

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

RADICACION : No. 860

FECHA : Septiembre 26 de 1996

CONSEJERO PONENTE : Cesar Hoyos Salazar

<TEMA : REGIMEN DISCIPLINARIO:

- FUNCIONARIOS COMPETENTES PARA CONOCER DEL PROCESO DISCIPLINARIO.
- CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO.>

<TESIS - Relatoría Consejo de Estado>.

FALTA LEVE / PROCESO DISCIPLINARIO / JEFE INMEDIATO / CONSULTA FUNCIONARIO SUPERIOR / FALTA GRAVE / FACTOR FUNCIONAL DE COMPETENCIA / CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO / COMISION PARA PRACTICA DE PRUEBAS / CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

En caso de faltas leves, el funcionario competente para investigar y fallar el proceso disciplinario, en única instancia, es el jefe inmediato del servidor público disciplinado. El fallo del jefe inmediato, que imponga como sanción una amonestación escrita por una falta leve, es consultable ante el funcionario superior del jefe inmediato de conformidad con los artículos [109](#) y [110](#) de la Ley 200 de 1995. Por jefe de la dependencia se entiende la persona que ejerce el empleo superior de nivel Directivo, o Ejecutivo, o Profesional, o Técnico, o Administrativo dentro de la respectiva unidad operativa de la estructura administrativa del organismo o entidad del Estado, verbi gratia: Ministro, Director, Jefe de División, Jefe de Sección o Jefe de Grupo. Por jefe de la seccional o regional se entiende la persona que, en este ámbito de desconcentración de funciones, ejerce el empleo superior de la unidad operativa de mayor jerarquía. Si se trata de una falta grave o gravísima, el ministro debe poner los hechos en conocimiento de la respectiva Procuraduría Delegada, que conforme a la letra a) de los artículos [53](#) y [54](#) de la Ley 201 de 1995 es la competente para "Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra servidores públicos que tengan rango equivalente o superior al de secretario general de la rama legislativa, ejecutiva del orden nacional o judicial, Contraloría General de la República, auditor y contador general de la Nación, autoridades electorales y miembros de las juntas o consejos directivos de los organismos descentralizados del orden nacional". La investigación disciplinaria contra el Jefe de una regional o seccional corresponde adelantarla: Al superior jerárquico del mismo en las oficinas centrales de la entidad u organismo, si se trata de falta leve. En los demás casos, a la oficina central de control disciplinario interno, o al funcionario de igual o superior categoría que señale el jefe de la entidad, a nivel nacional. Las comisiones para la práctica de pruebas a funcionarios de otros organismos de la rama ejecutiva de igual o inferior nivel, son de forzosa aceptación, como consecuencia del deber de colaboración que el código disciplinario impone a los servidores públicos.

AUTORIZADA SU PUBLICACION con oficio 644 de 16 de octubre de 1996.

CLASE DE PROVIDENCIA: CONCEPTO REF. ANALES: T

SALA O SECCION: SALA DE CONSULTA. PROCEDENCIA: MININTERIOR.

PONENTE: Dr. CESAR HOYOS SALAZAR.

FUENTE FORMAL: ARTS. [109](#) Y [110](#) LEY 200 / 95.

<ENCABEZADO DE LA PROVIDENCIA>.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: César Hoyos Salazar

Santafé de Bogotá, D. C., veintiséis (26) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 860

Ref. : CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

Factor funcional de competencia. Control Interno disciplinario. Comisión para practicar pruebas.

<CONSULTA>.

El señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, formula a la Sala la siguiente consulta:

1. "Es válido interpretar que, en todo caso de falta leve, el competente en única instancia, es el superior inmediato del funcionario?"
2. Las decisiones que adopta ese superior inmediato, en cuanto sancione con amonestación escrita, son consultables conforme al artículo [110](#)?
3. El jefe de la dependencia, o de la seccional o regional, hace relación a las entidades estatales que tienen oficinas desconcentradas?
4. Respecto de la administración central del organismo, la competencia para imponer sanciones por faltas graves o gravísimas, en primera instancia, es del jefe de la unidad de control interno disciplinario?. O dicha oficina solamente tiene funciones de instrucción, cumplidas las cuales debe pasar el expediente al jefe del organismo para que profiera la decisión en única instancia?
5. Si las funciones de la oficina de control interno disciplinario, son de instrucción, tiene competencia para ordenar y decretar pruebas y para disponer del archivo del negocio?
6. El jefe del organismo de control interno disciplinario, debe ser de igual o superior jerarquía al investigado disciplinariamente? De ser negativa la respuesta, puede el jefe del organismo, en este caso el Ministro del Interior, disponer que la investigación disciplinaria del viceministro o del secretario general sea adelantada por el funcionario que él disponga?
6. El jefe del organismo de control interno disciplinario, debe ser de igual o superior jerarquía al

investigado disciplinariamente ? De ser negativa la respuesta, puede el jefe del organismo, en este caso el Ministro del Interior, disponer que la investigación disciplinaria del viceministro o del secretario general sea adelantada por el funcionario que él disponga.

7. Cuando el sujeto de la investigación disciplinaria sea el jefe de la dependencia o de la seccional o regional, cuál autoridad es la competente ?

8. Tratándose de grupos de trabajo, dirigidos por un coordinador, de éste se predica la noción de jefe inmediato ?

9. En el caso de los municipios que cuenta con secretarías con muy pocas personas, es jurídicamente viable que el alcalde disponga de un organismo de control interno disciplinario único para la administración central ?

10. Para la práctica de pruebas (artículo [121](#)), son de forzosa aceptación las comisiones que se hagan en funcionarios de otros organismos de la rama ejecutiva, por ejemplo de los ministerios a los funcionarios departamentales o municipales y viceversa ?."

1- CONSIDERACIONES.

La consulta se refiere a los siguientes aspectos de la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico) : a) El factor funcional para determinar la competencia disciplinaria sobre el cual versan las preguntas 1,2,3,7 y 8; b) La unidad de control interno disciplinario, a la cual se refieren las preguntas 4,5,6 y 9; y c) La comisión para practicar pruebas en la actuación disciplinaria, contenida en la pregunta 10. En este orden se procederá a su análisis.

1.1 Factor funcional para determinar la competencia disciplinaria. A las descentralizadas territorialmente y por servicios, les corresponde conocer de los asuntos disciplinarios contra los servicios públicos de sus dependencias y particulares que ejerzan funciones públicas.

Para garantizar el debido proceso, que es uno de los principios rectores del código disciplinario, la actuación debe adelantarse por "funcionario competente previamente establecido".

Competencia es la atribución legítima conferida a un juez u otra autoridad para el conocimiento o decisión de un asunto. En materia disciplinaria la competencia se asigna con fundamento en los siguientes factores : la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio, el factor funcional y la conexidad.

La ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico) distingue dos clases de competencia : una para adelantar la investigación y otra para fallar el proceso disciplinario. En relación con estas competencias existe una aparente contradicción entre los artículos [48](#) y [61](#) de la mencionada ley, por cuanto el primero dispone que la unidad u oficina de control interno conoce en primera instancia de los procesos disciplinarios, mientras el segundo estatuye que el jefe de la dependencia o de la seccional o regional fallará el proceso en primera instancia. Esta contradicción desaparece al interpretar los mencionados artículos competencia para adelantar la investigación al organismo de control interno disciplinario o al funcionario que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional. Interpretados los tres artículos citados ([48](#), [57](#) y [61](#)), en forma conjunta, se concluye que la competencia asignada al organismo de control interno es sólo para conocer de la investigación, la cual también puede ser adelantada por un funcionario, de igual o superior jerarquía a la del investigado, que señale el jefe de la entidad o de la dependencia o seccional.

La competencia para fallar está atribuida, de acuerdo con el factor funcional, al jefe inmediato, en única instancia, cuando la falta sea leve; al jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente, en primera instancia, cuando la falta esté calificada como grave o gravísima; y en segunda instancia, al nominador.

Contra las decisiones en el proceso disciplinario proceden los recursos de reposición, de apelación y de queja, en los casos, términos y condiciones establecidos en la ley 200 de 1995. Asimismo, procede la consulta de los fallos absolutorios de primera instancia y los que impongan como sanción amonestación escrita. Por consiguiente, la decisión del jefe inmediato, que imponga sanción de amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, es consultable de conformidad con lo dispuesto por el artículo [110](#) ibídem. Respecto del artículo [109](#) de la mencionada ley, que consigna el grado jurisdiccional de consulta, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad en sentencia C-338 de agosto 1o. de 1996.

Ante quién se surte la consulta ? La de los fallos absolutorios de primera instancia, se tramita ante el nominador, por ser éste el competente para conocer de la segunda instancia. Y, la de los fallos de única instancia, que imponga sanción de amonestación escrita, se surte ante el funcionario superior del respectivo jefe inmediato, que dictó la providencia.

Sorprende que la consulta contra el fallo en única instancia sólo proceda cuando éste imponga sanción de amonestación escrita con anotación en la hoja de vida y no contra la sanción de multa hasta diez (10) días de salario, que resulta más severa y gravosa, y por lo mismo merece ser consultada, dado que el grado jurisdiccional de consulta tiene como finalidad la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Para precisar el factor funcional de competencia, en materia disciplinaria, se debe tener en cuenta que la ley 200 de 1995 se refiere a diferentes jerarquías de empleos en varios de sus artículos, así: al nominador en el [48](#) y [94](#); al jefe de la entidad en el 47 inc. 2º, 57, 58 y 90; al jefe o representante del organismo en el 78 num. 4 y 94; al jefe de dependencia en el 57 y 61; al jefe de dependencia regional o seccional en el 57 y 61; al jefe inmediato en el 61; al superior común en el 64; y al superior jerárquico o funcional en el 60.

Las mencionadas jerarquías están relacionadas con la estructura administrativa de los organismos y entidades del listado y con los niveles de los empleos comprendidos en la misma. Dicha estructura fue establecida de manera general, para la administración nacional, por el decreto ley 1050 de 1968, que señaló la integración de la rama ejecutiva del poder público con la presidencia de la República, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y los establecimientos públicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha estructura administrativa, por estar fijada en un decreto con fuerza de ley, puede ser modificada, como en efecto lo está, por leyes posteriores que determinan la organización de los mencionados organismos.

La dirección de los ministerios corresponde al ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del viceministro y del secretario general, funcionarios éstos de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Cada departamento administrativo está bajo la dirección de un jefe (hoy director) y un secretario general. Para la realización de las actividades de los organismos mencionados se establecieron unidades que cumplen funciones de asesoría o coordinación y unidades operativas. Las primeras se denominan Oficinas o Comités, y Consejos cuando incluyan personas ajenas al ministerio; las segundas se conocen como Divisiones, Secciones y Grupos; en algunos ministerios donde la magnitud y naturaleza del trabajo y la

unidad de orientación de ciertas estarían integradas por divisiones o secciones y grupos. Jerárquicamente las Direcciones se sitúan por encima de las Divisiones.

La mencionada estructura general de la rama ejecutiva se conserva en la Constitución Política de 1991, que en su artículo [115](#) consigna su integración por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, que en cada negocio particular constituyen el gobierno. También forman parte de la rama ejecutiva las superintendencias, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado, las gobernaciones y las alcaldías. Los ministros y directores de departamentos administrativos son jefes de la administración en su respectiva dependencia (art. 208 C.N.).

La reforma administrativa de la rama ejecutiva, realizada por el gobierno nacional con fundamento en el artículo [20](#) transitorio de la Constitución Política de 1991, mantuvo la nomenclatura de la estructura administrativa establecida por el decreto 1050 de 1968, aunque para algunas de las entidades y organismos reestructurados no incluyó las llamadas "secciones" pero sí introdujo las subsecretarías, las direcciones generales y las subdirecciones; y conservó la posibilidad de conformar grupos de trabajo.

Cuando la ley 200 de 1995 se refiere a "entidades" debe entenderse que ellas son públicas, las empresas industriales y comerciales del Estado y demás personas jurídicas de derecho público. Y cuando se refiere a "organismos" lo hace en relación con los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y otros órganos que integran las ramas del poder público o que son autónomas e independientes (art. 113 C.P.). Tanto las entidades como los organismos están constituidos por "dependencias", esto es, por unidades directivas, de asesoría o coordinación, operativas o ejecutoras y para el estudio y decisión de asuntos especiales, a través de las cuales desarrollan sus actividades.

Dentro de las unidades de la estructura administrativa de los organismos y entidades estatales se ubican los diferentes empleos. El decreto 590 de 1993 establece las funciones generales de los empleos de la rama ejecutiva del poder público, empleos que clasifica en los mismos niveles que lo había hecho el decreto ley 1042 de 1978, así: Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico, Administrativo y Operativo.

El citado decreto les asigna a los empleos del nivel Directivo entre otras funciones la de "Nombrar, remover y administrar el personal, de acuerdo con las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias vigentes" (art. 2º num. 6, dec.590/93), función que configura la calidad de nominador. Y a los empleos del nivel Ejecutivo la atribución de "administrar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas, los proyectos y las actividades de la dependencia y de "coordinar, supervisar y evaluar las actividades y las labores del personal bajo su inmediata responsabilidad" (art. 5º num.11); a los del nivel Técnico la atribución de "coordinar, supervisar y evaluar las actividades y las labores del personal bajo su inmediata responsabilidad" (art. 6º num. 11); a los del nivel Administrativo la función de "coordinar, evaluar y controlar las actividades técnicas o administrativas de una dependencia o grupo de trabajo y garantizar la correcta aplicación de las normas y de los procedimientos " (art. 7º num.14).

A los empleos del nivel Asesor no les atribuye ninguna función relacionada con el personal y por consiguiente debe entenderse que el jefe inmediato o superior jerárquico de los empleados asesores es el respectivo jefe de la dependencia al cual ellos están adscritos. Los empleos del nivel Operativo, que comprende los que se caracterizan por el predominio de actividades

manuales o de tareas de simple ejecución, que sirven de soporte para la realización de las labores de los restantes niveles, tendrán como jefe inmediato al funcionario con atribución en materia de personal, que dirija la dependencia donde aquéllos prestan sus servicios.

En consecuencia, para establecer quién ejerce en un organismo o entidad específica las funciones de nominador, de jefe de la entidad, de jefe o representante del organismo, de jefe de dependencia, de jefe de dependencia o regional o seccional, de jefe inmediato, de superior común, de superior estatutos que consignan su estructura administrativa, sus dependencias y los niveles de empleos. Si el organismo o entidad tiene dependencias regionales para la prestación de servicios, se tendrá en cuenta que la organización de ellas se sujeta a los mismos principios que rigen para la estructura central.

1.2 Control disciplinario interno. El artículo [48](#) de la ley 200 de 1995 señala que "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" ... Por su parte, el artículo [57](#) que forma parte del título sobre "competencia" estipula que la investigación disciplinaria se adelantará por el organismo de control interno disciplinario" ... Como ya se dijo atrás, al hablar de la competencia, los dos artículos citados deben interpretarse en armonía con el 61 que determina la competencia para fallar. En dicho contexto resulta evidente que la unidad u oficina de control interno disciplinario tiene competencia para conocer de la investigación que se resuelve con fallo de primera instancia, más no de la que se falla en única instancia; porque el artículo [48](#) expresamente circunscribe a la primera instancia el conocimiento atribuido a la unidad u oficina de control disciplinario interno.

Pon consiguiente, al jefe inmediato del investigado, cuando la falta sea leve, le corresponde investigar y fallar el proceso disciplinario en única instancia.

La unidad o oficina de control disciplinario interno o el funcionario, de igual o superior jerarquía del disciplinado, que el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional señale para realizar la investigación, realizan la investigación de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario Unico. Por tanto, la práctica de pruebas en la etapa de investigación compete a dicha unidad o funcionario y para ello puede comisionar a otro funcionario idóneo de igual o inferior categoría (artículo [121](#) y [143](#), ley 200/95).

El artículo [57](#) impone como requisito para el funcionario que debe adelantar la investigación, por designación del jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional, que sea de igual o superior jerarquía a la del investigado, y aunque no indica que sea necesariamente de la misma entidad debe concluirse que debe ser así, porque las funciones de dirección y administración de personal del Jefe de la respectiva entidad son en relación con la misma y no con funcionarios de entidades distintas. De la misma norma comentada se infiere que si la unidad u oficina de control disciplinario interno debe ser "del más alto nivel", también el jefe de esa unidad debe ser de igual o superior jerarquía del investigado.

Para el caso concreto de una investigación disciplinaria contra un viceministro o un secretario general de ministerio debe tenerse en cuenta que si se trata de una falta leve, la competencia para investigar y para fallar está asignada al ministro, Nación. Pero si se trata de faltas graves o gravísimas, cuya investigación en primera instancia no puede adelantar la unidad de control disciplinario interno o un funcionario delegado para el efecto, porque el jefe de la unidad o el funcionario es de inferior jerarquía a la de aquellos funcionarios, lo conducente es que el

ministro ponga en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación los hechos, para que este organismo, en virtud de lo dispuesto en el literal a) de los artículos [53](#) y [54](#) de la ley 201 de 1995 (Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría), adelante por conducto de la correspondiente procuraduría delegada el proceso disciplinario a que haya lugar.

Dentro de los deberes de los servidores públicos que enuncia el artículo 40 de la misma ley está el de "Permitir el acceso inmediato a los representantes del Ministerio Público, a los jueces y demás autoridades competentes, a los lugares donde deban adelantar sus investigaciones y el examen de los libros de registros, documentos y diligencias correspondientes, así como prestarles la necesaria colaboración para el cumplimiento desempeño de sus funciones". De esta norma se infiere la forzosa aceptación de las comisiones que, para practicar pruebas en la investigación o proceso disciplinario, se hagan a otros funcionarios de igual o inferior categoría de otros organismos de la rama ejecutiva:

2- LA SALA RESPONDE.

2.1 En caso de faltas leves, el funcionario competente para investigar y fallar el proceso disciplinario, es única instancia, es el jefe inmediato del servidor público disciplinado.

2.2. El fallo del jefe inmediato, que imponga como sanción una amonestación escrita por una falta leve, es consultable ante el funcionario superior del jefe inmediato de conformidad con los artículos [109](#) y [110](#) de la ley 200 de 1995.

2.3 Por jefe de la dependencia se entiende la persona que ejerce el empleo superior de nivel Directivo, o Ejecutivo, o Profesional, o Técnico, o Administrativo dentro de la respectiva unidad operativa de la estructura administrativa del organismo o entidad del Estado, verbi gracia: Ministro, Director, Jefe de División, Jefe de Sección o Jefe de Grupo.

Por jefe de la seccional o regional se entiende la persona que, en este ámbito de desconcentración de funciones, ejerce el empleo superior de la unidad operativa de mayor jerarquía.

2.4 La unidad u oficina de control disciplinario interno conoce de la investigación disciplinaria que se adelante en primera instancia; cumplida la instrucción debe pasar el expediente al jefe de la dependencia o de la seccional o regional para que profiera la decisión respectiva.

2.5 La unidad u oficina de control disciplinario interno es competente para decretar pruebas y para efectuar la evaluación de la investigación, mediante auto de formulación de cargos o archivo definitivo.

2.6 La unidad u oficina de control disciplinario interno es competente para conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores de la respectiva entidad u organismo del Estado para la cual se estableció. Si no existiere dicha unidad u oficina, o el jefe de ésta fuere de inferior jerarquía a la del investigado, el jefe de la entidad o de la dependencia regional podrá designar un funcionario para que conozca de la investigación; dicho funcionario debe ser de igual o superior jerarquía a la del investigado.

En la hipótesis enunciada en la pregunta, si el jefe de la unidad u oficina de control disciplinario interno es de inferior jerarquía a la del disciplinado, el ministro es quien debe investigar, y llegado el caso sancionar, en única instancia al viceministro o al secretario general, si se trata de una falta leve.

Si se trata de una falta grave o gravísima el ministro debe poner los hechos en conocimiento de la respectiva Procuraduría Delegada, que conforme a la letra a) de los artículos [53](#) y [54](#) de la ley 201 de 1995 es la competente para "Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra servidores públicos que tengan rango equivalente o superior al de secretario general de la rama legislativa, ejecutiva del orden nacional o judicial, Contraloría General de la República, auditor y contador de la Nación, autoridades electorales y miembros de las juntas o consejos directivos de los organismos descentralizados del orden nacional".

2.7 La investigación disciplinaria contra el jefe de una regional o seccional corresponde adelantarla: Al superior jerárquico del mismo en las oficinas centrales de la entidad u organismo, si se trata de falta leve. En los demás casos, a la oficina central de control disciplinario interno, o al funcionario de igual o superior categoría que señale el

La investigación que deba iniciarse contra los siguientes jefes de entidades u organismos: Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D. C., ministros del despacho, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional del Estado Civil, los magistrados del consejo nacional electoral, generales de la república o sus equivalentes, el personero del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, gerente del Banco de la República y demás miembros de la junta directiva, vicepresidente de la república, directores de departamentos administrativos y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior jerarquía, compete a la Procuraduría General de la Nación en virtud de la competencia que le atribuye el artículo [80](#). de la ley 201 de 1995.

2.8 El coordinador de un grupo de trabajo no es jefe inmediato de los empleados que lo conforman. El jefe inmediato de cada uno de estos empleados es el funcionario que ocupa el cargo de nivel directivo, ejecutivo, técnico o administrativo de la unidad operativa a la cual esté adscrito el empleo que desempeñan.

2.9 Los municipios son entidades territoriales de la República, en cuya administración central debe organizarse una unidad u oficina del más disciplinarios que se adelanten contra los servidores del municipio. Por tanto, jurídicamente es viable que el alcalde disponga de un organismo de control interno disciplinario único para la administración central en su respectivo municipio.

No obstante, en caso de investigaciones contra funcionarios de jerarquía superior a la del jefe de dicha unidad u oficina, el alcalde deberá poner los hechos en conocimiento de la Procuraduría para que ésta adelante la respectiva investigación.

2.10 Las comisiones para la práctica de pruebas a funcionarios de otros organismos de la rama ejecutiva de igual o inferior nivel, son de forzosa aceptación, como consecuencia del deber de colaboración que el código disciplinario imponen a los servidores públicos.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CARLOS OSORIO ISAZA

JAVIER HENAO HIDRON

CESAR HOYOS SALAZAR

ROBERTO SUAREZ FRANCO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 30 de abril de 2017

