

# **Análisis de la efectividad del Control Interno Disciplinario en la Contraloría General de La República<sup>1</sup>**

## **Analysis of the Efficacy of the Internal Disciplinary Control in the Office of the Comptroller General of the Republic**

*Arturo José López Navarro<sup>2</sup>  
Diana Marcela Madrid Solano<sup>3</sup>*

### **Resumen**

Conforme a las directrices normativas que establece los fines de la función pública en el área disciplinaria, resulta preocupante que el mismo tiene dificultades en su aplicación y efectividad con respecto al control interno de la Contraloría General de la República, lo cual da una noción de que los fines del Estado no se cumplen tal como lo ordena la Constitución de 1991. Al respecto, la Carta Política colombiana en su Artículo 2º trata sobre los fines del Estado, así como el Artículo 267 ibidem señala las cuáles son las funciones e importancia de la Contraloría General de la República, por su parte, la Ley 734 de 2002 derogada por la Ley 1952 de 2019 y modificada por la Ley 2094 del 2021 tratan sobre el régimen y control interno disciplinario de las entidades estatales.

En este sentido, resulta importante efectuar un estudio referente respecto al control interno disciplinario que se lleva a cabo en la Contraloría General de la República, para determinar si cumple con la efectividad relacionada a las pautas establecidas por la Constitución y las leyes mencionadas, así como a cuál es el fin que tienen esas investigaciones, con una mirada desde su la fase indagatoria hasta una decisión final. De esta forma, el manuscrito pretende estudiar los fines de la función pública en el área disciplinaria; analizar la aplicación y efectividad del control interno de las entidades estatales y determinar el contexto de aplicación y efectividad con respecto al control interno de la Contraloría General de la República.

---

Fecha de Recepción: 9 marzo de 2020 • Fecha de Aprobación: de 30 de marzo de 2020

<sup>1</sup> Este manuscrito es producto de la investigación ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, gestionada en el programa de la especialización en derecho administrativo de la Universidad Libre (Sede Bogotá – Colombia).

<sup>2</sup> Abogado, especialista en Derecho Administrativo, Profesional universitario Adscrito a la Contraloría General de la Republica. Numero ORCID 0000-0003-0388-6217. Correo: arturoj-lopezn@unilibre.edu.co, arturolopez1031@gmail.com

<sup>3</sup> Abogada, especialista en Derecho Administrativo. Profesional Universitario del Concejo Nacional Electoral, ORCID 0000-0002-9143-8926. Correo: dianam-madrids@unilibre.edu.co dianamadrids22@hotmail.com

**Palabras Clave:** Contraloría General de la República, Control interno, derecho disciplinario, función pública

## Abstract

In accordance with the normative guidelines that establish the objectives of the civil service with regard to discipline, its difficulties in their application and efficacy concerning the internal control of the Comptroller General of the Republic appear worrying, suggesting that the objectives of the State are not being fulfilled as required by the 1991 Constitution. Specifically, Article 2 in the Colombian Political Charter addresses the State objectives, and Article 267 *ibidem* indicates what constitutes the functions and importance of the Comptroller General of the Republic, while Law 734 of 2002 repealed by Law 1952 of 2019 and modified by Law 2094 of 2021 all deal with the regime and internal disciplinary control of state entities. In this light, it is important to study how the Comptroller General of the Republic conducts internal discipline to determine whether it abides by the guidelines established in the Constitution and the aforementioned laws, as well as determine the purpose of the investigations, starting with the investigative phase through to the final decision.

This research paper aims to investigate the objectives of the civil service in this disciplinary area, analyze the application and efficacy of the internal control of state entities, and determine the context of application and efficacy regarding the internal control of the Office of the Comptroller General of the Republic.

**Key Words:** Comptroller General of the Republic, internal control, disciplinary law, civil service

---

## INTRODUCCIÓN

El análisis de la efectividad del control interno disciplinario en la Contraloría General de la República busca precisar los fundamentos jurídicos que utilizan las oficinas de control interno disciplinario en la implementación de las normas (Ley 734/02) que resguardan las funciones administrativas y vigilancia en las que se desenvuelven los funcionarios de esa entidad.

Cabe precisar que la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Contraloría, cumple con ciertas funciones, dentro de los cuales se encuentran: proponer, dirigir y coordinar, de acuerdo con lo estipulado por el Contralor General, las políticas de la Contraloría General para la adecuada aplicación del régimen disciplinario y en especial de la Ley

734 de 2002, asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que deban adelantarse contra los empleados de la Contraloría General, participar en la formulación de los programas de capacitación y divulgación del régimen disciplinario, la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia, fijar procedimientos operativos disciplinarios para que los procesos se desarrollen con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad (Gaitán, 2017), lo que busca salvaguardar el derecho de defensa y el debido proceso, entre otras (Contraloría, s.f).

Conviene subrayar que el control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (Sentencia C-1061 de 2003). Así pues, como lo ha dicho la Corte, el control disciplinario de la Administración Pública se ejerce en dos niveles. Por un lado, está el control externo, directamente previsto en la Constitución, y cuyo ejercicio corresponde a la Procuraduría General de la Nación y, por otro, el control interno, desarrollado por la ley a partir de la Constitución, y que es el que se ejerce por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración (Sentencia C-1062 del 2003). En el desarrollo de esta investigación se tratará de este último.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hizo necesario investigar sobre la efectividad, aplicación y cumplimiento de estas normas jurídicas, dada la importancia que tiene este órgano de control ante toda la sociedad colombiana, en ese orden, se enfocó en evaluar el rendimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario.

Durante el desarrollo de este estudio se demuestra si los funcionarios cumplen efectivamente con el ejercicio de sus funciones, puesto que de ellos depende el buen funcionamiento y fines del ente de control. De igual forma, se aplicaron técnicas cualitativas de acuerdo con la naturaleza del objeto de estudio, según sus características, dado que se realizó un estudio profundo de la efectividad, aplicación y cumplimiento de la norma jurídica de derecho disciplinario en las oficinas de control interno disciplinario, para lo cual se hizo una profunda recolección de datos, basados en informes anuales y otros documentos.

El presente trabajo se ha desarrollado tomando como base el paradigma cualitativo, pues éste se refiere a toda investigación que se adelante en el campo de las ciencias humanas, particularmente las sociales y el derecho, siendo el paradigma hegemónico el socio-crítico, pues éste, además de efectuar una mirada a los aspectos cuantitativos y cualitativos del problema tiene como objetivo presentar una propuesta de transformación, de cambio, para que el problema detectado no se siga presentando o, que se cambien los factores que inciden en éste. En este orden de ideas, la investigación

llevada es de carácter analítico-descriptivo, dado que posee especialmente un desarrollo hermenéutico con relación a los objetivos formulados que son los que darán fundamento a la comprobación o no de la hipótesis.

## **FINES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ÁREA DISCIPLINARIA**

Para entrar a fondo de lo que es la función pública en el área disciplinaria, se define primero qué es el concepto general de la función pública, acorde a las normas constitucionales, legales y su jurisprudencia. Así pues, el concepto de función pública recae sobre el conjunto de actividades realizadas por el Estado, a través de las ramas del poder público y de sus órganos independientes y autónomos, e inclusive, las entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines (Charris, 2019; Manjarres, 2019).

Respecto a la función pública, se hace alusión al conjunto de reglas y principios que recaen sobre aquellos que tienen vinculación laboral subordinada, con los diferentes órganos del Estado (Pastrana, 2018). De esta forma, el empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que está togado regularmente por una función, desarrollada dentro del marco de la Constitución, la ley o el reglamento (Sentencia C – 563/1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz). Así, encontramos los principios rectores de la función pública como son la igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad, así como también los relacionados a la carrera administrativa, los cuales se encuentran en el Artículo 2 de la Ley 909 de 2004.

En todo caso, se define a la función pública en tres aspectos, primero, las actividades que se encuentran exclusivamente en cabeza del Estado el segundo del correspondiente al recurso humano y las acciones a cumplir por todos los funcionarios públicos como representantes del Estado, tercero, la relación laboral entre el Estado como empleador y los servidores públicos en su condición de subordinados (Guerrero, 2016).

Por lo tanto, la función pública hace referencia a toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la obtención de sus fines, la cual será por expreso mandato legal o por concesión, esta deberá ser cumplida temporalmente por los particulares, de manera excepcional, en ocasión a las prerrogativas del poder público (Perlingeiro, 2016). De igual forma, como se mencionó anteriormente, la función pública tiene naturaleza constitucional y es regida por los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad (Concepto 469331-2020, Departamento Administrativo de la Función Pública).

En el caso que atañe, se definirá de manera específica, lo que es en nuestro ordenamiento jurídico, sujeto disciplinable dentro de la función pública, para ello, se establecerá quienes son servidores públicos Según concepto 855 de 1996 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, los servidores públicos son:

*En un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están al servicio del Estado y de la comunidad. (Concepto 88181-2019, Departamento Administrativo de la Función Pública).*

Se puede señalar que los miembros de las corporaciones públicas a que hace referencia el texto anterior se relacionan a los miembros del Congreso de la República (Senadores y Representantes a la Cámara), a los Diputados y a los Concejales (Distritales y Municipales), los cuales son elegidos por voto popular (Concepto 88181-2019, Departamento Administrativo de la Función Pública).

Así mismo, serían servidores públicos y por ende, disciplinables, los de libre nombramiento y remoción, los de carrera administrativa, los particulares, quienes en forma permanente o transitoria ejerzan funciones públicas y quienes tienen atribuciones de policía judicial (Régimen del Servidor Público, Sanciones Penales y Disciplinarias - 2018, ESAP).

En cuanto a la titularidad de la acción disciplinaria, establece la norma, que le corresponde al Estado, en cuanto al poderprevalente y preferente recae en la Procuraduría General de la Nación, de la misma manera que las distintas ramas y órganos y entidades del Estado, los Personeros Municipales, las oficinas de control interno disciplinario y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, fundamental aclarar que la acción disciplinaria es independiente de la acción penal (Régimen del Servidor Público, Sanciones Penales y Disciplinarias - 2018, ESAP).

De manera general, se colige que el fin del derecho disciplinario, en relación con la función pública como tal, enaltece dos características: una externa y otra interna. A nivel externo, está la utilidad primordial de la actividad sancionadora, desde la configuración reguladora de conducta de los servidores públicos, la obtención es dirigida a una correcta prestación del servicio público en relación con el Estado, se entabla una relación jurídica originada en la activación de aparatos administrativos o jurisdiccionales. En relación al nivel interno, este se encuentra ubicado en el marco de la lealtad, la responsabilidad y el respeto que deben tener los funcionarios, empleados, trabajadores oficiales, asesores y contratistas de las instituciones públicas para el buen servicio prestado, de igual forma, en las que no se generan vínculo laboral directo, en virtud del principio de colaboración previsto en la Carta Magna (Mondragón Duarte Sergio Luis, 2020).

El incumplimiento o desconocimiento de la norma, en el ejercicio de las funciones públicas específicas, es objeto de reproche en los procesos disciplinarios, por cuanto este genera una perturbación dañina o transgresión funcional de los fines del Estado, los cuales los encontramos consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política (Sarmiento, Medina & Plazas, 2017).

El área disciplinaria en nuestro ordenamiento, se considera como una ciencia autónoma e independiente, de modo cierto que su dogmática germina del conjunto de estructuras propias que incorporan esa área del derecho (Mondragón Duarte Sergio Luis, 2020). Es así que, lo que se pretende con la finalidad de esta rama del derecho, es garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, utilizando como herramienta, la imposición de sanción que no solo busque judicializar sino también prever todas las conductas contrarias al mismo (Sentencia C-818/2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Por tal razón, el derecho disciplinario enfoca su interés en relación con la función pública en cuanto a la licitud de la conducta del servidor público, dado que, la aplicación del mismo, inicia con el incumplimiento de un deber funcional, concretado en una ilicitud originada en la transgresión del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, deberes, prohibiciones y conflictos de intereses por acción, omisión o extralimitación en la realización de sus labores (Mondragón Duarte Sergio Luis, 2020).

Con base a lo antes dicho, a partir de la óptica de la función pública, el apoyo del derecho disciplinario procede conforme a ser una pieza fundamental dentro de la lucha contra la impunidad, inoperancia y corrupción administrativa.

## **APLICACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES ESTATALES**

En el Estado colombiano existen varias instituciones creadas con el fin de ejercer un control, como una especie de garantía para que los procesos se apliquen con efectividad y cumplimiento de los principios rectores de la función pública.

Las entidades estatales deben seguir el cumplimiento su manual específico de funciones que le rige, normas, decretos y resoluciones organizacionales que reglamentan y en todo caso no transgredirlas, violarlas e incumplir deberes, es por esta razón que se debe precisar cuál es la aplicabilidad y efectividad frente a los procesos disciplinarios.

El Artículo 6 de la Constitución Política da nacimiento a la responsabilidad de los servidores públicos en cuanto a sus acciones, omisiones y extralimitaciones, contextos en las cuales se da aplicación al régimen disciplinario desde el más alto nivel bajo las

órdenes de la Procuraduría General de la Nación hasta las oficinas de control interno disciplinario.

En ese mismo sentido Artículo 29 de la Constitución Política en su alcance de aplicación obedece fundamentalmente a garantizar el debido proceso en todas las investigaciones que se adelanten contra un ciudadano, lo que necesariamente incluye el proceso disciplinario, que para este caso tiene la investidura de servidor público cuyo comportamiento ilustra un deber de importante cuidado, con el fin de respetar los derechos a la legítima defensa, la valoración probatoria, la buena fe y duda razonable por mencionar algunos de los más importantes (Navarro, Quintero, Fernández & Díaz, 2016).

En este orden de ideas la Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, recuerda que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y es el derecho disciplinario quien protege y salvaguarda estos principios constitucionales.

La aplicación de los principios constitucionales del control interno de las entidades estatales se da conforme al Artículo 2 y 3 de la Ley 734 de 2002 ya que su contexto integra la normativa de la titularidad y potestades disciplinarias en armonía con la Constitución Política y demás leyes.

Con relación a la titularidad de la potestad disciplinaria, la ley es clara cuando establece que el Estado es el único que tiene el poder, dominio, la facultad para adelantar un proceso disciplinario, es el único que puede poner en función la actividad jurídica con el fin de disciplinar a un servidor público.

En cuanto a la titularidad de la acción disciplinaria, la ley concibe el control interno disciplinario y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, y que estos asuntos sean competencia por las oficinas de control disciplinario de cada dependencias, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, este poder preferente podrá tramitar cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, en virtud de la mismo poder, mediante decisión motivada, información o queja de cualquier persona, podrá solicitar el conocimiento de esos asuntos que se tramitan dentro en las demás dependencias del control disciplinario, de igual manera podrá en el mismo sentido cuando se desprenda del conocimiento de un proceso, la ley fija la jurisdicción y competencia de lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine.

*El derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento*

*en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. (Sentencia C-417, 1993 MP. José Gregorio Hernández Galindo)*

Si bien los procedimientos disciplinarios representan vacíos normativos en su aplicación y efectividad en la ley 734 de 2002, se han tratado de encontrar soluciones al problema de aplicación y efectividad de estas normas, incluyendo como novedades principios sancionadores y potestades con autonomías e independencias, aportando varios avances en esta legislación, toda vez que se unifica y armoniza la estructura lógica para garantizar a los sujetos procesales una seguridad jurídica en criterios coherentes y uniformes con el fin de buscar mitigar las afectaciones en su aplicación, este aporte eminentemente garantista, percibe vacíos en los principios que protegen al funcionario que se investiga, de acuerdo al ámbito de aplicación la corte se ha pronunciado de la siguiente manera:

*El objetivo primordial del Derecho Disciplinario consiste en garantizar la efectividad, eficacia, eficiencia y sobre todo la dignidad del servicio público correspondiente, para lograr de esta manera la adecuada marcha de la administración pública y, en consecuencia, poder brindar a los administrados una función pública ejercida en beneficio de ellos y de la comunidad en general y, asegurar la protección de los derechos y libertades de los asociados. (Sentencia C-892, 1999 MP. Alfredo Beltrán Sierra).*

Otra sentencia a la cual se puede hacer referencia es la de Corte Constitucional la cual manifiesta lo siguiente:

*Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado. El derecho disciplinario es, pues, consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas. (Sentencia C-417 de 1993 MP. José Gregorio Hernández Galindo).*

Es evidente que la intención de la normatividad disciplinaria busca una buena interpretación en la marcha de la gestión pública en sus funciones y fines del estado así mismo a la conducta de los servidores públicos, cuando ejercen sus funciones con miras de asegurar el buen funcionamiento, el solo hecho de adquirir la calidad de funcionario público, la legislación nacional establece una serie de procedimientos a los que se deben someter por tener esta calidad, el fin es prevenir un incumplimiento de sus funciones y asegurar la garantía de los fines y funciones del estado.

Por lo tanto, se puede deducir que el derecho disciplinario no tiene una función punitiva, sino que su naturaleza es de carácter preventiva y organizacional, para lo cual utiliza la imposición de una sanción disciplinaria como una herramienta para cumplir dichos objetivos, esto implica que, la sanción no debe ser el eje fundamental o el fin último, sino que debe ser considerada como un instrumento jurídico para orientar la conducta de los servidores públicos al cumplimiento de los fines del Estado (Mora, 2009).

En lo descrito se entiende que no basta con que se cometa una conducta, si no también que esta se haya ejecutado con la intención del sujeto disciplinable, de manera preventiva advierte al disciplinado de la gravedad de una posible recurrencia, por lo que le genera al funcionario que tiene la potestad disciplinaria más complicaciones al momento de investigar y emitir fallos, más sin embargo el actor legislativo no ha previsto elementos contundentes que le fueran útiles para el operador disciplinario a la hora de iniciar un proceso de esta cualidad, lo cual conlleva a determinar que no hay equilibrio entre las cargas teniendo en cuenta que le brinda muchas garantías al servidor público presuntamente infractor y escasas herramientas al investigador disciplinario precisamente para investigar y sancionar con fallos condenatorios.

De esta forma, se puede integrar que el derecho disciplinario en su composición tiene falencias al resguardar los principios y el correcto desempeño de la función pública.

Con relación a eso el autor Alejandro Nieto en su revista Problemas Capitales del Derecho Disciplinario, refiere:

*...Al abordar cualquier tema de Derecho disciplinario, conviene hacer siempre una reflexión inicial a propósito de la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa. Fenómeno tanto más sorprendente cuanto que se refiere a un grupo concreto de individuos, cuya conducta profesional en casi todos los países nada tiene de ejemplar. Los funcionarios, hablando en términos generales, son poco eficientes y nada celosos, cuando no corruptos, y, sin embargo, sólo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario... (Nieto, 1970).*

Así, la estabilidad del derecho disciplinario se expone a una débil efectividad, debido a que no se somete a controles por parte de la ciudadanía, y solo se centra en la operatividad de los entes de control.

De este modo Nieto, identifica lo anterior como una de las causas principales para que el derecho disciplinario no funcione, veamos:

*... el funcionamiento ideal de una organización administrativa se encuentra entorpecido por una serie de relaciones personales, que con frecuencia llegan*

*a desplazar al interés público, relajando la disciplina: «la autoridad jerárquica tiende a debilitarse, como el control a esclerotizarse y la inspección a desaparecer»; más aún, «la autoridad se ejerce hoy muy raramente y en ciertos servicios, tanto los jefes como los subordinados han perdido incluso el hábito de su ejercicio, y sus relaciones son, Vías que jerárquicas, de simple camaradería» (2). Cuando en algunos países, como en España, la potestad jerárquica no corresponde, al menos en algunos casos, a los órganos administrativos, sino al Cuerpo al que pertenece el funcionario expedientado, es claro que el espíritu de Cuerpo o solidaridad personal ha de influir poderosamente en el indicado relajamiento (3). (Nieto, 1970)*

De acuerdo con Nieto, estas relaciones interpersonales o políticas son las causantes de las diferentes dificultades que se conocen en materia disciplinaria, llevándolo un poco a la realidad del funcionamiento de la función pública, en las cuales que dependiendo de las relaciones políticas que tenga el investigado, los procesos se archivan en la mayoría de los casos, sin analizarse, sin encontrar responsables y terminando con un archivo definitivo.

## **CONTEXTO DE APLICACIÓN Y EFECTIVIDAD CON RESPECTO AL CONTROL INTERNO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Las autoridades públicas se encuentran instituidas para garantizar un adecuado y justo orden político, económico y social. En este sentido, su papel resulta trascendental para la consolidación del Estado Social de Derecho, estando dotada por el ordenamiento jurídico de mecanismos para ejercer la función pública, en este caso en concreto, será necesario definir la integración del control interno que ejerce la Contraloría General de la Nación.

Así las cosas, la Contraloría está compuesta por un esquema de control de la entidad referente a la gestión de riesgos, la administración de la información y de los recursos, y por el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos, y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad, ejercidos de manera transversal en todos los procesos institucionales, bajo los principios de autocontrol, autorregulación y autogestión (Contraloría General de la República, 2021).

En efecto, la Constitución define el control interno en su Artículo 209, el control fiscal en el Artículo 267, control ciudadano Artículo 270, control disciplinario Artículo 277, control de gestión Artículo 343 y control contable Artículo 354.

De esta forma, el control interno se encuentra en primer y segundo orden, primero, sumergido en el desarrollo de cada función proceso, procedimiento, actividad, actuación

o tarea de los servidores públicos, por lo que cada empleado o trabajador aplica para asegurar el resultado, y en segundo orden, se encuentra la inspección que confirma la existencia, aplicación y efectividad de los demás controles definidos por la organización. En este sentido, es que se habla de las facultades ejercidas con base a la ley por parte de las Oficinas de Control Interno (Contraloría General de la República 2019).

En efecto, de acuerdo con la Ley 87 de 1993 – Artículo 1, establece el sistema de control interno se define como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones. Con relación a esto, la Corte ha expresado lo siguiente:

*[El] Constituyente diseñó el marco general de conducta para cada uno de los órganos fiscalizadores, encomendó funciones y atribuciones expresas para garantizar la efectividad del control, la moralidad y la transparencia de la función pública y del manejo de los recursos públicos. Sin embargo, esto no significa que las funciones constitucionales atribuidas a la Procuraduría y a la Contraloría sean las únicas que pueden desarrollar estos órganos. (Sentencia C-484 de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero).*

Esto quiere decir, que las oficinas de Control Interno tienen su ejecución en toda la estructura administrativa, es decir, ejerciendo la elaboración, efectividad de la aplicación de las técnicas de dirección, verificación y evaluación; manuales de funciones, procedimientos, sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal (Contraloría General de la República, 2019).

Los procesos disciplinarios son de carácter sancionatorio y el objetivo principal es garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, por esta razón la sanción disciplinaria debe estar encaminada a garantizar estos fines y funciones. Con relación a esto, la corte ha manifestado:

*...esta Corporación ha sostenido que la función disciplinaria, que el Constituyente atribuye en forma prevalente a la Procuraduría General de la Nación, busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, efectividad y moralidad de la administración pública.*

*Es necesario detenerse especialmente en la naturaleza jurídica de la remoción, la suspensión y la terminación del contrato laboral administrativo del servidor público, como quiera que, a diferencia de las sanciones pecuniarias,*

*este tipo de medidas no se derivan de una facultad constitucional expresa. Además, a juicio del actor, estas sanciones invaden la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Por ello, esta Corporación deberá estudiar la naturaleza jurídica de la remoción, la suspensión y la terminación del contrato del servidor público. (Sentencia C-484 de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero).*

Significa lo anterior que el ordenamiento es claro en otorgar la autoridad disciplinaria en lo relacionado con la desvinculación del empleado público, la terminación del contrato del trabajador oficial y la suspensión de funciones, a la contraloría general de la república y que la constitución no sólo diseñó un marco de conductas propias para cada órgano de control sino que preceptuó el deber legal de determinar las formas propias de cada juicio, de ahí que el numeral 8º del artículo 268 de la Carta facultó al Contralor General para promover investigaciones penales y disciplinarias de servidores públicos, aportando las pruebas que recaudó en el proceso fiscal pero que la competencias exclusivas del funcionario disciplinario competente radican en un fallo final en la procuraduría general de la nación.

Por tanto, el control disciplinario interno debe organizarse acogido a las disposiciones legales, necesidades y condiciones de cada entidad, por esta razón la ley autoriza a las entidades para crear una Oficina de Control Disciplinario Interno en donde la competencia disciplinaria este en cabeza del el jefe de la misma y dependa directamente del Contralor General y este pueda investigar y fallar sobre todos los servidores que la integran, salvo el nominador, en quien radica la competencia para adelantar la segunda instancia, haciendo parte de la estructura organizacional de la entidad.

En lo que respecta a la efectividad que tiene la oficina de control disciplinario de la contraloria general de la republica, deben evaluarse actuaciones por conductas o hechos disciplinables en materia de apertura de indagaciones preliminares, apertura de procesos disciplinarios, decisiones de fondo sin sanción respecto de las decisiones con sanción y autos inhibitorios, para determinar el buen funcionamiento de esta institución.

## CONCLUSIONES

Dentro de la investigación, se pudieron establecer conforme a la Constitución y la Ley, las funciones de la Contraloría General de la República, siendo esta la encargada de ejercer el control fiscal que busca garantizar el cumplimiento de la norma jurídica del derecho disciplinario.

Así las cosas, con relación al estudio de la efectividad del control interno disciplinario de la Contraloría General de la República, planteado en nuestro argumento central, referente a la hipótesis, no se cumplió, teniendo en cuenta que la efectividad de este control

se relaciona directamente con la insistencia del legislador de crear un procedimiento disciplinario con vocación preventiva y organizativa, alejándose de un derecho disciplinario menos punitivo, enfocado en la aplicación de sanciones un poco más restrictivas, en donde la corrección del funcionario y el mejoramiento del actuar administrativo cada vez más se hacen conforme a la óptica política del momento, por ende se advierte un progresivo número de faltas cada vez más alto, por lo que la efectividad de las normas disciplinarias no ha sido homogénea en términos de sanciones.

En cuanto al estudio del control disciplinario que se lleva en la Contraloría General de la República con relación a la efectividad, propuesto en el objetivo general, se entiende que este se cumplió, conforme al análisis que se hizo al informe de gestión del año 2021, emitido por la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Contraloría General de la República, en los que se estudió informes con coherencia, veracidad y oportunidad de información, generados por esa misma dependencia, en relación a las actividades y procedimientos para ejecutar dentro de la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios, al igual de la etapa de juicio del proceso disciplinario.

Además se dio una visión concreta de la efectividad de los procesos, la noción dada, fue que los objetivos y fines que tiene el estado y la entidad, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley, no cumplen con el criterio que orienta la presente investigación y es en razón a que la gran parte de los procesos que se allegan terminan en autos de archivo, dictando preceptos preventivos y no sancionatorios.

Teniendo en cuenta estos acontecimientos, es posible concluir que la falta de efectividad en el cumplimiento de las funciones de las Oficinas de Control Interno de la Contraloría General de la República, transgreden de manera notoria el ordenamiento del derecho disciplinario, dando como resultado una justicia retardada e ineficiente, sumisa a las prerrogativas ordenadas por los dirigentes políticos.

Por lo tanto se hace necesario, un riguroso seguimiento y control por parte del Estado, compuesto no solamente por los funcionarios públicos, trabajadores oficiales y/o dirigentes políticos, sino por los ciudadanos en general, en el cual se acompañe la investigación desde su etapa de indagación hasta su fallo o archivo definitivo según el caso.

## **PROPUESTA**

Se propone instaurar la viabilidad de poner en marcha, un equipo organizado y especializado en ejercer control de inspección y vigilancia a todos los procesos disciplinarios llevados a cabo en las Oficinas de Control Interno Disciplinario de la Contraloría General de la Nación. Estos a su vez, realicen el seguimiento de cada etapa procesal llevada a cabo en los procesos disciplinarios, con el fin de que, si en determinada etapa no se está cumpliendo con los parámetros exigidos por la constitución y las leyes, se abra un pro-

ceso interno de seguimiento para apertura de investigación del por qué estas normas no se estarían cumpliendo.

Dicha organización, debe darse en el marco de la participación ciudadana, es decir, estar compuesta por funcionarios de la Contraloría y abogados litigantes de manera independiente con conocimiento de las normas del derecho disciplinario, con experiencia y larga trayectoria académica con el único fin de salvaguardar los derechos y deberes de todos los ciudadanos en general.

Uno de los objetivos de esta investigación, era determinar si las normas del derecho disciplinario eran efectivamente cumplidas por las Oficinas de Control Interno Disciplinario de la Contraloría General de la Nación, en el desarrollo de la misma, se pudo concluir, que esta no cumple a cabalidad con sus funciones, ordenando a fallas del manejo de información e implementación de las leyes, es por eso que se hace necesario robustecer esta estructura para así poder brindar a toda la ciudadanía una verdadera celeridad, transparencia y efectividad en los procesos disciplinarios.



Pública, D. A. (1993). Ley 85

Pública, D. A. (1993). Ley 85.

República, C. G. (2019). Campus Virtual. Obtenido de [https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemGer/15SISTEMA\\_DE\\_CONTROL\\_INTERNO-MECI\\_FINAL.pdf](https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemGer/15SISTEMA_DE_CONTROL_INTERNO-MECI_FINAL.pdf)

República, C. G. (2021). Sistema de Gestión y Control Interno de la Contraloría General de la República. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/planeacion-gestion-y-control/control-interno>.

Sarmiento Cristancho, D., Medina Velandía, S., & Plazas Estepa, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 12(2), 101-115. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.05>.

Sentencia C-417 (Corte constitucional 1993). MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Sentencia C-484 (Corte constitucional 2000) MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-892 (Corte consti-

tucional 1999) MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sitios Web: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-38862020000100100](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862020000100100) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861> <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93876#:~:text=%22Servidores%20p%C3%BAblicos%20es%20un%20concepto,y%20de%20la%20comunidad%22%20y>

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=146698](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=146698) Pública, E. S. (2018). Régimen del Servidor Público, Sanciones Penales y Disciplinarias.

<http://sirecec2.esap.edu.co/admon/archivos/20180529051120.pdf>

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-563-98.htm#:~:text=En%20sentido%20amplio%20la%20noci%C3%B3n,a%20alcanzar%20sus%20diferentes%20fines>.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>