

Medellín, 11 de abril de 2024







Pechu: 12/04/2024/12/04 Anexios: 0 Asunto:/PROVECTOS DE ACUERDO Remitente:/Pechueria De Metallin Destinatario: COMISCOM, Radicadon: Ytily Alejandra Pulgarin Peláez

Honorable concejal

ANDRÉS FELIPE TOBÓN VILLADA

Presidente Comisión Tercera

Concejo Distrital de Medellín

Medellín – Antioquia

Asunto: Concepto sobre la viabilidad jurídica del Proyecto de Acuerdo 006 de 2024 "Por el cual se realiza una modificación al Acuerdo 08 de 2015 - Manual de Funciones y Competencias Laborales del Concejo Distrital de Medellín, en lo relacionado con los requisitos de formación académica del Subsecretario de Despacho"

Atento saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado interno 2024-000-000-000-01767-RE del 1 de marzo de 2024, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto con respecto al Proyecto de Acuerdo número 006 de 2024 "Por el cual se realiza una modificación al Acuerdo 08 de 2015 - Manual de Funciones y Competencias Laborales del Concejo Distrital de Medellín, en lo relacionado con los requisitos de formación académica del Subsecretario de Despacho" y que tienen que ver

Antes de entrar en materia, es pertinente recordar que la Personería Distrital de Medellín bajo el deber misional que le asiste y en el ejercicio garantista de los Derechos Humanos de toda la ciudadanía, propende por su fortalecimiento y protección, contribuyendo con las distintas autoridades a que se haga un manejo eficiente de los asuntos públicos bajo los preceptos constitucionales de competencia y legales que se enmarcan a continuación:

1. Constitucionalidad:

Con el fin de abordar la constitucionalidad del presente Proyecto de Acuerdo, se debe acudir en primera instancia al artículo 29 de la Constitución Política, el cual establece que el debido proceso se aplicar en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y dentro de las administrativas están las actuaciones disciplinarias; también se debe garantizar la defensa material y técnica siendo la defensa técnica aquella que ejercer un profesional del derecho o un estudiante del consultorio jurídico y además se requerirá de pruebas constitucional y válidamente practicadas, lo anterior se afirma de la lectura del artículo 29 mencionado y que a continuación se transcribe.

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leves preexistentes al

PROYECTO: MNZULETA		REVISO: GYVELEX		
CODIGO	FGJU005	VERSION	6466	/4x 6 33 54 4
RESOLUCION	165	VIGENCIA	Silly	22/2/2024
Carrera 53A N° 4	CENTRO CULTURAI 2-101 / Conmutador Linoa Gratulta oneriamedollin.gov.c	+57(4)384 99 99 99 01 018000941019	9 - Fax/+ 2	









acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho".

Lo anterior permite concluir que el ejercicio de la acción disciplinaria, la valoración de las pruebas y las decisiones de instancia requieren conocimientos jurídicos idóneos que solamente puede garantizar un profesional del derecho con sólida formación jurídica, en consideración a que ello es garantía de una dialéctica dentro de la actuación disciplinaria y al tiempo garantía de los sujetos procesales y de la salvaguarda del ordenamiento jurídico y con mayor razón si se trata de una instancia que implique el cierre de la respectivas diligencias o etapas como es la segunda instancia.

Por lo anterior se encuentra que lo pretendido en el acuerdo 006 de 2024, en el sentido de: "exigir el título de abogado para el cargo de Subsecretario de Despacho, responde a la necesidad de que la persona que va a desempeñar el cargo, cuente con unas cualidades especiales y este previsto en un nivel alto de conocimiento para enfrentar con mayor responsabilidad y seguridad el ejercicio del cargo" encuentra respaldo en la norma constitucional y guarda armonía con el articulo 121 y el 122 de la Carta Magna que establecen lo siguiente:

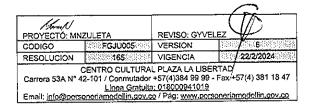
"ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

"ARTICULO 122 No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente."

2. Competencia

La Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, sobre las funciones de los Personeros indica lo siguiente:

Artículo 178 de la ley 136 de 1994, Funciones. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:











- 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.
- 2. Defender los intereses de la sociedad.
- 3. <u>Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas</u> municipales.

(...)

En este contexto, es dable concluir que la Personería Distrital de Medellín, es competente para emitir el presente concepto, en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Por su parte, el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, establece lo siguiente:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

(...)

Así mismo, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece como facultades del Concejo Municipal:

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley"

PROYECTÓ: MNZULETA		REVISO: GYVELE	
CODIGO	FGJU005	VERSION	14.7 Jac 6 18 18 18
RESOLUCION	165	VIGENCIA	/22/2/2024
Carrera 53A Nº 4	Linoa Gratulta	+57(4)384 99 99 ; 018000941019	9 - Fax 457(4) 381 18 47









De igual manera, el artículo 71 ibídem, señala:

ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

Lo anterior, fundamenta la competencia del Honorable Concejal ANDRÉS FELIPE TOBÓN VILLADA y del Concejo del Distrito de Medellín, para presentar y dar trámite a la iniciativa, respectivamente.

3. Legalidad:

El artículo 124 de la Constitución Política le asignó al legislador la facultad de determinar los regímenes de responsabilidad a los que estarian sometidos los servidores públicos¹, entre ellos el régimen disciplinario, y la manera de hacerla efectiva.

En este orden de ideas, el Congreso de la República expidió la ley 1952² de 2019, que posteriormente fue modificada con la Ley 2094³ de 2021, con propósito de establecer un Código General Disciplinario al que estarían sometidos servidores públicos, es decir, consagró toda la regulación del ejercicio del poder disciplinario en el Estado colombiano y estableció los procedimientos para investigar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos.

De otro lado, el artículo 12 del Código General Disciplinario, modificado por el artículo 3º de la Ley 2094 de 2021, prescribió que "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.

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."

³ LEY 2094 DE 2021, Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.







¹ "ARTICULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva." Constitución Política.

² LEY 1952 DE 2019, 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 de 2019, en su artículo 2º (modificado por el artículo 1 de la ley 2094 de 2021) señala:

"ARTÍCULO 20. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA, FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. (...)

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".

De igual manera, de acuerdo con el Numeral 33 del Art. 38, es un deber de todo servidor público:

" (...)

33. Implementar el Control Disciplinario Interno al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento Administrativo de la Función Pública.

De acuerdo con lo anterior, es un deber para cada uno de los organismos y entidades del Estado garantizar, a su interior, la implementación del Control Disciplinario Interno, cuyo incumplimiento genera responsabilidad de conformidad con lo previsto en los artículos 26 y 27 del Código General Disciplinario (Ley 1952/2019).

ARTÍCULO 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

(...)".

El Decreto 1083 de 2015, establece:

PROYECTÓ: MNZULETA		REVISO: GYV	/ELEZ ()
CODIGO	FGJU005	VERSION	/ de 6 (5 (4 6 (4 6
RESOLUCION	165	VIGENCIA	/22/2/2024
			BERTAD 9 - Fax +57(4) 381 18 47









"ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio. (...)

"ARTÍCULO 2.2.2.6.2 Contenido del manual específico de funciones y de competencias laborales. El manual específico de funciones y de competencias laborales deberá contener como mínimo:

- 1. Identificación y ubicación del empleo.
- 2. Contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo.
- 3. Conocimientos básicos o esenciales.
- 4. Requisitos de formación académica y de experiencia"

Así entonces, se procede a realizar un análisis de los requisitos de los servidores públicos responsables de ejercer las etapas de instrucción y juzgamiento según el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021)

Requisitos para los servidores públicos encargados de las etapas de instrucción y juzgamiento:

Independencia e imparcialidad: Los servidores públicos responsables de las etapas de instrucción y juzgamiento deben actuar con total independencia e imparcialidad, garantizando un proceso justo y objetivo para todas las partes involucradas.

Conocimiento del derecho disciplinario: Es fundamental que los servidores públicos encargados de estas etapas posean un sólido conocimiento del derecho disciplinario, incluyendo el CGD y todas las disposiciones relacionadas, así como las jurisprudencias relevantes.

Capacidad técnica y jurídica: Deben contar con la capacitación y la experiencia necesaria en el ámbito jurídico para llevar a cabo de manera efectiva las etapas de instrucción y juzgamiento, garantizando el debido proceso y el respeto a los derechos de los investigados.

Ética profesional: Deben actuar conforme a los más altos estándares éticos y profesionales, evitando cualquier tipo de favoritismo, discriminación o conflicto de intereses que pueda afectar la imparcialidad del proceso disciplinario.

Imparcialidad en la recolección y valoración de pruebas: Deben recolectar y valorar las pruebas de manera imparcial, evitando cualquier sesgo o prejuicio en su análisis, y asegurando la objetividad en la determinación de los hechos, para dar garantías procesales y derechos de los investigados.

PROYECTO: MN	IZULETA	REVISO: GYV	ELEZ
CODIGO	FGJU005	VERSION	6 8 8 8
RESOLUCION	165	VIGENCIA	/22/2/2024
Carrera 53A N° 4	Linoa Gratuit	+57(4)384 99 99 5; 018000941019	9 - Fax +57(4) 381 18 47









Derecho a la defensa: Los investigados tienen derecho a ser escuchados y a presentar sus argumentos y pruebas en su defensa durante todas las etapas del proceso disciplinario.

Presunción de inocencia: Se presume la inocencia de los investigados hasta que se demuestre lo contrario mediante un proceso justo y con todas las garantías.

Derecho a un debido proceso: Se deben respetar todas las garantías procesales establecidas en la Constitución y en la ley, asegurando que el procedimiento disciplinario se lleve a cabo de manera transparente, equitativa y conforme a la ley.

Motivación de las decisiones: Todas las decisiones tomadas en el marco del proceso disciplinario deben estar debidamente motivadas, explicando las razones y fundamentos jurídicos que las sustentan.

Supervisión y control de las actuaciones disciplinarias: Es importante que existan mecanismos de supervisión y control que garanticen la legalidad y la objetividad de las actuaciones disciplinarias, evitando posibles abusos de poder o arbitrariedades.

Por lo anterior, y luego de análisis de legalidad en armonía con el análisis constitucional ya citado es dable concluir que el presente proyecto de acuerdo cuenta con suficiente respaldo legal y por ende no va en contravía del ordenamiento jurídico.

4. Jurisprudencia:

Con relación al tema en particular, se debe tener en cuenta que, la Corte Constitucional reconoció el control disciplinario como poder punitivo del Estado, contemplando que los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes" (Sentencias C-673 de 2015)

El control disciplinario consiste en el poder punitivo del cual es titular el Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento por parte de los servidores públicos (artículos 6º y 124 Superiores), lo que a su vez le permite ejercer una continua vigilancia a la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas. Justamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el control disciplinario es "un presupuesto necesario para que en un Estado de Derecho se garantice el buen nombre y la eficacia de la administración", y por ende, constituye un pilar fundamental de la administración pública porque garantiza los fines esenciales del Estado, permitiendo que esa función se realice de acuerdo con los postulados constitucionales, en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los ciudadanos.⁴

En la sentencia C-1061 de 2003, se reitera "en principio, el control disciplinario interno es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las diferentes entidades del Estado y para garantizar que las

⁴ Sentencia C-673 de 2015











mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución". Significa lo anterior que el control disciplinario interno constituye una valiosa herramienta de administración y de auténtica vigilancia sobre las conductas de los servidores públicos.

Así mismo, en la Sentencia C-673 de 2015, se señala que " analizando el criterio funcional o material, la Corte evidencia que el empleo público de jefe de control interno disciplinario o quien haga sus veces, ejerce varias funciones asignadas por la ley y por los diferentes manuales específicos de las entidades públicas, dentro de las cuales se destacan dos esenciales que refieren a temas disciplinarios de directrices preventivas y correctivas, ejes básicos sobre los cuales descansa la actividad.

Respecto a la función preventiva, el jefe de control interno disciplinario de una entidad estatal es el encargado de proponer, trazar y coordinar políticas, planes y programas institucionales, orientados a prevenir y minimizar la ocurrencia de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de la entidad. El ejercicio de esta función implica una conducción y orientación institucional, por cuanto dicho jefe, con el aval del director general o quien hagas sus veces, debe adoptar una directriz enfocada a prevenir la posible vulneración del ordenamiento jurídico por la comisión de faltas disciplinarias. Con tal actuar lo que se busca es concientizar y evitar que el servidor que ejerce funciones públicas incurra en conductas sancionables o que impidan el cumplimiento de sus responsabilidades. Así, los planes y políticas fijados propenden por menguar el riesgo de comisión de faltas disciplinarias que generen un impacto en el ejercicio adecuado, transparente y eficiente de la función pública.

Frente a la función correctiva, ésta se relaciona con las delicadas tareas de asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que se desarrollan contra los empleados de la entidad pública, ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores públicos y sustanciar los fallos de primera instancia proferidos en el marco de los procesos de responsabilidad disciplinaria, entre otras.

Si bien esta función correctiva implica una actuación acorde a los procedimientos legales plenamente establecidos con el fin de generar una decisión objetiva basada en las normas y en el material probatorio recaudado, ello no desconoce ni va en contravía de la función de director del proceso disciplinario que en primera instancia le asigna la ley y el reglamento al empleo público de jefe de control interno disciplinario de la unidad u oficina respectiva.

Todo lo anterior permite inferir que, así como la defensa de un disciplinado implica formación en el área del derecho y que la del coordinador de control interno disciplinario requiere también de esos conocimientos, es por tanto en la misma lógica considerar que quien conozca en segunda instancia de las actuaciones disciplinarias pueda también contar con esa formación jurídica que solamente da el título de abogado y que brinda mayor confianza de respecto a los derechos y garantías.

En ese orden de ideas, es dable concluir que existe respaldo jurisprudencial frente al tema objeto del proyecto de acuerdo objeto de estudio.









Pertinencia y conveniencia

De conformidad con las normas antes citadas, y realizado el análisis respectivo del Proyecto de Acuerdo número 006 de 2024, la Personería Distrital de Medellín, considera viable la presentación, debate y trámite respectivo proyecto de acuerdo ante el Honorable Concejo Distrital de Medellín, ya que se encuentra acorde con la Constitución Política, la Ley y la Jurisprudencia y va en procura de la cualificación y la mejora del servicio público y las garantías de las partes procesales de las actuaciones disciplinarias.

Conclusiones:

Consecuente con lo anterior es dable concluir que los servidores públicos encargados de las etapas de instrucción y juzgamiento, así como de dirimir la segunda instancia deben contar con sólida formación jurídica, dado que ello guarda armonía con el principio de legalidad que rige tanto la administración pública como las administraciones admirativas disciplinarias.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,

MEFI BOSET RAVE GÓMEZ Personero Distrital de Medellín



CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD/
Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4)384 99 99 - Fax /-57(4) 381 18 47
Linea Gratulita: 018000941018
Email: info@personeriamodellin.gov.co / P4g: www.personeriamodellin.gov.co





Cítese Electrónico

20240111466033EI 12/04/2024 13:32:13