



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20224000345521  
Fecha: 19/09/2022 07:53:19 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Solicitud de acompañamiento para la adecuación de las unidades u oficinas de instrucción y juzgamiento del control disciplinario  
Radicado N°: 20222060416332 del 17/08/2022.

Respetado señor Delgado,

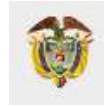
En atención al comunicado de la referencia, mediante el cual solicita: “*Se adjunta la solicitud de acompañamiento para la adecuación de las unidades u oficinas de instrucción y juzgamiento del control disciplinarios interno de las entidades públicas.*”, me permito informarle que.

### 1. ¿Cuál es la competencia de Función Pública sobre el particular?

De conformidad con lo previsto en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y los organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, y la asesoría y capacitación.

Ahora bien, en relación con el motivo de su consulta, Función Pública como líder de la Política de Gestión Estratégica del Talento Humano, tiene como propósito *que las entidades cuenten con talento humano integral, idóneo, comprometido y transparente, que contribuya a cumplir*

<sup>1</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.”



*con la misión institucional y los fines del Estado, para lograr su propio desarrollo personal y laboral.* (Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, versión 3. 2019).

Por lo tanto, la prevención hace parte de la estrategia del talento humano y desde allí se deben emitir directrices y estrategias concretas para prevenir la ocurrencia de cualquier tipo de conducta disciplinable de los servidores públicos. En este orden de ideas, las entidades públicas al realizar el fortalecimiento de la gestión interna también aportarán a una cultura organizacional orientada a la prevención, la lucha contra la corrupción, la apropiación del régimen disciplinario y la promoción de un servicio público transparente, íntegro, idóneo y eficaz en la entidad, de conformidad con los Códigos de Integridad y, General Disciplinario.

En este sentido, Función Pública considera que la prevención de conductas que no atiendan el ejercicio de lo público, por parte de los servidores del Estado, llevará a una menor apertura de procesos disciplinarios.

## 2. ¿Cuál es el principal aspecto a tener en cuenta para aplicar el artículo 93 del Código General Disciplinario?

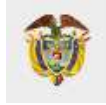
Con la expedición de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021<sup>2</sup>, el legislador modificó parcialmente la Ley 1952 del 28 de enero de 2019<sup>3</sup>, la cual entra en vigor, **a partir del 29 de marzo de 2022**, salvo el artículo primero relativo a las funciones jurisdiccionales que entraron en vigencia a partir de la fecha de su expedición y el artículo séptimo que entrará a regir a partir del 29 de diciembre de 2023.

Ahora bien, el tema que convoca a Función Pública en este nuevo código disciplinario es el de garantizar que el disciplinable sea **investigado y luego juzgado por un funcionario diferente**, de manera que cada etapa sea asumida por dependencias distintas e independientes entre sí, según lo transcrito a continuación:

*“Artículo 12. Modificado por el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: 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**. Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley.”*  
(Negrilla y cursiva fuera de texto)

<sup>2</sup> "Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones."

<sup>3</sup> " Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."



Por su parte, el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, ordenó que las entidades y los organismos del Estado deben organizar **una oficina o unidad del más alto nivel** para conocer los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de sus servidores; la cual debe estar conformada, como mínimo, por servidores públicos de nivel profesional y por un jefe de oficina de nivel directivo, a quien se le exigirá el título profesional de abogado. Adicionalmente, se señala que en el evento en que la entidad no pueda garantizar la segunda instancia será competencia de la Procuraduría General de la Nación, tal como se expone a continuación:

**“Artículo 93. Modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: 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. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, esta será de competencia de la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias. 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.**

*La segunda instancia seguirá la regla del inciso anterior, en el evento en que no se pueda garantizar en la entidad. En los casos en donde se deba tramitar la doble conformidad, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias. El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.*

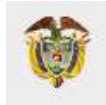
*Parágrafo 1. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. **El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.***

*Parágrafo 2. Las decisiones sancionatorias de las Oficinas de Control Interno y de las Personerías serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*Parágrafo Transitorio. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.” (Negrilla y cursiva fuera de texto)*

De la lectura de la norma, se puede señalar que el elemento esencial para desarrollar la doble instancia como principio fundamental de la garantía de los derechos de los servidores y exservidores públicos, cuando son sujetos de procesos disciplinarios, es que se tenga perfectamente identificado el escenario con el cual se adelantará la instrucción y el juzgamiento, así como las dependencias en que se adelantarán estas etapas.

De lo anterior se puede concluir que la garantía de los derechos de los investigados se realice por sujetos diferentes, independientes y autónomos.



Este Departamento es consciente de las limitaciones particulares de las entidades públicas, quienes han manifestado de manera reiterada las dificultades presupuestales para asumir un gasto recurrente, y es por ello que los lineamientos estarán orientados a sugerir opciones de organización que concilien las posibilidades presupuestales y el cumplimiento de la función disciplinaria en el ámbito de la eficiencia, eficacia y efectividad. En este orden de ideas, Función Pública considera de la mayor importancia contemplar como mínimos los siguientes criterios antes de llevar a cabo la creación de una oficina responsable de la gestión disciplinaria:

- El número de procesos disciplinarios que tiene activos la entidad
- El número promedio de procesos disciplinarios en los últimos cinco años
- La temporalidad de los procesos en la etapa de instrucción
- La temporalidad de los procesos en la etapa de juzgamiento
- Del total de procesos activos, la cantidad actual en pliego de cargos
- De los procesos activos, la cantidad a cargo de la Procuraduría General de la Nación
- El talento humano responsable de la gestión y los procesos disciplinarios
- El costo asociado al desarrollo de la gestión y los procesos disciplinarios

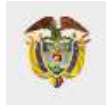
Es importante que las entidades evalúen de manera individual su situación actual frente a los criterios previamente señalados y validar la necesidad de crear la Oficina de Control Disciplinario Interno con base en sus condiciones y posibilidades institucionales para dar cumplimiento a los preceptos del Código General Disciplinario.

Función Pública es copartícipe de las directrices en materia de austeridad del gasto público, razón por la cual, presenta unas orientaciones a las entidades de los órdenes nacional y territorial en consonancia con las buenas prácticas de gobierno y de eficiencia del gasto público. En este sentido, corresponde dar lineamientos relacionados con formas de organización en donde se privilegie la racionalidad y la asignación de recursos para el cumplimiento de la misionalidad de la entidad.

Las opciones organizacionales que Función Pública desarrolló se encuentran previstas en la Caja de Transformación Institucional para el Control Disciplinario Interno, y son producto de un análisis riguroso en donde se contempla la cadena de valor de la gestión disciplinaria, las políticas de operación, las alternativas para la implementación de la doble instancia, y las funciones y los roles de los empleos públicos.

### **3. ¿Qué lineamientos organizacionales ha expedido Función Pública para la adecuación de las unidades u oficinas de instrucción y juzgamiento de control disciplinario interno en las entidades públicas?**

El 3 de marzo de 2022 el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió la Circular No. 100-002 del 2022 mediante la cual recomienda a las entidades sujetas del Código General Disciplinario, adelantar la revisión y el análisis de sus capacidades institucionales, con el propósito de implementar una alternativa que garantice la doble instancia disciplinaria.



Para el efecto, Función Pública diseñó un instrumento guía denominado “Caja de Transformación institucional para el Control Disciplinario Interno”, el cual aporta criterios relevantes que permiten identificar alternativas para la implementación de la doble instancia. El instrumento desarrolla aspectos que permiten ser el sustento de la eventual justificación técnica. Estos son:

1. Contexto de la evolución normativa.
2. Datos del estado organizacional actual del control disciplinario interno.
3. Cadena de valor del proceso integral.
4. Proceso en cada fase
5. Políticas de operación
6. Preguntas orientadoras
7. Alternativas de adecuación de la estructura
8. Descripción de las funciones tipo para cada fase del proceso
9. Descripción de las funciones para los roles en cada fase de proceso

Para que las entidades a las cuales va dirigida la Circular puedan dar cumplimiento a lo previsto en el Código General Disciplinario, deben desarrollar y formalizar la alternativa que más se adecúe a su capacidad institucional, a través de los medios formales existentes (modificación del acto administrativo de estructura, planta de personal, manual de funciones y competencias laborales y sus justificaciones técnicas).

#### **4. ¿Cuáles son los cambios internos que se deben adelantar para dar cumplimiento al artículo 93 de la Ley 1952 de 2019?**

##### **1. Modificación de la estructura organizacional y de las funciones de las dependencias**

En primer lugar, se recomienda que las entidades que requieran una reforma de su estructura expidan un acto administrativo, por medio del cual se modifica su estructura y las funciones de sus dependencias, el cual deberá acompañarse del estudio técnico previsto en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004<sup>4</sup>, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012<sup>5</sup> y el Decreto 1083 de 2015<sup>6</sup>. Las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional tendrán adicionalmente en cuenta la Directiva Presidencial 09 de 2018 y las disposiciones que la deroguen, modifiquen o adicionen.

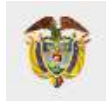
Posteriormente, las entidades deberán elaborar y radicar el proyecto de acto administrativo correspondiente para aprobación de la autoridad competente.

---

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

<sup>5</sup> “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

<sup>6</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”



## **2. Asegurar la suficiencia de personal mediante la reubicación, el traslado y la creación de empleos<sup>7</sup>**

Las entidades deben garantizar que exista suficiente personal en su planta de empleos para asumir las múltiples etapas e instancias del proceso de gestión disciplinaria, así como para la operación y el funcionamiento de la doble instancia disciplinario.

Para los anteriores efectos, las entidades podrán: (1) modificar su planta de personal y crear los empleos necesarios, en caso de que cuenten con los avales técnicos y presupuestales requeridos por la ley, o (2) reubicar y ajustar el marco funcional de los empleos existentes, en caso de que cuenten con una planta de personal globalizada.

Las entidades deben contar con un empleo público del nivel directivo, que exija la calidad de abogado y que tenga a cargo la jefatura de la «Oficina de Control Disciplinario Interno». En caso de que no exista un empleo que cuente con las características descritas, las entidades deberán promover la modificación de su planta de personal.

## **3. Modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales**

Las entidades deben modificar sus manuales para alinear el marco funcional de los empleos que intervengan en el proceso de control disciplinario interno, de acuerdo con la etapa e instancia que les corresponda individualmente.

## **5. ¿Con qué herramientas cuentan las entidades para aplicar el artículo 93 del Código General Disciplinario?**

La Dirección de Desarrollo Organizacional diseñó la Caja de Transformación institucional para el Control Disciplinario Interno, instrumento que facilita a las entidades la adaptación de los escenarios organizacionales para implementar la doble instancia disciplinaria. El objetivo de la herramienta es entregar información a las entidades para: i) analizar la situación actual frente a la gestión disciplinaria y a partir de las brechas identificadas, ii) fortalecer el proceso de gestión disciplinaria. Esta herramienta se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506913/Presentaci%C3%B3n+sobre+control+disciplinario+interno>

Es necesario precisar que en el diseño de la “Caja de Transformación institucional para el Control Disciplinario Interno”, se presentan herramientas como la cadena de valor, el proceso, los roles, los perfiles y las funciones de los empleos y los diferentes escenarios para la implementación de la doble instancia disciplinaria, partiendo de las necesidades y el reconocimiento de las situaciones institucionales vigentes y las limitaciones presupuestales para la adopción de la instancia de Control Interno Disciplinario.

<sup>7</sup> La creación de empleos se podrá adelantar una vez finalicen las restricciones a la modificación de la nómina estatal previstas en la Ley de Garantías.



Así las cosas, la entidad podrá apoyarse en la Guía de rediseño para entidades del orden nacional, documento que se pueden consultar a través de la siguiente ruta: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) - Desarrollo Organizacional- Enlaces de interés, o puede ingresar a través del link <https://www.funcionpublica.gov.co/desarrollo-organizacional/enlaces-de-interes>, documento que indica cómo abordar el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, en el marco del estudio técnico.

Recuerde que, el propósito de la Guía es apoyar a las entidades en sus procesos de modernización administrativa, definiendo pautas metodológicas para facilitar el conocimiento de las normas relativas al empleo público y la organización del Estado colombiano, pero no constituyen regla inflexible ni son de obligatorio cumplimiento; por el contrario, su propósito es aterrizar la norma a un lenguaje ciudadano de fácil comprensión y aplicación.

Por último, quiero señalarle que este Departamento acompaña a las entidades a través de la suscripción de planes de gestión territorial y orientaciones que propenden por la misión de fortalecer la gestión de las entidades públicas nacionales y territoriales, contribuir al cumplimiento de los compromisos del gobierno con el ciudadano y aumentar la confianza en la administración pública y en sus servidores.

Por lo tanto, agradecemos su interés en contar con el acompañamiento de este Departamento en el fortalecimiento de la entidad. La entidad puede hacer parte de un grupo especial de entidades que serán contactadas por nuestro líder territorial del departamento de Antioquia, para que participe en los eventos con los equipos transversales y para recibir capacitaciones en temas de interés para la entidad, incluido el rediseño institucional. Con este fin, puede comunicarse al correo [rmolina@funcionpublica.gov.co](mailto:rmolina@funcionpublica.gov.co), o al teléfono 3208486257.

Para iniciar, la entidad debe adelantar un alistamiento, mediante la definición del alcance del rediseño, la viabilidad técnica y presupuestal, el cronograma de trabajo y la designación de un equipo de trabajo. Posteriormente al alistamiento, el rediseño institucional consta de una etapa de diagnóstico externo e interno, una etapa de propuesta y una etapa final de formalización mediante la presentación de los actos administrativos frente a las instancias respectivas.

Una vez priorizada la entidad, se firma un Plan de Gestión Territorial (PGT), con el cual se adquiere el compromiso de la entidad para desarrollar el cronograma de trabajo propuesto y de la Función Pública para brindar el acompañamiento.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



*Jairo Mauricio Sierra Ruiz*

**LUZ MARY RIAÑO C.**

Coordinadora Grupo de Asesoría y Gestión para las Entidades Públicas  
Dirección de Desarrollo Organizacional

C.C. Ricardo Molina

Correo Electrónico: [rmolina@funcionpublica.gov.co](mailto:rmolina@funcionpublica.gov.co)

Proyectó: Jairo Mauricio Sierra Ruiz

Revisó: John Néstor Acosta Moreno

Aprobó: Luz Mary Riaño Camargo

11202.8.