



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 11001-03-06-000-2024-00613-00.

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, y Oficina de Control Interno Disciplinario del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Asunto: Autoridad competente para continuar investigación disciplinaria en contra de un funcionario público y para iniciar actuación disciplinaria en contra de un interventor.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El antiguo subdirector del Centro de Industria y Servicios del Meta del Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), señor Yury Abel Ballesteros Navia, mediante informe del 9 de junio de 2022 indicó la existencia de presuntas irregularidades en distintos contratos celebrados por el referido centro. Entre ellos, el contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525, frente al cual manifestó lo siguiente:

Con relación a este contrato y sobre el cual se está adelantando un proceso sancionatorio, contrato que en su plazo vencía el 22 de diciembre de 2021, y que fue suspendido hasta el 30 de diciembre, se evidenciaron los siguientes errores contractuales que posiblemente vician o se tenga por inexistente las modificaciones efectuadas al contrato por no haber sido aprobadas en la plataforma por quien tenía el rol de ordenador del gasto, así como su firma extemporánea.

Sobre este aspecto se sabe que la plataforma SECOP II es transaccional, de ahí que deba entenderse jurídicamente como no efectuada la modificación de suspensión por haberse suscrito por fuera del día que vencía el contrato o dentro de los tres días

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».

siguientes a los que alude el Decreto 1082 de 2015. Así mismo, tampoco se encuentran cargadas las pólizas de todo orden que ampararon la suspensión y prórrogas, incurriendo en la no aplicación del Decreto 1082 de 2015.

2. Mediante Auto del 19 de octubre de 2022, la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA ordenó la apertura de indagación previa por los hechos denunciados, con el fin de identificar e individualizar a los posibles responsables.

3. En Auto del 3 de agosto de 2023, la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA indicó, -frente a las denuncias relacionadas con el contrato C01.PCCNTR.1973525-, que, aunque producto de la indagación previa se advirtieron posibles irregularidades, dicha oficina carece de competencia para continuar el proceso disciplinario por cuanto se trata de un contrato de interventoría.

4. Mediante Auto del 25 de septiembre de 2023, la jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA ordenó la ruptura de unidad procesal, conformando distintos expedientes referidos a cada uno de los contratos denunciados por el señor Yury Abel Ballesteros Navia. En lo que respecta al contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525 que nos ocupa, resolvió remitir el asunto por competencia a la Procuraduría General de la Nación, sin hacer consideración alguna sobre la materia presuntamente de alcance disciplinario. Tal remisión tuvo lugar por medio del Auto del 4 de marzo de 2024.

En Auto del 22 de abril de 2024, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta manifestó no asumir competencia frente al asunto y ordenó devolver el expediente a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA, con el fin de que esta verificase si la responsabilidad por las presuntas irregularidades es atribuible al interventor por el incumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato de interventoría o, a funcionarios de la entidad por el manejo de la plataforma SECOP II.

En esa medida, Procuraduría Regional de Instrucción del Meta solicitó a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA remitir las diligencias para continuar la actuación, en caso de determinar que efectivamente la presunta responsabilidad disciplinaria recae sobre sujetos disciplinarios en los que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia exclusiva

5. En escrito del 18 de septiembre de 2024, la jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA propuso ante la Sala de Consulta y Servicio Civil conflicto negativo de competencias con la Procuraduría General de la Nación.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala fijó el edicto número 592 por el término de cinco días, desde el 4 hasta el 10 de octubre de 2024, para la presentación de alegatos o consideraciones por parte de las autoridades involucradas y las personas interesadas en el trámite del conflicto. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

En el expediente obra constancia secretarial del 3 de octubre del 2024, en la que se informa la comunicación de la existencia del conflicto de competencias al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) - Oficina de Control Interno Disciplinario y a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Regional de Instrucción del Meta.

Según informe secretarial del 11 de octubre de 2024, durante el término de fijación del edicto las autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

Posteriormente, en informe secretarial del 1° de noviembre de 2024 se indicó que la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta presentó consideraciones ante la Sala.

Mediante Auto del 6 de noviembre de 2024, el Despacho ponente solicitó a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA información relevante para resolver el presente asunto. En informes secretariales del 20 y del 26 de noviembre de 2024 se señaló que dicha autoridad allegó la información solicitada.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA

No presentó consideraciones. Se toman los argumentos expuestos en los autos del 3 de agosto de 2023 y del 4 de marzo de 2024, así como del escrito del 18 de septiembre de 2024.

En Auto del 3 de agosto de 2023, indicó lo siguiente:

[...] se encuentra documento "*Certificación Marko Vargas.pdf*", que corresponde a la certificación nro. 393 de octubre de 2022, [...], donde se indica que, el señor MARKO ANDRES VARGAS ANGEL entre el 01 de octubre de 2021 al 31 de marzo de 2022, ocupó el cargo de subdirector (E) del Centro de Industria y Servicios del Meta, lo (sic) quiere decir que, para la fecha en que se llevó a cabo la modificación del contrato, esto es 22 de diciembre de 2021, él si será (sic) ordenador de gasto, **no obstante, al parecer, no se había actualizado el SECOP II, esa designación, figurando quien, en otra oportunidad, había sido designada como ordenadora del gasto, y es, este hecho, respecto del cual el informante, presume como irregular, es decir, que quien no**

figura en SECOP II, como ordenador de gasto, no sea quien haya, autorizado la modificación.

[...]

Sin embargo, **aunque fueron advertidas, posibles irregularidades, hay que decir, que este despacho carece de competencia para continuar (sic) impulso de esta acción, como quiera que, lo evidenciado, lo fue, dentro de la ejecución de un contrato de interventoría [...].** [Resalta la Sala]

En Auto del 4 de marzo de 2024, invocando los artículos 91 y 93 de la Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) indicó que su falta de competencia se deriva del hecho consistente en que las irregularidades se presentan en el marco de un contrato de interventoría, por lo que uno de los sujetos a investigar es un particular disciplinable, lo que hace que, de manera exclusiva, corresponda a la Procuraduría General de la Nación la competencia para adelantar el respectivo proceso disciplinario.

En escrito del 18 de septiembre de 2024, mediante el cual formuló el conflicto negativo de competencias, explicó las razones por las que considera que carece de competencia, así:

[...] la decisión se fundaba en el informe en que se plasmaron las presuntas irregularidades durante la etapa contractual, es decir en la ejecución de contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525 de 2020, respecto del cual se expuso con eficiente claridad que se estaba promoviendo proceso administrativo sancionatorio contra el contratista, particular y por ende disciplinable solo por la Procuraduría general de la Nación, en virtud de la competencia atribuida a tal ente de control Procuraduría General de la Nación en los artículos 70 y 92 del Código General Disciplinario, como competente para disciplinar a los particulares previstos en tal normativa. [...] **el solo hecho de haberse iniciado proceso administrativo contra el contratista interventor y por ende disciplinable es una razón suficiente para que se le investigue disciplinariamente.** [Resalta la Sala]

2. Procuraduría Regional de Instrucción del Meta

En escrito del 31 de octubre de 2024, indicó que la devolución del asunto a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Sena obedeció a que no es claro si las falencias de relevancia disciplinaria se dan por funciones de la interventoría o por la omisión de reportar información al SECOP II.

En esa medida, consideró que le corresponde a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA «verificar la existencia de las irregularidades presentadas y establecer si efectivamente la responsabilidad es del interventor o de algún funcionario de la entidad encargado de alimentar el SECOP II». Y solicitó remitir las diligencias para continuar la actuación, «una vez se determine que efectivamente la presunta responsabilidad

disciplinaria recae sobre sujetos disciplinarios donde la Procuraduría General de la Nación tenga exclusividad de conocer».

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

1.1. Regla especial de competencia en los procesos disciplinarios según la Ley 1952 de 2019

Los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades que deban conocer de una actuación disciplinaria, en cualquiera de las instancias, se regulan actualmente, por el artículo 99 de la Ley 1952 de 2019, norma especial sobre la materia, que dispone:

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.

[...] [Resalta la Sala]

En el presente asunto, sin embargo, no es posible aplicar esta disposición, debido a que las autoridades a las que presuntamente concierne conocer del asunto, esto es, la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA y a la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, no tienen un superior común.

Así, ante la imposibilidad de aplicar la norma especial es necesario acudir a las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo general, contenidas en la Ley 1437 de 2011, el cual integra el procedimiento ordinario para dirimir los conflictos de competencia administrativa que puedan surgir entre dos o más autoridades.

1.2. Regla general de competencia para resolver los conflictos de competencia administrativa

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»² están contenidas 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 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

[...].

En el mismo sentido, el numeral 10° del artículo 112 del código en cita, 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.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales se analizan a continuación, en relación con el caso concreto:

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

² **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.

En este caso, la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA y la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta han negado competencia para adelantar las actuaciones disciplinarias correspondientes, frente a las presuntas irregularidades reportadas en informe rendido por el señor Yuri Abel Ballesteros Navia, antiguo subdirector del Centro de Industria y Servicios del Meta.

ii) 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 el presente asunto, tanto la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta como la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA integran autoridades del orden nacional.

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

El asunto es particular y concreto, toda vez que se trata de las actuaciones disciplinarias pertinentes con ocasión de los hechos reportados en informe de servidor público.

Así las cosas, se reúnen los elementos que habilitan a la Sala para dirimir el presente asunto.

2. 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»³.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas.

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

³La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

El artículo 39 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2011, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirige la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán, exclusivamente, las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, si así corresponde, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

El señor Yury Abel Ballesteros Navia, en su condición de subdirector del Centro de Industria y Servicios del Meta, mediante informe del 9 de junio de 2022 reportó diversos hechos que podrían tener relevancia disciplinaria. Por un lado, indicó que, frente a la ejecución del contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525, el Sena adelanta un proceso administrativo sancionatorio contra el interventor, por conductas de las cuales pueden derivarse, a su vez, presuntas faltas de naturaleza disciplinaria. De otro, se refirió a presuntas irregularidades en el manejo de la plataforma SECOP II, en la medida en que, algunas modificaciones al referido contrato de interventoría no fueron aprobadas por quien tendría el rol de ordenador del gasto dentro de la plataforma.

De lo anterior se desprenden sendos problemas jurídicos, de modo que, la Sala debe establecer, **i)** la autoridad competente para adelantar las actuaciones disciplinarias correspondientes frente a las presuntas irregularidades en el manejo o gestión de la plataforma SECOP II, referidas al registro de información de modificaciones al mencionado contrato de interventoría; y **ii)** la autoridad competente para conocer la actuación disciplinaria que pudiera derivarse del proceso administrativo sancionatorio que surte el SENA contra el contratista interventor, parte del contrato C01.PCCNTR.1973525

La Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA ha considerado que, por tratarse de un contrato de interventoría, la competencia para adelantar las actuaciones disciplinarias pertinentes corresponde a la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta se ha negado a asumir conocimiento del asunto, por considerar que la competencia para adelantar las investigaciones por las presuntas irregularidades en la plataforma SECOP II es de la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA, al tiempo que, ha afirmado que dicha oficina debe continuar las actuaciones correspondientes con el fin de «[...] verificar la existencia de irregularidades presentadas y establecer si efectivamente la responsabilidad es del interventor [...]», advirtiendo que sólo en tal caso asumiría competencia.

Para resolver el problema jurídico la Sala analizará:

- i) Funciones de las oficinas de control interno disciplinario. Reiteración.
- ii) El régimen disciplinario de los particulares disciplinables. Reiteración.
- iii) Competencia por razón de conexidad en materia disciplinaria.
- iv) El procedimiento administrativo sancionatorio contractual.
- v) El caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Funciones de las oficinas de control interno disciplinario. Reiteración⁴.

Como lo ha manifestado la Sala en varias ocasiones⁵, dentro del marco constitucional que actualmente nos rige⁶, el control disciplinario sobre los servidores públicos se ejerce en dos niveles:

- i) El control interno, a cargo de las oficinas, grupos o unidades de control disciplinario de las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado, y
- ii) El control 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 y la ley conceden a dichos órganos, o bien de la cláusula general de competencia en materia disciplinaria, que la misma Carta reconoce a la Procuraduría

En lo atinente al control disciplinario interno, el inciso cuarto del artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, señala que 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 en contra de los servidores públicos de sus dependencias:

⁴ Véase, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 17 de abril de 2024, radicación 11001-03-06-000-2024-00068-00.

⁵ Ibidem.

⁶ Constitución Política, artículos 209 (control interno) y 277 (Procuraduría General de la Nación).

Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad 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.** [...] [Resalta la Sala].

En concordancia con lo anterior, 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 lo siguiente:

Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. 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. [Resalta la Sala]

Por su parte, el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021, dispone lo siguiente:

Artículo 93. 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. [...]. [Resalta la Sala]

De conformidad con estas disposiciones, 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 entidad de la cual formen parte, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría y de las personerías, o de la competencia atribuida por la ley a otras autoridades.

5.2. Régimen disciplinario de los particulares disciplinables. Reiteración⁷.

La Ley 1952 de 2019⁸ establece el régimen disciplinario de los particulares artículo 69, así:

El régimen disciplinario **para los particulares** comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos. [Resalta la Sala].

En el artículo 70 de la misma ley, se prevé:

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; **que cumplan labores de interventoría** o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de febrero de 2024, radicación 11001-03-06-000-2023-00743-00.

⁸ «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». La Ley 1952 del 28 de enero de 2019 (Código General Disciplinario), modificada por la Ley 2094 de 2021, entró a regir casi en su totalidad a partir del 29 de marzo de 2022, salvo su artículo 7, cuya vigencia quedo diferida a 30 meses posteriores a la promulgación de la Ley 2094 de 2021.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso. [Resalta la Sala].

Por su parte, el artículo 92 de la citada ley establece la competencia para conocer del asunto, según la calidad del sujeto disciplinable, así:

ARTÍCULO 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros.

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radicará exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personero, para lo cual las personerías deberán tener la infraestructura necesaria para preservar las garantías procesales.

Donde ello no fuere posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional. [Resalta la Sala].

De lo anterior se desprende que, de acuerdo con el régimen disciplinario para los particulares contenido en la Ley 1952 de 2019, la competencia para adelantar actuaciones administrativas en contra de estos se encuentra a cargo, únicamente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías municipales, lo mismo que cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias que sean conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables

5.3. Competencia por razón de conexidad en materia disciplinaria

En cuanto a la relación de conexidad en materia disciplinaria, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha manifestado que se trata de un concepto que da cuenta de la existencia de vínculos subjetivos o materiales u otro tipo de conexión que permiten ligar varias faltas disciplinarias entre sí, con el fin de encausarlas dentro de un mismo trámite procesal. De igual forma ha afirmado que la conexidad «es uno de los factores que

determinan la competencia de las autoridades disciplinarias para resolver los asuntos que lleguen a su conocimiento»⁹.

Para el caso particular, es importante señalar que, de conformidad con el ya citado artículo 92 del Código General Disciplinario, cuando en la comisión de una o varias faltas conexas intervengan tanto servidores públicos como particulares disciplinables, la competencia será exclusiva de la Procuraduría General de la Nación. Dispone la norma:

ARTÍCULO 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. [...] Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radicará exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha acudido a su vez a la jurisprudencia penal como criterio auxiliar de interpretación, con el fin de analizar el principio de conexidad entre distintas faltas disciplinarias. Lo anterior, en virtud de los principios de integración normativa en su momento previstos en el artículo 21 de la Ley 734 de 2002, y que fueron reproducidos en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019¹⁰.

Así, ha sostenido lo siguiente:

La jurisprudencia penal¹¹, [...] ha distinguido dos clases de conexidad: una sustancial y otra procesal. **La primera se refiere a una relación o nexo estrecho entre cada una de las faltas disciplinarias que impone su investigación y decisión conjunta**, bien sea porque fueron cometidas dentro de una misma cadena finalística en relación de medio a fin, por ejemplo, el funcionario que falsifica un documento público para apoderarse fraudulentamente de recursos del Estado; o dentro de dos cadenas finalísticas diversas, pero vinculadas entre sí, como cuando se comete una falta para asegurar el resultado de otra, o para ocultar la comisión de otro ilícito disciplinario.

La segunda, esto es, la conexidad procesal, más que un vínculo sustancial entre las faltas disciplinarias investigadas, «es una relación práctica **que aconseja y hace conveniente adelantar conjuntamente las investigaciones, dada la unidad de autor(es), la homogeneidad del *modus operandi* o la comunidad de prueba, entre otros factores,**

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 12 de septiembre de 2019, rad. 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11)

¹⁰ **ARTÍCULO 22. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa.** En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario.

¹¹ CSJ, Cas. Penal, Auto ago. 29/2012, Rad. 39105. «La jurisprudencia de la Sala acogió esta clasificación a partir de la sentencia del 4 de junio de 1982, Rad. No. 26836».

todo lo cual redunda en favor de la economía procesal»¹². Esta conexidad no se configura como un postulado absoluto porque en algunos eventos las mismas razones de orden práctico aconsejan unificar las investigaciones o no, como cuando el número de procesos puede hacer inmanejable la actuación en detrimento de la agilidad y buen trámite procesal. [Resalta la Sala].

Así las cosas, se extrae que solamente una relación estrecha entre las distintas faltas disciplinarias hace obligatoria la investigación y decisión conjunta sobre las mismas.

5.4. El procedimiento administrativo sancionatorio contractual

El procedimiento administrativo sancionatorio contractual se encuentra contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

[...]

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Sobre esta norma, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 10 de octubre de 2013, señaló¹³:

¹² CSJ, op. cit.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 10 de octubre de 2013, rad. 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157).

Por su parte, Colombia Compra Eficiente, en Concepto C-047 de 2024 manifestó lo siguiente: El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las reglas de procedimiento, mediante las cuales se materializan los derechos y garantías derivadas del debido proceso, para su aplicación concreta en materia sancionatoria contractual. De conformidad con esta disposición, las “entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios

Es así como, en el Estatuto Anticorrupción, ley 1474 de 2011, en su artículo 86, se estableció un procedimiento oral, en una sola audiencia, para que previa citación del contratista este ejerza su derecho a la defensa y la entidad adopte la decisión correspondiente en cuanto a la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, o la terminación del procedimiento, si ha cesado el incumplimiento.

En la exposición de motivos del proyecto de ley que finalmente llevó a la expedición de la ley 1474 de 2011, se hizo alusión expresa al mencionado objetivo de este procedimiento, en los siguientes términos:

“[N]o existe en la actualidad un procedimiento expedito para apremiar o castigar al contratista incumplido. El Estado debe poder contar con instrumentos efectivos para apremiar el cumplimiento del contrato, como para sancionar al contratista incumplido y proteger el interés público de los efectos nocivos de los incumplimientos. A pesar del progreso hecho a ese respecto por la Ley 1150 de 2007, es necesario complementarla a propósito de dotar a la entidad estatal de un procedimiento expedito para adoptar esas medidas, respetando en todo momento el debido proceso. Para el efecto se establece un procedimiento administrativo oral, de una audiencia, para que previa citación, el contratista ejerza su derecho a la defensa, y la entidad adopte la decisión que corresponda en relación con la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento...”. (Subraya la Sala).

Así, resulta claro que el procedimiento administrativo sancionatorio se deriva de situaciones de incumplimiento contractual, ante las cuales la entidad contratante puede declararlo, cuantificar los perjuicios, imponer multas y hacer efectiva la cláusula penal. Lo anterior, siempre en atención al debido proceso y el respeto del procedimiento contenido en el citado artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

6. Caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra lo siguiente:

- (i) El antiguo subdirector del Centro de Industria y Servicios del Meta del Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), señor Yury Abel Ballesteros Navia, en su informe del 9 de junio de 2022, mediante el cual indicó la existencia de presuntas irregularidades respecto del contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525, se centró en señalar la existencia de presuntas faltas en la gestión de la información de este contrato en la

del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento: (...). [...] Cabe destacar que esta norma no cualifica o se circunscribe a ciertos tipos de incumplimiento. En consecuencia, la declaratoria de cualquier incumplimiento, sea total o parcial, durante o posterior a la terminación del contrato e independiente de su gravedad, debe realizarse con plena observancia de las reglas procedimentales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

plataforma SECOP II, las cuales podrían ser atribuibles a quienes ostentaban el rol de ordenador del gasto.

- (ii) Ahora bien, en el marco de las actuaciones disciplinarias adelantadas por la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA respecto del mencionado informe, esta advirtió que el antiguo subdirector del Centro de Industria y Servicios del Meta también mencionaba en su informe la existencia de un proceso administrativo sancionatorio adelantado por la entidad en contra del contratista interventor, en el marco del contrato C01.PCCNTR.1973525.

Aunque el referido informe no incluye información sobre el estado del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en contra del contratista interventor, ni las causas del mismo, la Oficina de Control Interno Disciplinario consideró que la sola existencia de dicho procedimiento administrativo sancionatorio permite inferir la posible responsabilidad disciplinaria por parte del contratista interventor.

Por esta razón, la Oficina del Control Interno Disciplinario del SENA estima que todas las actuaciones disciplinarias que se adelanten en virtud del informe, esto es, por las presuntas irregularidades en la información reportada en el SECOP, y con ocasión de las conductas que se investigan en el proceso sancionatorio adelantado contra el interventor, deben ser adelantados por una misma autoridad, en este caso, la Procuraduría General de la Nación, toda vez que está involucrado un particular disciplinable.

- (iii) Frente a lo anterior, es importante reiterar que el procedimiento administrativo sancionatorio y el proceso disciplinario en contra de un contratista interventor, tienen naturaleza y propósitos distintos. El primero busca la imposición de sanciones de naturaleza contractual frente al posible incumplimiento del contratista, mientras que el proceso disciplinario busca establecer sanciones por la comisión de faltas de tal naturaleza y la afectación a la buena marcha de la administración pública¹⁴. Si bien el incumplimiento del contratista puede dar lugar a ambos tipos de actuaciones, cada una supone un procedimiento y efectos diferentes, con la precisión que el proceso sancionatorio contractual es competencia de la

¹⁴ Corte constitucional. Sentencia C-155 de 2002. Ahora bien, teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador.

entidad contratante y el proceso disciplinario contra los interventores es competencia de la Procuraduría General de la Nación.

- (iv) Así las cosas, la Sala advierte que en este asunto se está ante dos tipos de hechos con posible relevancia disciplinaria:
 - a) La existencia de las presuntas irregularidades en la gestión de información del contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525 en la plataforma SECOP II, las cuales solo pueden ser atribuibles a funcionarios del SENA de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 92 y 93 de la Ley 1952 de 2019; y
 - b) Las conductas disciplinarias que podrían derivarse en contra del contratista interventor del contrato de interventoría C01.PCCNTR.1973525, con ocasión del presunto proceso sancionatorio contractual adelantado en su contra, cuya competencia sería de la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019
- (v) Ahora bien, la Procuraduría sería competente para investigar a funcionarios del SENA, en el evento en el que las conductas que se llegasen a endilgar a estos y al contratista interventor, resultaren ser conexas. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019.

No obstante, la Sala no encuentra en el presente caso la referida relación de conexidad, por las razones que pasa a explicar:

- a) Las conductas de servidores públicos del SENA, denunciadas en el informe del señor señor Yury Abel Ballesteros Navia, se relacionan con presuntas irregularidades en el manejo de la plataforma SECOP II.
- b) Frente a estas irregularidades, la indagación previa adelantada por la Oficina de Control Interno Disciplinario da cuenta que, estarían involucrados, exclusivamente, funcionarios del SENA, particularmente aquellos que fungieron en su momento como ordenadores del gasto.
- c) Así, se trataría en principio de dos sujetos disciplinables diferentes, por hechos también diferentes: por un lado, los funcionarios del SENA por las presuntas irregularidades en el manejo de la plataforma SECOP II, y por otro, el contratista interventor por posibles irregularidades en la ejecución de sus obligaciones contractuales que eventualmente se deriven del proceso sancionatorio contractual.

- d) En todo caso, las presuntas irregularidades en el manejo de la plataforma SECOP II, solo pueden atribuirse a la entidad contratante.¹⁵.
 - e) Así mismo, el eventual incumplimiento contractual que pudiera ser materia del proceso administrativo sancionatorio, y que eventualmente también, pudiera tener relevancia disciplinaria, no tiene relación con el manejo de la plataforma SECOP II.
 - f) De allí que, en lo referente a la conexidad sustancial, del expediente no se advierte que las conductas a investigar hagan parte de una misma cadena finalística, ni que una haya sido cometida para asegurar el resultado de la otra, o para su ocultamiento.
 - g) Por lo anterior se descarta la relación de conexidad entre las presuntas faltas disciplinarias que se atribuyen a funcionarios del SENA y aquellas que se endilgarían al contratista interventor, en el marco del contrato C01.PCCNTR.1973525
- (vi) En atención a lo expuesto, la autoridad que debe continuar las actuaciones disciplinarias en contra de los mencionados funcionarios por las presuntas irregularidades evidenciadas en la gestión de la plataforma SECOP II, es la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA. Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, 92 y 93 de Ley 1952 de 2019. Y la autoridad competente para conocer de las presuntas conductas disciplinables del contratista interventor, que puedan identificarse en el marco del proceso sancionatorio que se adelanta en su contra, es la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para que continúe adelantando las actuaciones disciplinarias correspondientes, en contra de funcionarios de esa entidad, por posibles conductas disciplinables evidenciadas en el manejo y gestión de la plataforma SECOP II frente a trámites del contrato C01.PCCNTR.1973525.

SEGUNDO. DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, para adelantar la actuación disciplinaria a que haya lugar, ante posibles conductas disciplinables en que

¹⁵Vease: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20151216_guia_registro_secop_ii.pdf

haya incurrido el contratista interventor en el marco de contrato C01.PCCNTR.1973525 celebrado con el SENA.

TERCERO. REMITIR copia del expediente a la Procuraduría Regional de Instrucción del Meta, y a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA para que ejerzan su competencia conforme lo dispuesto en el numeral anterior.

CUARTO. COMUNICAR la presente decisión al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) - Oficina de Control Interno Disciplinario y a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Regional de Instrucción del Meta.

QUINTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA DEL PÍLAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

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, para garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.