciplinario:

“- Conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la Administración Municipal.

²⁷Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria. Radicación 161-5411 IUS 2012-6965. 26/07/2012

- Vigilar la conducta de los servidores públicos y determinar el proceso disciplinario correspondiente.

- Recibir las peticiones, quejas y reclamos que en forma verbal o escrita presenten los ciudadanos y darles el trámite respectivo.

- Informar oportunamente a la Coordinadora de Talento Humano o quien haga sus veces sobre la imposición de sanciones a los Servidores Públicos del Municipio para su conocimiento y fines pertinentes.

- Informar a la Procuraduría la Apertura de Procesos Disciplinarios.

- Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos municipales, los estatutos, los reglamentos y los manuales de funciones.

- Las demás consagradas en la Ley 734 de 2002”.

El artículo 4º integra la Unidad con el Secretario General y de Gobierno, el Secretario de Hacienda, y el Jefe del Departamento de Obras Públicas.

La organización y las funciones asignadas a la Unidad de Control Interno Disciplinario cumplen las condiciones exigidas en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, en la medida en que se conforma con servidores públicos del más alto nivel, y preserva la garantía de la doble instancia.

5. El caso concreto

5.1. De conformidad con los documentos remitidos a la Sala por la Personería Municipal de La Pintada (Departamento de Antioquia), el presente conflicto negativo de competencias administrativas se origina porque ante la Procuraduría General de la Nación en Medellín fue presentada una queja de naturaleza disciplinaria contra el Inspector de Policía y Tránsito del mencionado municipio, doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar.

La queja hace referencia a presuntos hechos irregulares dentro del trámite de un proceso policivo por perturbación a la posesión.

Recibida la queja por la Procuraduría Provincial de Amagá (Departamento de Antioquia), esta argumentó que la competencia correspondía a la Personería Municipal de La Pintada.

A su vez, la Personería negó ser competente porque observó que dentro de la diligencia policiva obraba la presentación de un Agente de la Policía Nacional. Y devolvió las diligencias a la mencionada Procuraduría Provincial, autoridad que de nuevo manifestó que la queja estaba dirigida contra el Inspector de Policía y Tránsito, empleado del nivel municipal y que la presencia del Agente de Policía derivaba de una orden o solicitud de la Inspección de Policía.

5.2. De los documentos recibidos concluye la Sala que, en efecto, la queja instaurada por el apoderado de una de las partes en el proceso policivo, se dirigió contra el Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada por considerar, el quejoso, que dicho servidor municipal habría incurrido en irregularidades dentro de la práctica de una diligencia policiva correspondiente a sus competencias.

5.3. Por solicitud dirigida al señor Alcalde Municipal, se allegaron al expediente los documentos según los cuales:

(i) el doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar, contra quien se dirigió la queja disciplinaria, desempeña el cargo de Inspector Municipal de Policía y Tránsito del Municipio de la Pintada, es decir, está vinculado a la planta de personal del municipio;

(ii) en la estructura de la Alcaldía municipal está creada la Unidad de Control Interno Disciplinario, adscrita al despacho del Alcalde; y

(iii) a la mencionada Unidad le fue asignada la función de “conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la Administración Municipal.”

En consecuencia, la Unidad en comento tiene la competencia para conocer de la queja instaurada por el Abogado Rodolfo Bohórquez Botero contra el señor Diego Alejandro Muñoz Escobar en su condición de Inspector Municipal de Policía y Tránsito del Municipio, y así lo declarará la Sala.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Personería Municipal, en ejercicio del poder disciplinario preferente, previsto en los artículos 3º y 69 de la Ley 734 de 2002, opte en alguna etapa del proceso disciplinario por asumir su conocimiento.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad de Control Interno Disciplinario de la Administración Municipal de La Pintada, Antioquia, para conocer de la queja disciplinaria presentada por el Abogado Rodolfo Bohórquez Botero contra el doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar en su condición de Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada, al parecer por presuntas irregularidades en el trámite administrativo de una querrela de policía por perturbación a la posesión.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente y copia de esta decisión, a la Unidad de Control Interno Disciplinario de la Administración Municipal de La Pintada adscrita al despacho del Alcalde del Municipio de La Pintada, Antioquia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Procuraduría Provincial de Amagá, Antioquia, a la Personería municipal del Municipio de La Pintada, Antioquia, al doctor Rodolfo Bohórquez Lotero, al doctor Diego Alejandro Muñoz Escobar, Inspector de Policía y Tránsito del Municipio de La Pintada y al señor Alcalde municipal de La Pintada.

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

Esta decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala