



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintitres (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-0004100

Referencia: conflicto negativo de competencias

Partes: Agencia Nacional de Hidrocarburos y Procuraduría General de la Nación.

Asunto: Autoridad competente para continuar conociendo de la etapa de juzgamiento de un proceso disciplinario instruido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2º. y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se exponen los antecedentes que dieron origen al presunto conflicto de competencias de la referencia y que son relevantes para la decisión²:

1. El 25 de agosto de 2020, dentro de la actuación disciplinaria interna 022-2018, la Agencia Nacional de Hidrocarburos formuló pliego cargos en contra de Hernando Ramírez Montañez, funcionario de esa entidad, por no presentarse a trabajar los días 5 y 6 de diciembre del 2018, y al presentarse el día 7 de diciembre de 2018, no presentar soporte de su inasistencia.

2. El 5 de agosto de 2021³, la Agencia Nacional de Hidrocarburos remitió las diligencias de la actuación disciplinaria interna 022-2018 a la Procuraduría General de la

¹ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

² La información que se describe en los antecedentes fue extraída del expediente digital que obra en SAMAI.

³ Archivo digital SAMAI, NroActua 2, archivo 2.

Nación, con el fin de que dicha entidad surtiera la etapa de juzgamiento, en atención a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019⁴.

3. Mediante el Auto del 7 de abril de 2022⁵, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa de la Procuraduría General de la Nación, invocando lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021⁶, devolvió, por falta de competencia, el expediente a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al considerar que dicha agencia debía contar con la estructura necesaria para garantizar la separación de las etapas de instrucción y de juzgamiento de los procesos disciplinarios, conforme lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019.

4. El 2 de enero de 2023⁷, la Agencia Nacional de Hidrocarburos formuló ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, conflicto negativo de competencias administrativas con la Procuraduría General de la Nación.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto⁸.

⁴ Competencia por la calidad del sujeto disciplinable.

⁵ Archivo digital SAMAI, NroActua 2, archivo 3, folio 5.

⁶ «Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones».

Artículo 13. Adiciónese el artículo 25A al Decreto ley 262 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 25A. Competencias. Las procuradurías delegadas de juzgamiento tienen las siguientes competencias:

1. Conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías delegadas de instrucción.
2. Conocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten en los procesos de conocimiento de las procuradurías regionales y distritales de Bogotá, D. C., en etapa de juzgamiento, excepto en los casos de servidores públicos de elección popular.
3. Conocer de la doble conformidad contra los fallos sancionatorios proferidos en segunda instancia por las procuradurías regionales.
4. Conocer del grado de consulta del auto de suspensión provisional, así como de sus prórrogas, proferidos por las procuradurías regionales en etapa de juzgamiento, excepto en los casos de servidores públicos de elección popular [...].

⁷ Archivo digital SAMAI, NroActua 2, archivo 1.

⁸ Archivo digital SAMAI, NroActua 4.

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al Ministerio de Minas y Energía, a la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 2 y al señor Hernando Ramírez Montañez, en calidad de disciplinado⁹.

Obra constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que, durante la fijación del edicto, solo presentó alegatos la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio¹⁰.

El despacho ponente, mediante Auto del 25 de abril de 2023, ordenó vincular al trámite del conflicto a la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá D.C., a la cual, además, le solicitó información pertinente para decidir¹¹.

En respuesta al referido auto, se pronunció el procurador distrital de juzgamiento de Bogotá. D.C. Asimismo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos presentó «documentación en un archivo pdf con dos folios y un CD con copia del expediente del proceso disciplinario»¹².

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. De la Agencia Nacional de Hidrocarburos

De acuerdo con el auto mediante el cual la ANH decidió suscitar el presente conflicto de competencias, sustentó su falta de competencia para adelantar la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario 022-2018, en lo siguiente:

El artículo 12 de la Ley 1952 de 2019 dispone que los procesos disciplinarios deben separar las etapas de instrucción y juzgamiento y ambas deben ser adelantadas por funcionarios independientes, imparciales y autónomos.

El artículo 93 de la referida ley, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, señala que el jefe de la oficina de control disciplinario interno deberá ser abogado y pertenecer al nivel directivo; sin embargo, en el caso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, dicha oficina pertenece a un nivel inferior, el nivel asesor, de manera que, no le es posible adelantar la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios contra los funcionarios.

⁹ Archivo digital SAMAI, NroActua 3, archivo 8.

¹⁰ Archivo digital SAMAI, NroActua 6.

¹¹ Archivo digital SAMAI, NroActua 7.

¹² Archivo digital SAMAI, NroActua 13.

Al respecto, precisa que, actualmente la Agencia no puede adelantar la etapa de juzgamiento de procesos disciplinarios contra sus servidores, puesto que para ello es necesario reestructurar la planta de personal de la entidad, lo cual requiere contar con aval presupuestal y con concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras instancias, en cumplimiento de los parámetros de austeridad fijados por el Decreto 1009 de 2020,¹³ lo cual aún no ha sido posible.

Menciona además que, el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, que adicionó al artículo 76A al Decreto Ley 262 de 2000¹⁴, atribuye a las Procuradurías Distritales de Bogotá. D.C. la competencia para conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos instruidos por las oficinas de control interno de las entidades del orden nacional, en el evento en que estas no puedan garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.

2. Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada de Juzgamiento 2

No presentó alegatos. Sin embargo, en el Auto del 7 de abril de 2022, dejó expuestas las razones por las cuales se declara sin competencia.

De una parte, menciona que, el Decreto Ley 1851 de 2021 no establece que las procuradurías delegadas de juzgamiento tengan competencia para conocer, en primera instancia, de la etapa de juicio de los procesos que hubiesen sido instruidos por las oficinas de control disciplinario interno del orden nacional y distrital; y precisa que, son las procuradurías provinciales y distritales de juzgamiento, las que, por virtud de lo establecido en el artículo 76A del referido decreto ley, son competentes para ello, en el evento de que la estructura de la respectiva entidad no permita separar las etapas de instrucción y juzgamiento.

Destaca que, la Agencia Nacional de Hidrocarburos no ha explicado con claridad las razones por las cuales considera que su estructura administrativa no le permite garantizar la separación de las funciones antedichas, y advierte que, en todo caso, dicha entidad tiene el deber de adecuar su planta de personal, de modo tal que permita garantizar el debido proceso conforme lo dispuesto en el Código General Disciplinario.

3. Procuraduría General de la Nación – jefe de la Oficina Asesora Jurídica

En respuesta al Auto para mejor proveer del 25 de abril de 2023, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Procuraduría General de la Nación manifestó que, de conformidad

¹³ «Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto».

¹⁴ «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».

con lo establecido en los artículos 7° y 15 del Decreto Ley 262 de 2000, y 159 del CPACA, la representación judicial de una dependencia de la Procuraduría General de la Nación, independientemente de su nombre, recae en forma exclusiva en la procuradora general de la nación, atribución que se ejerce a través de del jefe de la Oficina Jurídica de la entidad.

Y agregó que «resulta inane vincular a una dependencia de la Procuraduría General de la Nación como lo es la Procuraduría Primera Distrital de Bogotá D.C. de Juzgamiento».

4. Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá D.C.

Mediante el Auto del 25 de abril de de 2023, el magistrado ponente ordenó vincular a la Procuraduría Distrital de Bogotá de Juzgamiento a la presente actuación administrativa, con el fin de analizar su eventual competencia en el presente conflicto y le concedió el término de cinco días para que presentara sus respectivos alegatos.

Mediante informe secretarial del 17 de mayo de 2023, se informó al Despacho que, vencido el término concedido en el Auto del 25 de abril de 2023, la Procuraduría Distrital de Bogotá manifestó:

[R]esulta claro que la representación de una dependencia de la Procuraduría General de la Nación, independientemente de su nombre recae en forma exclusiva en la Procuradora General de la Nación y en el Jefe de la Oficina Jurídica.

Por lo anterior, resulta inane vincular a una dependencia de la Procuraduría General de la Nación como lo es la Procuraduría Primera Distrital de Bogotá D.C. de Juzgamiento, ello por cuanto la postura oficial de esta entidad ya ha sido manifestada de forma amplia en el escrito de consideraciones allegado con anterioridad al Despacho.

De conformidad con lo expuesto, procede la Sala a decidir el presente conflicto de competencias administrativas.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios. Reiteración¹⁵

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de sus instancias, se regulan por una norma especial, contenida en el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019 (CGD), que dispone:

¹⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03- 06-000-2022-00080 M.P. María del pilar Bahamón Falla; y Decisión del 2 de junio de 2022 con radicado núm. 11-001-03- 06-000-2022-00055 M.P. Ana María Charry Gaitán, entre otras.

Artículo 99. 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.

En el presente asunto, no aplica la citada disposición debido a que las autoridades a las que concierne el conflicto planteado, esto es, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Procuraduría General de la Nación no tienen un superior común.

Ante la imposibilidad de aplicar la norma especial, es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general, contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- (Ley 1437 de 2011), en particular, aquellas que establecen la competencia y el procedimiento para dirimir los conflictos de competencia que puedan surgir entre dos o más autoridades.

2. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»¹⁶ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

Artículo 39. 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de

¹⁶ Ley 1437 de 2011. 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 Parte Primera del Código».

distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. [Se resalta].

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del citado código, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. [Se resalta].

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación;

La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Procuraduría General de la Nación han negado su competencia para continuar con la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario adelantado en contra del señor Hernando Ramírez Montañez.

- Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En este conflicto de competencias se ven involucradas dos autoridades administrativas del orden nacional: la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Procuraduría General de la Nación.

- Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El conflicto versa sobre una actuación particular y concreta, consistente en determinar la autoridad competente para continuar con la etapa de juzgamiento y, en consecuencia, adoptar el fallo de primera instancia del proceso disciplinario iniciado en contra del señor Ramírez Montañez.

Ahora bien, en relación con la naturaleza administrativa del conflicto, es importante destacar que este involucra a la Procuraduría General de la Nación, que de acuerdo con

lo previsto en la Ley 1952 de 2019, ejercía funciones disciplinarias de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030-23, declaró inexecutable la naturaleza jurisdiccional de dichas funciones¹⁷. Por lo tanto, en la actualidad, las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa. Asimismo, las funciones disciplinarias de la ANH son también de naturaleza administrativa.

3. 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»¹⁸.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada 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.

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.

4. 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, lo que efectúa la Sala con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. 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.

¹⁷ De acuerdo con lo informado en Comunicado de Prensa del 16 de febrero de 2023, toda vez que a sentencia no ha sido publicada.

¹⁸ La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

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.

5. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para continuar conociendo de la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario adelantado por la Vicepresidencia Administrativa y Financiera de la ANH en contra del señor Hernando Ramírez Montañez.

Sobre el particular, la ANH ha señalado que no tiene la competencia para adelantar la etapa de juzgamiento en contra de los citados disciplinados, pues dentro de la estructura de la entidad no cuenta con las dependencias y funcionarios mediante los cuales pueda garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento en las condiciones previstas en la ley. En consecuencia, esta última etapa debe ser asumida por la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, que adicionó el artículo 76A al Decreto Ley 262 de 2000.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación considera que la competencia de la entidad, a través de las procuradurías distritales de juzgamiento, para conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos instruidos por las oficinas de control interno disciplinario de las entidades u órganos del Estado, solo opera cuando la entidad que debe adelantar el proceso disciplinario demuestre que no puede garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento. A su juicio, en el presente caso, la ANH no ha demostrado que se cumpla con esta condición.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

1. Potestad disciplinaria del Estado. Reiteración.
2. Competencia de la Procuraduría General de la Nación, en salvaguarda de las garantías de instrucción y juzgamiento
3. La obligación de las entidades u órganos del Estado de conformar una oficina o dependencia de control interno disciplinario, y de garantizar que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento
4. El control disciplinario interno en la Agencia Nacional de Hidrocarburos.
5. Caso concreto.

6. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

6.1. La potestad disciplinaria del Estado. Reiteración¹⁹

El *ius puniendi* del Estado implica ejercer la actividad sancionadora para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas de manera temporal. Este poder punitivo que se reconoce al Estado se encuentra fundamentado en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley.

En particular, la potestad disciplinaria está justificada en la necesidad de garantizar que los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o funciones cumplan con los principios de moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia. Así mismo, para que se respeten las prohibiciones y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

Cuando los servidores públicos o los particulares que ejercen funciones públicas quebrantan estos principios o incurrir en cualquier omisión o en extralimitación en el ejercicio de funciones, prohibiciones, o en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, se hace necesario que el Estado intervenga con su actividad disciplinaria.

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente respecto de dicha función:

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro²⁰.

¹⁹ En este acápite se reiteran, con algunas adiciones o complementaciones, lo señalado por la Sala en las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 30 de junio de 2022, rad. 11001 03 06 000 2022 00080 00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2022, rad. 11001-03-06-000-2022-00069-00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 2 de junio de 2022, rad. 11001-03-06-000-2022-00055-00.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Decisión del 23 de septiembre de 2015. Radicación núm. 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10).

Puede señalarse entonces que el ejercicio de la facultad disciplinaria tiene por propósito el adecuado cumplimiento de la función pública en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los administrados²¹.

La Corte Constitucional, sobre el objetivo del ejercicio de la potestad disciplinaria, ha indicado lo siguiente:

[...] tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública [...] la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia [...]²².

En el referido pronunciamiento, la Corte también recordó que la función pública es la razón de ser de la existencia del Estado en cuanto tiene como finalidad primordial la garantía y protección de los derechos fundamentales. Destacó, que la regulación disciplinaria permite proteger la organización de la administración y sus recursos, y hacer un seguimiento del cumplimiento de los deberes públicos.

Ahora bien, como lo ha manifestado esta Sala en varias ocasiones, dentro del marco constitucional vigente²³, el control disciplinario sobre los servidores públicos, excepto los que hacen parte de la Rama Judicial²⁴, se ejerce en dos niveles:

- i) Interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las entidades, órganos y organismos del Estado, y
- ii) Externo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales y distritales, ya sea en virtud del poder disciplinario preferente que la Constitución Política y la ley conceden a dichos órganos, o de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria que la misma Carta reconoce a la primera²⁵.

Sobre el control disciplinario interno, el inciso cuarto del artículo 2^o²⁶ de la Ley 1952 de 2019 señala que, «corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2046.

²² Sentencia C-028 del 26 de enero 2006.

²³ Constitución Política. Artículos 209 y 277.

²⁴ Según el Acto legislativo 02 de 2015, la función disciplinaria sobre los empleados y funcionarios de la Rama Judicial recae en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 16 de mayo de 2018, radicado núm. 110010306000201700200 00.

²⁶ Artículo 2^o

[...]

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

funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado conocer de los asuntos disciplinarios en contra de los servidores públicos de sus dependencias».

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 1952, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, al regular la competencia en razón del sujeto disciplinable, establece que «corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación».

El mismo artículo 92 dispone la siguiente regla de competencia subsidiaria:

[...]

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

[...]

Precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que, para cumplir con el mandato legal que se asigna a las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas, el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, dispone:

Artículo 93. Control disciplinario interno. Control. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.

[...]

En aquellas entidades u organismos en donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel con sus respectivas competencias.

[...].

Conforme con lo expuesto, las unidades u oficinas de control disciplinario interno tienen, en principio, la facultad para investigar y declarar responsables disciplinariamente (o para exonerar, según el caso), a cualquier servidor público de la rama, órgano, organismo o

potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

entidad de la cual formen parte, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, de las personerías, o de la competencia atribuida por la Constitución y la ley a otras autoridades.

6.2. Competencia de la Procuraduría General de la Nación en salvaguarda de las garantías de instrucción y juzgamiento

Como ya se mencionó, el Código General Disciplinario establece los eventos en los cuales la Procuraduría General de la Nación desplaza la competencia de las autoridades del control interno disciplinario y, asume el conocimiento de las actuaciones disciplinarias correspondientes. Como se señaló en el capítulo precedente, uno de tales eventos ocurre cuando la entidad u órgano del Estado que debe adelantar la etapa de juzgamiento de un proceso disciplinario después de haber surtido la de instrucción, no puede garantizar la separación de dichas fases.

Al respecto, resulta necesario tener en cuenta que la Ley 1952 de 2019 introdujo cambios significativos en el proceso disciplinario, entre los que se destaca, el dispuesto por el artículo 12 del referido código, modificado por el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021, que establece:

Artículo 12. DEBIDO PROCESO. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

[...]. [Resalta la Sala].

Y precisamente, en garantía del citado debido proceso disciplinario, el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 prevé que, en aquellos eventos en los que las etapas de instrucción y juzgamiento no se puedan separar, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación:

Artículo 92. COMPETENCIA POR LA CALIDAD DEL SUJETO DISCIPLINABLE.

[...]

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

[...]

Posteriormente, el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, que adicionó al artículo 76A al Decreto Ley 262 de 2000²⁷ y entró en vigor el 29 de marzo de 2022, atribuyó a las procuradurías provinciales y distritales la competencia para conocer la etapa de juzgamiento de los procesos instruidos por las oficinas de control interno del orden municipal y distrital, según el caso, en el evento en que éstas no puedan garantizar la separación de las dos principales etapas de la actuación.

El parágrafo del mismo artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, establece, en relación con los procesos instruidos por las entidades del orden nacional:

Artículo 23. Adiciónese el artículo 76A al Decreto ley 262 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 76A. Procuradurías provinciales y distritales de juzgamiento. Las procuradurías provinciales y distritales de juzgamiento tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes competencias:

1. Conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías provinciales y distritales de instrucción.
2. Conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios de competencia del control interno disciplinario del orden municipal y distrital, así como de las personerías municipales y distritales, en los eventos en que no puedan garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento.
3. Ejercer, de manera selectiva, vigilancia superior de las actuaciones disciplinarias que adelanten los organismos de control interno disciplinario, en etapa de juzgamiento, respecto de las cuales tenga competencia para ejercer el poder preferente.

PARÁGRAFO. Las Procuradurías Distritales de Bogotá, D. C., de Juzgamiento conocerán del juzgamiento de los procesos disciplinarios de competencia de las oficinas de control interno del orden nacional, en los eventos en que estas no puedan garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento. [Resalta la Sala].

Como puede observarse, la Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la concreción del debido proceso, garantizando la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, lo cual se realiza a través de las procuradurías provinciales o distritales de juzgamiento, tratándose de procesos instruidos en las oficinas de control interno

²⁷ «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».

disciplinario de las entidades del orden nacional, cuando éstas no puedan brindar tal garantía.

6.3. La obligación de las entidades u órganos del Estado de conformar una oficina o dependencia de control interno disciplinario, y de garantizar que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento

Sobre las reglas de competencia para adelantar los procesos disciplinarios, es importante recordar que, ya desde la Ley 734 de 2002, el legislador introdujo la obligación de las entidades u órganos del Estado de contar con una oficina de control interno disciplinario para adelantar los procesos disciplinarios hasta la decisión primera instancia²⁸:

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. 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.**

²⁸ Este esquema tiene sus antecedentes en la Ley 200 de 1995²⁸, cuyos artículos 48, 57 y 61 introdujeron la figura de la oficina de control interno disciplinario, pero solo para dar impulso al proceso disciplinario, pues la decisión de primera instancia correspondía al superior jerárquico del disciplinado, así:

ARTICULO 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.

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.

Artículo 61.- Competencia funcional. Corresponde al jefe inmediato del investigado, cuando la falta sea leve, fallar el proceso en única instancia.

Cuando se trate de la comisión de falta calificada como grave o gravísima, el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia, en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador.

Respecto de los funcionarios de la rama judicial serán competentes para investigar y sancionar las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales según el caso. A los empleados de la misma rama los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación". Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-044 de 1998, precisó que al armonizar estas disposiciones era forzoso concluir que la unidad u oficina de control interno era competente para llevar a cabo la investigación disciplinaria, pero que la decisión de instancia correspondía al jefe del organismo o al nominador.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

(Resalta la Sala)

En concordancia con esta disposición, el artículo 76 ibidem dispuso:

ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, **deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.** Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

(...)

PARÁGRAFO 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, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél.

[Resalta la Sala].

Frente al deber de implementación de las oficinas o unidades de control interno, la Ley 734 de 2002 disponía:

ARTÍCULO 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son deberes de todo servidor público: [...]

32. Implementar el Control Interno Disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento Administrativo de la Función Pública, a más tardar para la fecha en que entre en vigencia el presente código, siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto²⁹.

ARTÍCULO 77. SIGNIFICADO DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Cuando en este código se utilice la locución "control disciplinario interno" debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria.

De conformidad con estas disposiciones, el diseño del control disciplinario interno regulado por la Ley 734 de 2002 se caracterizó por lo siguiente:

1. La obligación de todas las entidades u organismos del Estado de organizar una oficina de control interno disciplinario que conociera y fallara, en primera instancia, los procesos disciplinarios adelantados en contra de los servidores de la respectiva entidad.
2. La segunda instancia de estos procesos correspondía, por regla general, al nominador.
3. En caso de que no fuera posible garantizar la segunda instancia en la entidad, el proceso disciplinario debía ser conocido por la Procuraduría General de la Nación.
4. En aquellas entidades que no se contara con oficina de control interno disciplinario, el proceso disciplinario debía ser conocido por el superior jerárquico del disciplinado y la segunda instancia por el superior de aquél.
5. La creación de las oficinas o unidades de control interno disciplinario estaba sujeta a la existencia de los recursos presupuestales para el efecto y, en caso de que no existieran, la competencia disciplinaria correspondía al superior jerárquico del disciplinado y la segunda instancia, al superior de aquel.
6. El procedimiento disciplinario no establecía diferencia entre la etapa de instrucción o investigación y la etapa de juzgamiento. En consecuencia, todas las actuaciones del proceso disciplinario, hasta la decisión de primera instancia, eran adelantadas por un mismo funcionario.

El Código General Disciplinario en su artículo 93, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, conserva en lo esencial los postulados de la Ley 734 de 2002 frente al control interno disciplinario, al disponer;

²⁹ El aparte resaltado fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1061 de 2003.

CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de disciplina judicial, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.

[...]

Parágrafo 1o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.

[...]

Por su parte, el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021 que modifica al artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, introduce la separación de las funciones de instrucción y de juzgamiento en el proceso disciplinario, como concreción del debido proceso y con la exigencia de que cada etapa sea asumida por funcionarios diferentes, independientes y autónomos entre sí:

Artículo 12. DEBIDO PROCESO. Modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento [...].

En cuanto a la doble instancia, el mencionado artículo 93 de la Ley 1952 de 2019 dispone:

[...]

Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, ésta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias.

[...]

A partir de lo expuesto es posible concluir:

1. El nuevo régimen disciplinario refuerza la obligación de las entidades y órganos del Estado, en su momento prevista por la Ley 734 de 2002, de contar con una oficina o dependencia de control interno disciplinario del más alto nivel, de lo que se destaca:

- a. El jefe de las oficinas o dependencias de control disciplinario interno debe ser abogado y pertenecer al nivel directivo de la entidad.
- b. Se elimina la competencia subsidiaria del superior jerárquico del disciplinado, y del superior de aquel, para adelantar los procesos disciplinarios en las entidades en las que no exista oficina de control interno disciplinario.
- c. No se condiciona la creación de las oficinas o dependencias de control interno disciplinario a la disponibilidad presupuestal de las entidades.
- d. La segunda instancia no se atribuye a un funcionario específico, y, se mantiene la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer de esta etapa procesal, cuando ello no sea posible para la respectiva entidad por razón de su estructura.

2. La estructura del control disciplinario de cada entidad u órgano del Estado debe garantizar que las etapas de instrucción y juzgamiento se realicen por funcionarios independientes y autónomos entre sí.

Conforme todo lo anterior, el Código General Disciplinario supone la reorganización del esquema del control interno disciplinario en las entidades y órganos del Estado, con el propósito de adecuar la estructura y funciones institucionales para garantizar el cumplimiento de lo previsto en dicho código.³⁰

6.4. El control interno disciplinario en la Agencia Nacional de Hidrocarburos

De conformidad con lo previsto en el Decreto 4137 del 3 de noviembre de 2011, la Agencia Nacional de Hidrocarburos³¹ se constituye como una Agencia Estatal del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

Según el referido decreto, la ANH tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional.

³⁰ La Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Función Pública han impartido lineamientos y orientaciones para la implementación de las disposiciones del Código General Disciplinario, a través de la Directiva 013 de 16 de julio de 2021 y de la Circular 100-002 del 3 de marzo de 2022, respectivamente.

³¹ Creada mediante Decreto 1760 de 2003.

De acuerdo con la información suministrada por la ANH a la Sala de Consulta y Servicio Civil, de su creación en el año 2003, y hasta la expedición del Decreto 714 de 2012, la función disciplinaria fue ejercida por los superiores jerárquicos de los disciplinados, conforme lo preveía el parágrafo tercero del artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

Posteriormente, el Decreto 714 de 2012 dispuso la siguiente estructura general para la ANH:

ARTÍCULO 4. ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de su finalidad y el ejercicio de sus funciones, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, tendrá la siguiente estructura:

1. Consejo Directivo.
2. Presidente.
 - 2.1. Oficina Asesora Jurídica.
 - 2.2. Oficina de Control Interno.
 - 2.3. Oficina de Tecnologías de la Información.
3. Vicepresidencia Administrativa y Financiera.
4. Vicepresidencia Técnica.
5. Vicepresidencia de Promoción y Asignación de Áreas.
6. Vicepresidencia de Contratos de Hidrocarburos.
7. Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones.
8. Órganos de Asesoría y Coordinación.
 - 8.1. Comité de Dirección.
 - 8.2. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
 - 8.3. Comisión de Personal.

El referido decreto en sus artículos 9° y 13 asignó la competencia disciplinaria de la agencia, al presidente, y a la Vicepresidencia Administrativa y Financiera, respectivamente, así:

ARTÍCULO 9. FUNCIONES DEL PRESIDENTE. El Presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

22. Ejercer la función de control interno disciplinario en los términos de la ley.

[...]

ARTÍCULO 13. VICEPRESIDENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. Son funciones de la Vicepresidencia Administrativa y Financiera de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, las siguientes:

[...]

4. Ejercer la primera instancia en los procesos de control interno disciplinario.

[...]

Mediante Resolución 183 del 16 de marzo de 2015, la ANH adoptó el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de esa entidad, previéndose dentro de la planta, el cargo de «Experto G3 Grado 6- Control Disciplinario» de la vicepresidencia administrativa y financiera, empleo al que se asignó la función de sustanciar las actuaciones disciplinarias dentro de dicha vicepresidencia.

Ya en vigencia del Código General Disciplinario, la ANH expidió la Resolución 258 del 2022, mediante la cual, respecto de la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO. DELIMITAR de manera transitoria el conocimiento y trámite en primera instancia (sic) de las actuaciones disciplinarias que sigue la Vicepresidencia Administrativa y Financiera que deban adelantarse por quejas, informes u otros medios, durante la etapa de instrucción y hasta la notificación del pliego de cargos o la decisión de archivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, hasta cuando se surta el trámite de reestructuración de la Entidad a fin de garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento en el proceso disciplinario para que cada etapa sea asumida por dependencias distintas e independientes entre sí.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR al Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia Nacional de Hidrocarburos iniciar los trámites correspondientes para la modificación de la estructura de la Entidad con el propósito de responder a la separación de las etapas de instrucción, juzgamiento, y segunda instancia de los procesos disciplinarios que se surten al interior de la Agencia, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR al Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de conformidad con lo señalado en el artículo que precede, adelantar los trámites, elaborar y gestionar la modificación del manual específico de funciones de los empleos a los que se les asigne el trámite y gestión actuaciones disciplinarias en las diferentes etapas: instrucción, juzgamiento, segunda instancia, en el sentido de ajustarlo a las disposiciones contenidas en la presente resolución.

ARTÍCULO CUARTO: REMITIR de manera transitoria a la Procuraduría General de la Nación conocimiento y trámite en primera instancia de las actuaciones disciplinarias en la etapa de juzgamiento, cuya instrucción haya sido adelantada por la Vicepresidencia Administrativa de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Asimismo, de los expedientes correspondientes que, a la fecha de entrada en vigor de este acto administrativo, se haya notificado pliego de cargos o iniciado la audiencia, o se haya surtido los recursos de apelación o de queja para que sea

conocida por este organismo de control, en virtud de lo establecido en los artículos 12, 92 y 93 de la Ley 1952 de 2019, modificados por los artículos 3, 13 y 14 de la Ley 2094 de 2021.

En concordancia con lo anterior, la ANH expidió la Resolución 945 de agosto de 2022, «Por medio de la cual se crea el Grupo Interno de Trabajo para la instrucción de procesos disciplinarios adscrito a la Vicepresidencia Administrativa y Financiera y se designa su líder», acto administrativo que dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFORMACIÓN. Conformar con carácter permanente el Grupo Interno de Trabajo para la Instrucción de Procesos Disciplinarios dirigido y coordinado por el Vicepresidente Administrativo y Financiero en los términos descritos en el numeral 4º del artículo 13 del Decreto 714 de 2012.

[...]

ARTÍCULO TERCERO: FUNCIONES. La gestión que desarrollarán los integrantes del Grupo Interno de Trabajo para la instrucción de los procesos disciplinarios se realizará en el marco de sus funciones y tendrán como propósito principal:

1. Recibir y evaluar el mérito de las denuncias, quejas, informes o noticias disciplinarias presentadas en la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- o trasladadas por competencia a la entidad.
2. Decidir sobre la procedencia o no de la acción disciplinaria, inhibitorio, la indagación, investigación, formulación de cargos o el archivo de las actuaciones disciplinarias.
3. Instruir en primera instancia las indagaciones previas e investigaciones disciplinarias en contra de funcionarios y/o ex funcionarios de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, hasta la formulación de cargos y/o archivo.
4. Recaudar los medios probatorios necesarios para la evaluación de los expedientes disciplinarios conforme al ordenamiento vigente aplicable en materia disciplinaria.
5. Proferir las decisiones de impulso y sustanciación dentro de las actuaciones disciplinarias en la etapa de indagación previa e investigación disciplinaria.
6. Resolver los recursos que procedan en contra de las decisiones proferidas en la etapa de instrucción y que por competencia corresponda.
7. Dar trámite ante el competente del recurso de apelación que proceda contra las decisiones proferidas en la etapa de instrucción.
8. Ser responsable de la gestión documental de los procesos que le sean asignados al grupo.

9. Realizar los procesos de comunicación, notificación y publicidad conforme a las normas vigentes aplicables a las actuaciones disciplinarias.
10. Elaborar los informes requerida (sic) por las autoridades competentes sobre la gestión disciplinaria adelantada.
11. Apoyar las acciones que se (sic) adelante la entidad de cara a la prevención de realización de las conductas con incidencia disciplinaria.
12. Las demás que tengan relación con la etapa de instrucción.

ARTÍCULO CUARTO: INTEGRANTES. El Grupo Interno de Trabajo para la instrucción de Procesos Disciplinarios estará conformado por los servidores públicos interdisciplinarios que desempeñen los siguientes empleos

DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO
Vicepresidente Administrativo y Financiero	E2	06
Experto	G3	06
Experto	GE	04
Gestor	T1	15
Analista	T2	04
Técnico Asistencial	T1	11

De acuerdo con lo expuesto, en la actualidad, la organización institucional para el ejercicio de la potestad disciplinaria al interior de la ANH, aún no permite garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.

6.5. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá. D.C. es la autoridad competente para conocer de la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario 022-2018, instruido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos contra el señor Hernando Ramírez Montañez, así como para adoptar el fallo de primera instancia.

Lo anterior encuentra fundamento en los siguientes argumentos:

1. El presente conflicto de competencias tiene origen en la investigación administrativa adelantada por la Vicepresidencia Administrativa y Financiera en contra del señor Hernando Ramírez Montañez.
2. En la referida investigación disciplinaria se elevó pliego de cargos en contra de los disciplinados el 25 de agosto de 2020.

3. A la fecha, el proceso disciplinario se encuentra pendiente para proferir fallo de primera instancia.
4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021, en el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan cumplir por parte de la entidad estatal respectiva, por razón de su estructura, el conocimiento del asunto será de competencia de la Procuraduría General de la Nación.

Dicha regla es cualificada por el párrafo del artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, según el cual, las procuradurías distritales de Bogotá D.C. (de juzgamiento), conocerán del juzgamiento de los procesos disciplinarios adelantados por las oficinas de control interno de entidades del orden nacional, en los eventos en que estas no puedan garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento.

En este caso, se configura el supuesto anterior, toda vez que, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha manifestado que, su actual estructura organizacional no permite garantizar tal separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.

5. En garantía del principio del debido proceso, a esta investigación disciplinaria le son aplicables las garantías de separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, no obstante, en este ya se había elevado pliego de cargos a la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.
6. Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021 y el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, a la Procuraduría General de la Nación, a través de la procuradurías provinciales o distritales de juzgamiento, le corresponde conocer la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios instruidos por la ANH, si esta no puede garantizar la separación de las etapas de investigación y juzgamiento.
7. De acuerdo con la actual estructura organizacional de la ANH, establecida conforme al Decreto 714 de 2012 y las resoluciones de la ANH que regulan su manual específico de funciones y la organización de su Grupo Interno de Trabajo en materia disciplina, la entidad no puede garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.
8. En consecuencia, en el presente caso opera la competencia subsidiaria atribuida en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021 y el artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, a la Procuraduría General de la Nación, a través de la procuradurías distritales de juzgamiento, para adelantar la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinario de competencia

de las oficinas de control interno del orden nacional, cuanto estas no pueden garantizar la separación de estas etapas.

9. En específico, opera la competencia atribuida a la Procuraduría Distrital de Bogotá D.C., de Juzgamiento.

6.6. Exhorto

La Sala de Consulta exhortará a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en el sentido de adelantar las gestiones necesarias para adecuar el control disciplinario interno de la entidad, en cumplimiento de la normativa vigente sobre la materia, en especial, para los efectos concretos de garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, conforme a lo previsto de manera expresa por el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo establecido en el artículo 93 del mismo cuerpo normativo.

6.7. Cuestión final

Mediante Auto para mejor proveer proferido por el despacho ponente el 25 de abril de 2023, se ordenó la vinculación al trámite del conflicto, de la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá D.C.

Con ocasión de ello, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación presentó un memorial en el cual manifestó, en síntesis, que, de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 15 del Decreto Ley 262 de 2000, y 159 del CPACA, «la representación judicial» de cualquier dependencia de la Procuraduría General de la Nación, independientemente de su nombre, recae en forma exclusiva en la Procuradora General de la Nación, atribución que se ejerce a través del jefe de la oficina jurídica de ese órgano de control.

Por esa razón, a juicio del mencionado funcionario, «resulta inane vincular a una dependencia de la Procuraduría General de la Nación como lo es la Procuraduría Primera Distrital de Bogotá D.C. de Juzgamiento».

Al respecto, es importante poner de presente que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al dirimir conflictos de competencia administrativa, no ejerce competencias de carácter judicial. El jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría general de la Nación confunde las normas aplicables a los procesos judiciales, con el trámite establecido por el artículo 39 del CPACA para casos como el que es objeto de estudio, el cual, no tiene componente judicial alguno.

El despacho ponente vinculó al trámite del conflicto a la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá D.C., porque, como en precedencia se ha precisado, el parágrafo del artículo 23 del Decreto Ley 1851 de 2021, de forma expresa, dispone que, la competencia para conocer del juzgamiento de los procesos disciplinarios de las oficinas

de control interno del orden nacional, en los eventos en que estas no puedan garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento, es de las procuradurías distritales de Bogotá, D.C.

Así, contrario a lo manifestado por el jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, para los efectos de la definición de la competencia en el caso concreto, la vinculación a la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá D.C., en modo alguno puede calificarse de inane, sino que, por el contrario, responde a la aplicación garantista de la ley.

Ello, por su puesto, sin perjuicio de que la PGN sea también vinculada y pueda presentar consideraciones cuando alguna de sus dependencias, sean procuradurías provinciales o distritales, esté involucrado en un conflicto de competencia.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Distrital de Juzgamiento de Bogotá, para culminar la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario 022-2018, adelantado en contra del señor Hernando Ramírez Montañez, y en consecuencia, para adoptar la decisión de primera instancia.

SEGUNDO. Enviar el expediente a la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Distrital de Bogotá de Juzgamiento que corresponda, para que culmine el proceso disciplinario adelantado en contra del señor Hernando Ramírez Montañez

TERCERO. Reconocer personería jurídica a la doctora Carolina Ladino Cortes, identificada con la cédula de ciudadanía 52.440.129 de Bogotá y tarjeta profesional 110.271 del C.S.J., en calidad de apoderada especial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la presente actuación administrativa, según el poder que obra en el expediente.

CUARTO. EXHORTAR a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para que adelante las gestiones necesarias con el propósito de adecuar el control disciplinario interno de la entidad, en cumplimiento de la normativa vigente sobre la materia, en especial, para los efectos concretos de garantizar la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, conforme lo previsto de manera expresa por el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo establecido en el artículo 93 del mismo cuerpo normativo.

QUINTO. COMUNICAR la presente decisión a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Delegada de Juzgamiento 2, La

Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa y al señor Hernando Ramírez Montañez (disciplinado). y al Ministerio de Minas y Energía.

SEXTO. 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.

SEPTIMO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comuniquen 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

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Aclaración de voto)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.