

**CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA – Entre el Consejo Nacional de Ingeniería COPNIA y la Procuraduría General de la Nación Procuraduría primera Delegada para la Vigilancia Administrativa / PROCESOS DISCIPLINARIOS – Regla general de competencia / COMPETENCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA – Cuando no existe superior común en materia administrativa / CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA – Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil**

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por norma especial, contenida en el artículo 82 del Código Disciplinario Único vigente (...) En el presente asunto, sin embargo, no cabe aplicar esta disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no tienen un superior común en materia administrativa disciplinaria (...) que la Oficina de Control Interno Disciplinario del COPNIA es una dependencia de una entidad del orden nacional, que en virtud de la Resolución n.º 362 del 30 de marzo de 2016 del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se le atribuyó la función de: «Conocer y fallar oportunamente en primer instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios de la Entidad, de acuerdo a las disposiciones vigentes». Por su parte, la Procuraduría General de la Nación es un órgano autónomo de control del Estado por conducto del cual se ejercen funciones de ministerio público.

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 82 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 117 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 118 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 – NUMERAL 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39

**CONTROL DISCIPLINARIO SOBRE LOS SERVIDORES PÚBLICOS – Niveles / CONTROL INTERNO – Autoridad competente / CONTROL EXTERNO – Se ejerce por la Procuraduría General de la Nación y los personeros**

[D]entro 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 los órganos, organismos y entidades del Estado, y (ii) el control externo: en cabeza del Procurador General de la Nación y de los personeros municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley confieren a dichos servidores, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma carta reconoce. En el entendido que en ambos casos lo puede ejercer de manera directa o a través de sus delegados. Por cuanto, estos servidores y las correspondientes estructuras institucionales tienen la competencia para ejercer el control disciplinario sobre los servidores públicos; es decir, que gozan de la atribución legítima para investigar las faltas en el ejercicio de funciones públicas e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 76 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 75 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 69

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la potestad disciplinaria del Estado y las autoridades competentes para ejercerla ver Consejo de Estado, Sala de Consulta

y Servicio Civil, decisión del 18 de junio de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2019 00060 00

**PROCESO DISCIPLINARIO CONTRA EL DIRECTOR DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA – Competencia en primera instancia / DIRECTOR GENERAL DEL CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA COPNIA – Representante legal y máximo nominador de la entidad / SEGUNDA INSTANCIA DISCIPLINARIA – Garantía / CONEXIDAD – Factor determinante de competencia**

De la investigación disciplinaria que pueda adelantarse contra el director del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) es claro que le correspondería conocer en primera instancia a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa. Lo anterior, debido a que el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario no puede investigar a su superior, además de que no se le podría garantizar la segunda instancia como lo exige la norma disciplinaria. Ahora, es necesario resaltar que es en la etapa de indagación preliminar, que antecede al juicio de responsabilidad disciplinaria, donde se determinan en definitiva los sujetos investigables. Esta etapa para el caso en concreto, no se ha llevado a cabo y no ha culminado con una apertura del proceso disciplinario, en la cual, en principio, se establecerían los sujetos disciplinables. (...) El director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) es el representante legal y máximo nominador de la entidad por lo que el nivel jerárquico del cargo no permite hacer efectiva la garantía de la segunda instancia dentro del ejercicio del control interno disciplinario, según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 734 de 2002. Esta situación no se presenta en el caso concreto, por lo que la competencia para conocer del asunto es de la Procuraduría General de la Nación. Por lo anterior, la competencia para conocer de las posibles acciones disciplinarias relacionadas con las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 de la Contraloría General de la República, donde existiría la posibilidad de verse vinculado el director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), corresponde a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa. Así, con aplicación de la conexidad como factor determinante de la competencia, la Sala determina que le corresponde conocer del asunto a la Procuraduría, porque al tener la competencia para juzgar al presunto disciplinable con mayor jerarquía, esto es, el director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), adquiere también la competencia para adelantar las presuntas acciones disciplinarias relacionadas con los mismos hechos que en forma conexa se susciten en relación con los demás funcionarios que se determinen como consecuencia de la respectiva indagación preliminar

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 76 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00122-00(C)**

**Actor: CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA, COPNIA**

**Asunto:** Autoridad competente para conocer una denuncia relacionada con presuntas irregularidades en la gestión adelantada por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA).

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

Con fundamento en la información que reposa en el expediente conocido por la Sala, se resaltan los siguientes hechos:

1. El 8 de mayo de 2018, el Director de Vigilancia Fiscal Sector Infraestructura Física y Comunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional de la Contraloría General de la República remitió oficio al Director General del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, con el fin de comunicarle sobre once observaciones que fueron puestas bajo su conocimiento a través de una denuncia ciudadana y que permitió verificar presuntas irregularidades en la gestión del consejo.

Asimismo, la Contraloría le otorgó al Consejo un término de cinco días hábiles, para que diera respuesta a las observaciones y las desvirtuara con los respectivos soportes<sup>1</sup>.

2. El 8 de mayo de 2018, el informe de la Contraloría General de la República fue puesto en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación a través de dos escritos anónimos.
3. El 4 de febrero de 2019, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa emitió auto de indagación preliminar y desagregó las observaciones hechas por la Contraloría General de la siguiente forma:

### 2.1 Sobre el hecho de la observación 3

[...] este Despacho procederá a abrir INDAGACIÓN PRELIMINAR, con fundamento en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar se (sic) es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad.

### 2.2. Sobre los hechos 1, 2, y 7

---

<sup>1</sup> Folios 15 a 33.

[...]

Frente a estos hechos este Despacho observa que las presuntas irregularidades encontradas por la CGR, tal como lo indicó ese órgano de control fiscal, radican en los procedimientos que se adelantaron por funcionarios del área de Gestión Humana del COPNIA, en razón a la verificación de cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de prima técnica y realizar nombramientos.

Por ello, será el área de Gestión Humana donde habrá de determinarse la existencia o no de una conducta susceptible de reproche disciplinario, por parte de los funcionarios que tenían a cargo dichas funciones. Ahora, con base en el organigrama del COPNIA tenemos que, los funcionarios de esa área, desempeñan cargos de rango inferior al de Secretario General, razón por la cual, respecto de estos hechos, se ordenará la compulsión de copias de los folios 9 al 27 de este radicado a la Procuraduría Distrital de Bogotá D.C. (reparto), con miras a que, desde su competencia, se adelanten actuaciones que considere pertinentes.

### 2.3. Sobre los hechos de las observaciones 4 y 5

[...]

Al respecto, es preciso mencionar que tal como lo indicó la CGR, para la determinación de las tasas a cobrar por los servicios prestados, el COPNIA cuenta con un modelo de simulación económica en Excel, en el cual se tienen en cuenta ciertas variables, a fin de establecer el valor a cobrar por matrículas profesionales a los usuarios, y a partir de esa tasa, determinar el costo de los demás servicios.

Ahora bien, según las consideraciones de la Contraloría General de la República, existieron irregularidades en la determinación de las variables que fueron incorporadas en el modelo de simulación económica establecido por el COPNIA, razón por la cual no fue posible que la tasa se distribuya en forma equitativa entre los usuarios, incumpliendo así lo ordenado por la norma anteriormente referenciada.

[...]

En consecuencia, teniendo en cuenta a que los hechos aquí descritos no guardan relación con los hechos por los cuales se dará inicio a esta actuación, este Despacho compulsará copias a las Procuradurías Delegadas para la Vigilancia Administrativa y Judicial (reparto), para que estos se adelanten por una cuerda procesal diferente.

### 2.4. Sobre los hechos de las observaciones 8, 9 y 11

[...] observa esta Delegada que las diferentes irregularidades informadas son de naturaleza contractual, razón por la cual la competencia para conocer de las presentes diligencias se encuentra asignada a las (sic) Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal (reparto), conforme lo preceptuado por el literal a) del numeral 1º del artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000, en concordancia con el inciso 3º del artículo 19 y su párrafo único, [...] motivo por el cual este Despacho, compulsará copias de este auto y de los folios 9 al 27 a esta dependencia, para su conocimiento y fines pertinentes.

### 2.5. Sobre los hechos de la observación 10

[...] este Despacho observa que al parecer hubo una indebida destinación de los recursos del COPNIA, la cual afecta la ejecución del presupuesto de esa Entidad, razón por la (sic) esta Delegada dispondrá la compulsión de copias de este auto y de los folios 9 al 27 a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, acorde a lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución No. 017 de 2000.

Con fundamento en lo anterior, la Procuraduría resolvió abrir indagación preliminar en contra de funcionarios por determinar del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería<sup>2</sup>, en relación con el hecho 3.

En relación con las demás observaciones, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa remitió las actuaciones así:

- Observaciones 1,2 y 7: Se remitieron a la Procuraduría Distrital de Bogotá (reparto).
- Observaciones 4 y 5: se remitieron a la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa.
- Observaciones 8, 9 y 11: se remitieron a la Procuraduría Delegada par la Contratación Estatal (reparto).
- Observación 10: se remitió a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública.

4. El 18 de febrero de 2019, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa emitió auto por medio del cual devolvió las diligencias, relacionadas con las observaciones 4 (incremento de las tasas para la vigencia 2016) y 5 (cobro de un mayor valor por los servicios prestados en el años 2017) evidenciados por la Contraloría General de la República, a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por considerar que al existir unidad de sujetos procesales y unidad de denuncia quien debe conocer de la queja es el que primero conozca de las diligencias.

Por lo tanto, devolvió el expediente a la Procuraduría Primera Delegada para Vigilancia Administrativa<sup>3</sup>.

5. El 13 de marzo de 2019, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa expidió auto por medio del cual remitió las observaciones 4 y 5 a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería<sup>4</sup>.
6. El 16 de mayo de 2019, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, con fundamento en un informe de auditoría de la Contraloría General de la República, resolvió remitir por competencia el hallazgo n°. 1<sup>5</sup> a la

---

<sup>2</sup> Folios 34 a 38.

<sup>3</sup> Folios 40 a 41.

<sup>4</sup> Folios 42 a 43.

<sup>5</sup> El hallazgo n°. 1 hace referencia a: requisitos prima técnica del jefe de control interno. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal: De acuerdo con la redacción del mismo por parte de la Dirección de vigilancia fiscal sector de infraestructura física y comunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional de la Contraloría general de la República, en las presuntas conductas irregulares, estaría en principio involucrado personal del área de gestión humana dela Subdirección administrativa y financiera del Consejo profesional nacional de ingeniería, por cuanto se hace referencia a la posible deficiencia en los mecanismos de control para el otorgamiento de primas técnicas al interior del COPNIA, y no a su reglamentación lo cual podría estar en cabeza de estamentos del Consejo de superior orden jerárquico (Folio 59).

Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería<sup>6</sup>.

7. El 19 de junio de 2019, el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, a través de auto, decidió «declarar el conflicto de competencias administrativas entre esa dependencia y la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa»<sup>7</sup>.
8. El 3 de julio de 2019, el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería radicó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil el conflicto de competencias administrativas suscitado con la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se decida sobre la competencia para evaluar la incidencia disciplinaria de las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 remitidos por la Contraloría General de la República sobre la gestión del COPNIA<sup>8</sup>.

## 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 días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto<sup>9</sup>.

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, al señor Rubén Darío Ochoa Arbeláez y la Contraloría General de la República, con el fin de que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente<sup>10</sup>

Obra constancia de secretaría que durante la fijación del edicto no se recibieron alegatos o consideraciones de las partes o interesados en el conflicto de competencias administrativas<sup>11</sup>.

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### 1. Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA)

Debido a que esta entidad no presentó alegatos o consideraciones dentro del término de fijación del edicto, se tomarán los argumentos expuestos en la remisión del conflicto de competencias administrativas.

El jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil que resolviera que la competente para evaluar la incidencia disciplinaria de las observaciones y

---

<sup>6</sup> Folios 59 a 60.

<sup>7</sup> Folios 62 a 65.

<sup>8</sup> Folios 1 al 14.

<sup>9</sup> Folio 67.

<sup>10</sup> Folio 69.

<sup>11</sup> Folio 70.

el hallazgo remitido por la Contraloría General de la República es la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por las siguientes razones:

[...] la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa está desconociendo que el informe radicado bajo el oficio No. (sic) 85112 de fechas 8 de mayo y 24 de agosto de 2018 y emitido por la Contraloría General de la República son las mismas observaciones o hallazgos en cuanto a los siguientes asuntos:

- a. Requisitos prima técnica Jefe de Control Interno.
- b. Delegación de la aprobación y otorgamiento de las matrículas profesionales en las Secretarías Seccionales.
- c. Incremento de las tasas vigencia 2016.
- d. Cobro de un mayor valor por los servicios prestados en el año 2017.
- e. Nombramiento de personal en el COPNIA.
- f. Evidencia en procesos de selección de personal.
- g. Planeación compra Sede Seccional Antioquia.
- h. Adquisición de una mayor área de oficina.
- i. Plan de bienestar social.

[...]

La Procuraduría Primera Delegada para (sic) Vigilancia Administrativa desconoce lo señalado por los artículos 76 y 81 de la Ley 734 de 2002, ya que, al estar el Director General de la Entidad inmerso, no se le podría garantizar la segunda instancia al ser la máxima autoridad nominadora conforme a la estructura organizacional de la Entidad; y, al mandato del legislador respecto a la competencia por razón de conexidad.

## **2. Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa**

Este órgano de control no se pronunció durante la fijación del edicto, por lo tanto se expondrán los argumentos evidenciados en los autos del 13 de marzo y 16 de mayo del presente año, por medio de los cuales remitió las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n. °1 a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, respectivamente.

En relación con las observaciones 4 y 5, la Procuraduría Delegada consideró que la competencia es de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, por las siguientes razones:

Revisor los hechos que dieron lugar a las observaciones Nos. (sic) 4 y 5, observa esta Delegada que, no se advierten elementos de juicio suficiente para activar la competencia de este Despacho, por cuanto en la narración de las observaciones no se precisa quienes serían los funcionarios del COPNIA, responsables de ajustar el modelo de simulación económica en Excel adoptado por esa misma Entidad, con la información real de los trámites ejecutados durante las vigencias 2015, 2016 y 2017.

En ese sentido, dando aplicación al artículo 2º de la Ley 734 de 2002, que asigna la competencia a las oficinas de control disciplinario interno de las Entidades Públicas para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores de sus dependencias, se ordenará la remisión del expediente a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería-COPNIA, a efectos de que se adelanten por esa instancia las actuaciones disciplinarias del caso, de conformidad con lo señalado en los artículos 75 y 76 de la Ley 734 de 2002.

De otro lado, y en relación con el hallazgo n. °1 la Procuraduría señaló:

[...] Hallazgo 1. Requisitos prima técnica del jefe de control interno. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal: De acuerdo con la redacción del mismo por parte de la Dirección de vigilancia fiscal sector de infraestructura física y comunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional de la Contraloría General de la República, en las presuntas conductas irregulares, estaría en principio involucrado personal del área de gestión humana de la Subdirección administrativa y financiera del Consejo profesional nacional de ingeniería, por cuanto se hace referencia a la posible deficiencia en los mecanismos de control para el otorgamiento de primas técnicas al interior del COPNIA, y no a su reglamentación la cual podría estar en cabeza de estamentos del Consejo de superior orden jerárquico.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el área de gestión humana de COPNIA es una dependencia de la Subdirección administrativa y financiera que hace las veces de Secretaría general, los posibles involucrados serían de rango organización inferior al del equivalente al Secretario general, esto además que al interior del consejo profesional nacional de ingeniería se encuentra garantizada la segunda instancia; razones por las cuales procede la compulsión de copias para lo de la competencia de la oficina de control interno disciplinario de (sic) COPNIA.

Por lo tanto, la Procuraduría negó tener la competencia para evaluar la incidencia disciplinaria de las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 remitidos por la Contraloría General de la República. Lo anterior, debido a que consideró que la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería tiene la competencia para ello.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

###### **a. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios**

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

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, sin embargo, no cabe aplicar esta disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería no tienen un superior común en materia administrativa disciplinaria.

## **b. Competencia de 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.

De acuerdo con el contenido de la norma en cita, la Sala<sup>12</sup> ha explicado los requisitos esenciales que deben darse para que se configure un conflicto de competencias administrativas para conocimiento y decisión de la Sala:

1. La existencia de al menos dos autoridades que de forma expresa manifiesten su competencia o su falta de competencia para conocer de un asunto concreto en materia administrativa. En consecuencia, no existe conflicto cuando una de las autoridades asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra reclama competencia sobre el mismo.
2. Al menos una de las autoridades debe pertenecer al orden nacional. O pueden ser ambas territoriales, siempre que no estén ubicadas en el mismo departamento.
3. El conflicto debe presentarse en una actuación particular y concreta, que es la actuación iniciada o que va a iniciar una autoridad en ejercicio de la función administrativa y que debe versar sobre un asunto de interés particular; no general.
4. La actuación debe ser de naturaleza administrativa, es decir, debe corresponder al ejercicio de la función administrativa, por cualquiera de las autoridades a que hace referencia el artículo 2º del CPACA<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de octubre de 2016 con radicado No. 11001 03 06 000 2016 00036 00, decisión del 20 de febrero de 2018 con radicado No. 11001 03 06 000 2017 00198 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2018 00240 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2019 00017 00.

<sup>13</sup> 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."

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA).

Sobre el particular, se identifica que la Oficina de Control Interno Disciplinario del COPNIA es una dependencia de una entidad del orden nacional, que en virtud de la Resolución n.º 362 del 30 de marzo de 2016 del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, se le atribuyó la función de: «Conocer y fallar oportunamente en primer instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios de la Entidad, de acuerdo a las disposiciones vigentes».

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación es un órgano autónomo de control del Estado por conducto del cual se ejercen funciones de ministerio público. Al respecto, los artículos 117 y 118 de la Constitución Política establecieron:

Artículo 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

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.

Asimismo, el artículo 277 señaló las funciones que el Procurador General puede ejercer directamente o a través de sus delegados y agentes, entre las cuales, se encuentra la función disciplinaria:

Artículo 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 desempeñan 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.

Además, las dos entidades niegan tener competencia para conocer de la actuación administrativa y el conflicto se presenta en una actuación particular y concreta que consiste en la evaluación de la incidencia disciplinaria de las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 remitidos por la Contraloría General de la República sobre la gestión del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería.

En consecuencia, corresponde conocer a la Sala de Consulta y Servicio Civil porque están reunidos los requisitos que configuran la competencia general de que trata el artículo 39 del CPACA sobre la definición de conflictos de competencias.

## **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 34<sup>14</sup> 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.

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 comenzarán 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.

---

<sup>14</sup> 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.»

Las eventuales alusiones que se realicen sobre 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**

En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente que debe evaluar la incidencia disciplinaria de las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 remitidos por la Contraloría General de la República sobre la gestión del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA).

El problema jurídico radica, entonces, en determinar cuál es el operador disciplinario al cual le corresponde continuar con el estudio indicado, donde no se han establecido los sujetos disciplinables pero se han determinado los hechos objeto de evaluación por tener una presunta incidencia en materia disciplinaria.

Así las cosas, para solucionar el problema jurídico planteado la Sala analizará los siguientes temas: (i) la potestad disciplinaria del Estado y las autoridades competentes para ejercerla; (ii) la competencia disciplinaria y los factores que la determinan, factor conexidad; y (iii) el caso concreto.

### **4. Análisis del conflicto planteado**

#### **4.1. La potestad disciplinaria del Estado y las autoridades competentes para ejercerla. Reiteración<sup>15</sup>**

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

Bajo este contexto, entonces, se concibe 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, se protejan los derechos y libertades de los asociados.

Es así que, 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 los órganos, organismos y entidades del Estado, y

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 18 de junio de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2019 00060 00

(ii) el control externo: en cabeza del Procurador General de la Nación y de los personeros municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley confieren a dichos servidores, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma carta reconoce. En el entendido que en ambos casos lo puede ejercer de manera directa o a través de sus delegados.

Por cuanto, estos servidores y las correspondientes estructuras institucionales tienen la competencia para ejercer el control disciplinario sobre los servidores públicos; es decir, que gozan de la atribución legítima para investigar las faltas en el ejercicio de funciones públicas e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes.

Sobre el particular, el artículo 76 de la Ley 734 de 2002<sup>16</sup> se refiere a la procedencia de los controles disciplinarios interno y externo para hacer efectiva la garantía de la segunda instancia:

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. (Subraya la Sala).

[...]

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 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.

En efecto, el artículo 76 transcrito contiene las reglas de competencia para garantizar la segunda instancia en los procesos disciplinarios, así:

1. Dentro de la misma entidad, para lo cual asigna la competencia de la segunda instancia al nominador.
2. En la Procuraduría General de la Nación, para suplir el vacío que se presentaría cuando la estructura organizacional<sup>17</sup> no permita radicar la competencia para la segunda instancia en ninguno de los empleos del organismo o entidad.

<sup>16</sup> Ley 734 de 2002 (febrero 5) «Por la cual se expide el Código Disciplinario Único».

<sup>17</sup> <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».

Ahora bien, esta Sala ha configurado una línea de interpretación en la materia sobre el alcance del control disciplinario interno, a partir de los artículos 75 y 76 de la Ley 734 de 2002. Al respecto, en decisión del 10 de octubre de 2016<sup>18</sup>, la Sala reiteró y concluyó que los organismos y entidades del Estado deben contar con la unidad u oficina encargada de ejercer la potestad disciplinaria en primera instancia dado 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<sup>19</sup>.

Por consiguiente, la regla general es que «todos los servidores» del organismo o entidad de que se trate están sujetos a la competencia de la oficina, unidad o grupo<sup>20</sup>, salvo disposiciones especiales en contrario, como las que por vía de ejemplo ha identificado la Sala, así:

(i) Respecto de funcionarios que gozan de fuero especial conforme a la Carta Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria ha sido asignada de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación o a las personerías;

(ii) Cuando la Procuraduría General de la Nación o a las personerías ejercen de manera expresa el poder disciplinario preferente que les otorga la Constitución Política y la Ley (artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002);

(iii) Cuando en la comisión de la falta disciplinaria intervienen al mismo tiempo particulares y funcionarios de una entidad, caso en el cual la investigación corresponde en su integridad a la Procuraduría General de la Nación por el factor de conexidad;

(iv) En los casos en que las normas legales o reglamentarias que organizan el control disciplinario interno en una entidad excluyen expresamente de su ámbito de competencia a determinados funcionarios de la misma<sup>21</sup>; y

(v) Cuando la oficina de control disciplinario interno es de inferior jerarquía a la del funcionario que debe investigar, [...] en virtud del principio de jerarquía en que se fundamenta la organización estatal y la estructura misma de los procedimientos

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 10 de octubre de 2016, Radicación 11001 03 06 000 2015 00213 00.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 18 de julio de 2016, Radicado 11001-03-06-000-2016-00065-00, en la cual también se señaló: «(...) 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).» Ver también, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 8 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00011-00.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 15 de diciembre de 2014. Radicado 11001-03-06-000-2014-00265-00; decisión de 13 de mayo de 2015 Radicado 11001-03-06-000-2015-00040-00.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 8 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00011-00.

disciplinarios, «los servidores públicos no pueden ser juzgados por otros servidores públicos que sean sus subalternos o por un servidor de inferior jerarquía dentro de la organización»<sup>22</sup>, imposibilidad que no puede ser superada a través de la figura de los impedimentos<sup>23</sup>.

Así, la Sala<sup>24</sup> ha señalado que la competencia general de las oficinas de control disciplinario interno no opera y, por tanto, el asunto debe pasar a la Procuraduría General de la Nación, cuando el servidor público investigado es superior del funcionario investigador o tiene un cargo de mayor jerarquía en la entidad, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los directores o gerentes de las entidades.

Es por esto que se ha advertido que entre más alto sea el nivel otorgado en una entidad a la oficina de control disciplinario interno -como es el propósito del CDU- "mayor será el ámbito subjetivo de competencia para ejercer la potestad disciplinaria establecida en la ley<sup>25</sup>.

Conforme a lo anterior, debe entenderse que el control disciplinario debe ejercerse dentro de los organismos o entidades estatales, salvo las excepciones enunciadas previamente; siempre y cuando el servidor público en el que se radica el ejercicio de la función sea del mismo nivel jerárquico o de nivel superior al del investigado.

Por consiguiente, cuando no sea jurídicamente posible adelantar el proceso disciplinario por la oficina de control interno disciplinario, con fundamento en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente, la Procuraduría General lo asume en ejercicio de su poder preferente y, en ese caso, es preciso acudir a la estructura y las funciones de esta última definidas en el Decreto Ley 262 de 2000<sup>26</sup>.

#### **4.1. 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.

---

<sup>22</sup> *Ibídem*.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión de 18 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00065 00.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. decisión de 8 de junio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00011 00.

<sup>25</sup> *Ibídem*.

<sup>26</sup> Decreto ley 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. Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 573 de 2000, artículo 1º, numeral 4»

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. (Subrayado por la Sala).

La Sala encuentra necesario aclarar que, a pesar de la redacción de la norma, debe entenderse que la «participación», a que se refiere, es una descripción y no una imputación, con el efecto de establecer la regla de competencia.

Por otro lado, 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 (...)<sup>27</sup>

Por consiguiente, la aplicación de los mencionados criterios corresponde a la autoridad disciplinaria que adelante la indagación preliminar, la cual definirá la continuidad o no de su competencia para la investigación disciplinaria, con base en los resultados de esa indagación.

#### 4.4 El caso concreto

---

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

Revisados los documentos que hacen parte del expediente, se observa que la Contraloría General de la República emitió informe mediante el cual estableció algunas observaciones y hallazgos en relación con la gestión del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería. A su vez, esta información fue puesta en conocimiento de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

Con fundamento en lo anterior, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa expidió dos autos a través de los cuales remitió por competencia a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 de la Contraloría General de la República.

Las observaciones 4 y 5 son las siguientes:

Observación No. (sic) 4. Incremento de las tasas vigencia 2016.

Observación No. (sic) 5. Cobro de un mayor valor por los servicios prestados en el 2017.

Por su parte el hallazgo n.º 1 hace referencia a los requisitos de prima técnica del jefe de control interno y realizar nombramientos.

En ese orden de ideas, la Procuraduría consideró que las personas involucradas en los hechos expuestos por la Contraloría eran funcionarios frente a los cuales la Oficina de Control Interno Disciplinario del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) tenía la competencia para investigar disciplinariamente.

No obstante lo anterior, la Oficina de Control Interno Disciplinario del COPNIA consideró que si bien era cierto que las observaciones y el hallazgo n.º 1 podrían llevar a que algunos de los funcionarios involucrados sean competencia de la citada oficina, lo cierto era que por la naturaleza de los hechos y teniendo en cuenta que el director general del COPNIA era el ordenador del gasto y el encargado de fijar las tarifas de la entidad, este último podría estar involucrado en el presunto proceso disciplinario.

Ahora bien, la Sala verificó que el señor director del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) podría verse involucrado en el presunto proceso disciplinario que resultaría de la indagación preliminar que se realice sobre los hechos remitidos por la Contraloría General de la República. Esto en razón a que dentro de las funciones del director se encuentran:

Resolución n.º 362 del 30 de marzo de 2016.

[...]

**ARTÍCULO TERCERO.** El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería-COPNIA contará con una Unidad Técnica Ejecutora, a cargo de un Director General, de libre nombramiento y remoción de la Junta Nacional de Consejeros, de terna presentada por su Presidente con el procedimiento que esta Junta establezca para el efecto.

El Director General tendrá a su cargo la representación legal del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería para todos los efectos, y estará encargado del desarrollo de las funciones administrativas propias del Consejo.

**ARTÍCULO CUARTO.** Además de lo señalado en el artículo anterior, la Dirección General de la Unidad Técnica Ejecutora del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

[...]

10. Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas administrativos a cargo del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería.

[...]

12. Ordenar el gasto y suscribir como representante del COPNIA, los actos, contratos y convenios, para el cumplimiento de los objetivos y funciones del Consejo Nacional de Ingeniería.

[...]

14. Estudiar y aprobar los planes de trabajo que presenten los Directivos de la entidad para el cumplimiento de las políticas de funcionamiento del COPNIA.

Así las cosas, debe la Sala establecer cuál es la autoridad competente para conocer de la acción disciplinaria propuesta sobre los posibles sujetos disciplinables respecto a las irregularidades relacionadas con las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 evidenciados por la Contraloría General de la República.

Sobre el particular la Sala destaca que:

a) Respecto de la primera instancia:

De la investigación disciplinaria que pueda adelantarse contra el director del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) es claro que le correspondería conocer en primera instancia a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

Lo anterior, debido a que el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario no puede investigar a su superior, además de que no se le podría garantizar la segunda instancia como lo exige la norma disciplinaria.

Ahora, es necesario resaltar que es en la etapa de indagación preliminar, que antecede al juicio de responsabilidad disciplinaria, donde se determinan en definitiva los sujetos investigables. Esta etapa para el caso en concreto, no se ha llevado a cabo y no ha culminado con una apertura del proceso disciplinario, en la cual, en principio, se establecerían los sujetos disciplinables.

Por lo tanto, en esas circunstancias, para efectos de la competencia es preciso acudir al criterio de conexidad previsto y definido en la Ley 734 de 2002.

b) Sobre la garantía de la segunda instancia:

El director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) es el representante legal y máximo nominador de la entidad por lo que el nivel jerárquico del cargo no permite hacer efectiva la garantía de la segunda instancia dentro del ejercicio del control interno disciplinario, según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 734 de 2002. Esta situación no se presenta en el caso concreto, por lo que la competencia para conocer del asunto es de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo anterior, la competencia para conocer de las posibles acciones disciplinarias relacionadas con las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 de la Contraloría General de la República, donde existiría la posibilidad de verse vinculado el director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), corresponde a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

Así, con aplicación de la conexidad como factor determinante de la competencia, la Sala determina que le corresponde conocer del asunto a la Procuraduría, porque al tener la competencia para juzgar al presunto disciplinable con mayor jerarquía, esto es, el director general del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA), adquiere también la competencia para adelantar las presuntas acciones disciplinarias relacionadas con los mismos hechos que en forma conexa se susciten en relación con los demás funcionarios que se determinen como consecuencia de la respectiva indagación preliminar.

### **Consideraciones finales**

La Sala constata que en el presente caso, hubo un extenso periodo de inactividad procesal en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en razón a que en el expediente no se evidencia ninguna actividad procesal entre el 8 de mayo de 2018 y el 4 de febrero de 2019.

Por lo tanto, es menester para la Sala hacer un llamado de atención a la Procuraduría General de la Nación, para que situaciones como esta no se repitan, toda vez que en el evento en que se presenten se estarían desconociendo principios constitucionales y administrativos como son la celeridad, eficiencia y eficacia.

De igual forma, la Sala EXHORTA para que se dé cabal cumplimiento a los términos del procedimiento disciplinario, con el fin de evitar que tenga lugar el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 734 de 2002.

En ese orden de ideas, la Sala dispondrá el envío de copias de esta providencia y del expediente a la Veeduría de la Procuraduría General de la Nación, con la solicitud de revisión del trámite adelantado por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa para conocer de la presunta investigación disciplinaria en relación con las observaciones 4 y 5 y el hallazgo n.º 1 de la Contraloría General de la República.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente y copia de esta decisión a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa para lo de su competencia.

**TERCERO: REMITIR** copia del expediente y de esta decisión a la Veeduría de la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

**CUARTO: COMUNICAR** esta decisión al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, a la Procuraduría General de la Nación, al señor Rubén Darío Ochoa Arbeláez y a la Contraloría General de la República.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

**SEXTO:** 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,**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala