



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO

DE 2023

()

Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en particular, las conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, y;

CONSIDERANDO

Que el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, dispone que el disciplinable debe ser investigado y luego juzgado por un funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo, lo que exige la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento del proceso disciplinario.

Que con el propósito de dar cumplimiento a la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, y separar las etapas de instrucción y juzgamiento se requiere ajustar las funciones de algunas dependencias de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio -, atendiendo además los lineamientos que para el desarrollo de la función de prevención dispuso el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de la Caja de Transformación Institucional para el Control Disciplinario Interno.

Que la Junta Directiva de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 4 del Decreto 495 de 2019, en sesión del día veinticuatro (24) de junio de 2022, como consta en el acta número 694, decidió someter a aprobación del Gobierno nacional la modificación de las funciones de la Gerencia General, Subgerencia Administrativa y Oficina Asesora Jurídica.

Que el Grupo Interno de Trabajo de Control Disciplinario Interno, será creado y adscrito al Despacho del representante legal y sus funciones serán ajustadas únicamente a las referidas a la etapa de instrucción, según lo dispuesto en la normativa vigente.

Que mediante el Decreto 288 de enero 2004, se establecieron los objetivos, estructura, funciones del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade.

Que mediante los Decretos 2723 del 24 de julio de 2008 y 495 del 20 de marzo de 2019 se modificaron la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE, estableciendo la denominación de la empresa, en adelante, como Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial — ENTerritorio.

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio”.

Que el Departamento Administrativo de la Función Pública emitió la Circular No. 100-002 de 2022, mediante la cual se dan los lineamientos organizacionales para la adecuación de las unidades u oficinas de instrucción y juzgamiento de control disciplinario interno en las entidades públicas.

Que la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial presentó al Departamento Administrativo de la Función Pública, la justificación técnica de que trata el artículo 46 de la Ley 909 de 20044, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012, y los artículos 2.2.12.1., 2.2.12.2 y 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, para efectos de modificar la estructura, encontrándola ajustada técnicamente, emitiendo, en consecuencia, concepto favorable.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del Decreto Ley 492 del 2020 la propiedad de todas las empresas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero, que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y que estén registradas a nombre de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del orden nacional, quedarán registradas y vinculadas a nombre de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Modificación de las funciones del Despacho del Gerente General.

Modificar el artículo 8 del Decreto 288 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 8. Gerencia General. El Gerente General es agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción.

Son funciones de la Gerencia General, las siguientes:

8.1. Ejercer la representación legal de la entidad. Los representantes legales suplentes serán los definidos en los estatutos de la entidad.

8.2. Dirigir, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, políticas, planes y programas del Fondo.

8.3. Nombrar, remover y contratar a los servidores públicos del Fondo, efectuar los traslados y remociones y dirigir las políticas de administración de personal de conformidad con las normas vigentes.

8.4. Distribuir el personal de la planta de personal teniendo en cuenta la estructura, planes, programas, proyectos del Fondo.

8.5. Constituir apoderados para que representen al Fondo en asuntos judiciales o extrajudiciales.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio".

8.6. Organizar, dirigir y controlar de conformidad con las directrices trazadas por la Junta Directiva, las actividades de la entidad.

8.7. Suscribir los actos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas al Fondo, con arreglo a las disposiciones vigentes.

8.8. Presentar para estudio y aprobación de la Junta Directiva los proyectos de estatutos internos y someterlos a concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

8.9. Crear y organizar, mediante acto administrativo los Grupos Internos de Trabajo permanentes o transitorios, teniendo en cuenta la estructura, los planes y programas institucionales.

8.10. Cumplir y hacer cumplir los Acuerdos de la Junta Directiva.

8.11. Adoptar los reglamentos, el manual específico de funciones y requisitos, y los manuales de procedimiento, necesarios para el cumplimiento de las funciones del Fondo.

8.12. Someter a consideración y aprobación de la Junta Directiva el anteproyecto de presupuesto, sus adiciones, traslados, así como los Estados Financieros de conformidad con lo señalado por la Superintendencia Bancaria, y las disposiciones legales sobre la materia que le sean aplicables.

8.13. Presentar para consideración y aprobación de la Junta Directiva los planes y programas que se requieran para el desarrollo del Fondo.

8.14. Controlar el manejo de los recursos financieros.

8.15. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio del Fondo.

8.16. Rendir informes generales y periódicos a la Junta Directiva de acuerdo al reglamento;

8.17. Rendir los informes requeridos por los Organismos de Control, y demás autoridades competentes.

8.18. Ordenar los gastos con cargo al presupuesto, conforme a las normas vigentes, los estatutos y los Acuerdos de la Junta Directiva y delegar esta función de conformidad con las disposiciones legales vigentes;

8.19. Definir las políticas referidas al diseño e implementación del sistema de control interno y dirigir lo relacionado con el Control Disciplinario Interno de conformidad con la ley;

8.20. Fallar en segunda instancia los procesos disciplinarios contra funcionarios y exfuncionarios de la entidad, de acuerdo con las funciones y competencias establecidas en el Código General Disciplinario.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio".

8.21. Las demás funciones que le sean asignadas."

Artículo 2. Modificación de las funciones de la Subgerencia Administrativa.

Modificar el artículo 10 del Decreto 288 de 2004, el cual quedará así:

"Artículo 10. Subgerencia Administrativa. Son funciones de la Subgerencia Administrativa las siguientes:

10.1. Asesorar al Gerente del Fondo en la formulación de las políticas, planes y programas en lo relacionado con la administración del talento humano y dirigir y controlar su implementación de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

10.2. Asesorar al Gerente del Fondo en la formulación de las políticas, planes y programas relacionados con la administración de los recursos físicos e informáticos necesarios para el funcionamiento del Fondo y la ejecución de los programas del mismo.

10.3. Dirigir y coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de las normas y las disposiciones que regulen los procedimientos y trámites administrativos internos, al igual que aquellas que rigen el funcionamiento del Fondo.

10.4. Trazar las políticas y programas de administración, bienestar social, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano y dirigir su gestión.

10.5. Preparar para la firma del Gerente del Fondo los informes que solicite la Contraloría General de la República y otros organismos de control.

10.6. Atender las quejas o reclamos que presenten los funcionarios o ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en el Fondo, evaluar la magnitud de las fallas y dar traslado, en caso que lo amerite, a la autoridad competente.

10.7. Diseñar y ejecutar, en coordinación con el Grupo de Control Disciplinario Interno, las medidas, los programas y las estrategias de divulgación encaminadas a fortalecer una cultura organizacional orientada a la prevención, la lucha contra la corrupción, la apropiación del régimen disciplinario y la promoción de un servicio público transparente, íntegro, idóneo y eficaz de la entidad, de conformidad con los Códigos de Integridad y, General Disciplinario.

10.8. Elaborar los estudios y presentar propuestas sobre la organización y desarrollo administrativo, simplificación, agilización y modernización de trámites y procedimientos, desconcentración de funciones y demás asuntos relacionados con la gestión y métodos de trabajo.

10.9. Dirigir y coordinar los procesos para la aplicación oportuna, ágil y eficaz del sistema de pagos que aplica el Fondo.

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio”.

10.10. Formular e implementar estrategias de comunicación interna, externa y publicitaria en el Fondo.

10.11. Las demás que le sean asignadas.”

Artículo 3. Modificación de las funciones de la Oficina Asesora Jurídica. Modificar el artículo 7 del Decreto 495 de 2019, el cual quedará así:

“ **Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes.

1. Asesorar a la Gerencia General y a los demás grupos de trabajo de la Empresa, en la formulación de políticas generales de defensa judicial en asuntos de carácter jurídico.

2. Atender las consultas jurídicas relacionadas con asuntos de competencia de la Empresa.

3. Compilar y sistematizar las leyes, decretos, la normatividad, jurisprudencia y doctrina relativa al régimen de la Empresa y velar por su difusión interne.

4. Conceptuar y establecer los criterios de interpretación jurídica como Ultima instancia de las normas inherentes a la Empresa.

5. Ejercer la Secretaria de la Junta Directiva de la Empresa.

6. Representar judicial y extrajudicialmente a la Empresa en los procesos que se instauren en su contra o que este deba promover, de conformidad con las facultades que para tal efecto otorgue la Gerencia General.

7. Revisar los actos administrativos y demás documentos que se sometan a su conocimiento.

8. Coordinar estrategias y desarrollar actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales.

9. Apoyar el desarrollo, mantenimiento y mejora continua del Sistema integrado de Gestión.

10. Coordinar la atención de las solicitudes que formulen las autoridades jurisdiccionales, Ministerio Publico, Organismos de Control, al igual que las presentadas por particulares y por otras entidades.

11. Coordinar, con el Departamento Nacional de Planeación— DNP, el desarrollo de criterios y orientaciones de defensa jurídica de conformidad con las políticas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y sobre la base del principio de la unidad de criterio en la administración pública y la seguridad jurídica.

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica la estructura de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio”.

12. Ejercer la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios de la entidad en primera instancia, de conformidad con las funciones y competencias establecidas en el Código General Disciplinario.

13. Desempeñar las demás funciones señaladas en las normas y las disposiciones que determine la Empresa de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 4. Vigencia y Derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y modifica en lo pertinente el Decreto 288 de 2004 modificado por los Decretos 2723 de 2008, 2697 de 2012 y 495 de 2019.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C, a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA



Entidad originadora:	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO
Fecha (dd/mm/aa):	Abril 20 de 2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se modifican los numerales 8.20. del artículo 8, se modifica el numeral 10.7. del artículo 10, y se adiciona el numeral 8.21. al artículo 8 del Decreto 288 de 2004; y se modifica el numeral 12 y se adiciona el numeral 13 al artículo 7 del Decreto 495 de 2019".</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Estructura organizacional de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial.

La Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio requiere modificar las funciones asignadas a la Gerencia General, Oficina Asesora Jurídica y Subgerencia Administrativa de la Entidad con fundamento en las necesidades organizacionales y legales que se explican a continuación:

El Presidente de la República en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, expidió el Decreto 288 del 29 de enero de 2004 *"Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, y se dictan otras disposiciones."*

El artículo 10 del Decreto 288 de 2004 establece las funciones de la Subgerencia Administrativa, entre las que se encuentra la siguiente:

"10.7. Velar por el cumplimiento de las normas y los reglamentos del régimen disciplinario y adelantar la primera instancia de las investigaciones disciplinarias al interior del Fondo".

Por otro lado, con fundamento en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República expidió el Decreto 495 del 20 de marzo del 2019 *"Por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE y se dictan otras disposiciones"* en virtud del cual se cambió la denominación del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo por **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio** y se estableció la estructura actual de la Entidad.

El artículo 5 del Decreto 495 de 2019 señala la estructura de ENTerritorio para el ejercicio de sus funciones, en los siguientes términos.

1. Junta Directiva
2. Gerente General
3. Oficina Asesora Jurídica
4. Subgerencia de Desarrollo de Proyectos
5. Subgerencia de Operaciones
6. Subgerencia de Estructuración de Proyectos
7. Subgerencia Administrativa
8. Subgerencia Financiera
9. Órganos de Asesoría y Coordinación".

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 492 de 2020, *"Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, indicó*

"(...) la propiedad de todas las empresas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero, que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y que estén registradas a nombre de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del orden nacional, quedarán



registradas y vinculadas a nombre de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 495 del 2019 antes citado, se encuentra vigilada por la Superintendencia Financiera.

1.2. Adecuación de la estructura organizacional a lo establecido en la Ley 2094 de 2021 en materia del proceso disciplinario.

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo.

Bajo este contexto, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador del Estado cuyo espacio de aplicación recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; por ello, la fórmula de imputación se basa en la infracción de deberes funcionales, por el incumplimiento de un deber o la ejecución de una conducta expresamente prohibida por la ley, o la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Desde la Ley 200 de 1995 (primer Código Único Disciplinario), la norma disciplinaria ha tenido aptitud para causar restricciones a los derechos constitucionales, debido a las consecuencias previstas por el Legislador frente al desconocimiento de las normas respectivas, que van desde la amonestación escrita, la carga monetaria a favor del Estado, hasta la suspensión e inhabilitación temporal para desempeñar funciones públicas y, en el caso más extremo, la destitución e inhabilitación general.

Para llegar a determinar la responsabilidad del autor de la falta disciplinaria, tanto la Ley 200 de 1995 como las subsecuentes Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, **dejaron en manos de una sola autoridad** las labores **investigativas, de acusación y de juzgamiento**, es decir, **en Colombia el régimen disciplinario ha sido siempre netamente inquisitivo**.

Esta situación sufrió un viraje total a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, a través de la cual, y en términos generales, se le solicita al Estado Colombiano adecuar su ordenamiento jurídico interno en materia disciplinaria a los estándares de garantías procesales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En respuesta a esta exigencia, desde la Ley 1952 de 2019 de debía garantizar que quien asumiera la etapa de instrucción no fuera la misma que adelantara la etapa de juzgamiento. Con la **Ley 2094 de 2021**, por medio de la cual se **reforma la mencionada Ley 1952 de 2019** (Código General Disciplinario), **el principio del debido proceso se convierte en la columna vertebral de esta reforma, regulando la división de las etapas del proceso disciplinario, la de instrucción y juzgamiento, ambas diferentes, independientes, autónomas e imparciales**.

De esta manera y con la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, el 29 de marzo de 2022, se presenta **ineludible un proceso de reingeniería organizacional para garantizar la implementación de las etapas de instrucción y juzgamiento en la Empresa Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio**, por cuanto de no cumplirse con la división de roles, traería como consecuencia la posible inoperancia del control disciplinario interno en la entidad o potenciales demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En la actualidad y de conformidad con la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) y el artículo 19 del Decreto 4712 de 2008, la Subgerencia Administrativa de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio Público era la encargada de investigar y juzgar a los servidores y ex servidores públicos de esta entidad para lo cual tiene adscrito un Grupo Interno de Trabajo de Control Interno Disciplinario que apoya en la sustanciación de autos y fallos, administración y custodia de expedientes, recopila pruebas, y evalúa las noticias disciplinarias. Es decir, en términos generales, la Subgerencia Administrativa se encarga de recibir las quejas e informes de índole disciplinario, decidir sobre la procedencia de la acción disciplinaria, dar apertura al proceso disciplinario, recaudar el material probatorio correspondiente, evaluar el mérito de la investigación, proferir pliego de cargos o



archivo definitivo y proferir en primera instancia fallos sancionatorios o absolutorios.

A raíz de la entrada en vigencia de la Ley 2094 del 2021, la gerente general expidió la Resolución 114 del 29 de marzo del 2022 *“Por medio de la cual se distribuyen funciones en la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial -ENTerritorio, para garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento en las actuaciones disciplinarias”*, que decantó la fase Instructiva en el Grupo de Control Interno Disciplinario y radicó la competencia de la fase de Juzgamiento, en la Subgerencia Administrativa, pero además y con el fin de propender por la legalidad de los distintos actos administrativos de carácter procesal, actualizó el procedimiento control interno disciplinario de código P-TH-11 V03. Lo anterior, como medida transitoria para garantizar el cumplimiento del mandato legal, entre tanto se gestionaba ante el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP un acompañamiento para estructurar organizacionalmente la reasignación de funciones al interior de la Entidad, en el marco de la Circular 100-002 de 2022, ante la imposibilidad de elevar el actual Grupo de Control Interno Disciplinario a Oficina.

1.3 Propuesta para la reasignación de funciones al interior de la Entidad para el cumplimiento de la Ley 2094 del 2021.

El modelo de operación de la gestión disciplinaria contenido en la Ley 2094 del 2021, incluye la vinculación de la gestión estratégica del talento humano. Así, la operación comprende tres (3) etapas, a saber:



1. **Prevención.** Busca disuadir al servidor público para que no incurra en una conducta que pueda ser disciplinable y lograr la cultura de la prevención de conductas disciplinables, servidores más íntegros, aumentos de la transparencia y disminución de los hechos de corrupción.
2. **Instrucción.** Etapa en la cual se determinará la existencia o no de una falta disciplinaria. Va desde el conocimiento del hecho, hasta la notificación del pliego de cargos.
3. **Juzgamiento.** Abarca todas las etapas procesales de decisión frente a un caso. Se decide si se impone o no, una sanción disciplinaria.

Para implementar la estructura de proceso de gestión disciplinaria en ENTerritorio, el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP presentó la herramienta *“Caja de Transformación institucional para el Control Disciplinario Interno”*¹, instrumento que facilita a las entidades la adaptación de los escenarios organizacionales para implementar la doble instancia disciplinaria, con la cual se presentaron los siguientes escenarios que pueden ser adoptados de acuerdo con las condiciones institucionales y

1

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



financieras de la entidad, y dar cumplimiento a esas tres (3) etapas:

- (1) Ajustar la adscripción de dicha instancia al Despacho del Representante Legal.*
- (2) Ajustar las funciones de dicha instancia, únicamente a las referidas al proceso de Instrucción.*
- (3) Ajustar las funciones de la Instancia u Oficina Asesora Jurídica a las referidas al proceso de Juzgamiento.*
- (4) Ajustar las funciones de la Instancia de Secretaría General y Talento Humano (o quienes hagan sus veces) a las referidas al proceso de Prevención.*
- (5) Ajustar las funciones del Despacho del Representante Legal, a las referidas al proceso de Juzgamiento en segunda instancia.”*

En este orden de ideas, la propuesta para la adecuación de la estructura organizacional a lo establecido en la Ley 2094 de 2021 en materia del proceso disciplinario para ENTerritorio, no crea nuevas dependencias, sino se reasignan funciones de la siguiente manera:

1. Se asigna a la Oficina Asesora Jurídica las funciones de juzgamiento de la primera instancia del proceso disciplinario.
2. Se ajustan las funciones de la Gerencia General para que atienda la segunda instancia del proceso de juzgamiento.
3. Se asigna a la Subgerencia Administrativa las funciones del proceso de prevención.

Con lo anterior se garantiza la aplicación del principio del debido proceso para el servidor público implicado, a lo largo de todas las etapas del proceso y se promueven todos los mecanismos para asegurar la imparcialidad e independencia.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Servidores públicos y trabajadores oficiales de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTerritorio.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

El artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 soportan la legalidad del acto administrativo, en la medida que consagran la competencia del Presidente de la República para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales. Esta potestad en coordinación con lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política respecto a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad bajo los cuales se debe llevar a cabo la función administrativa, y la necesidad de contar con la capacidad institucional para atender las responsabilidades de significativo interés en el funcionamiento del Estado fundamentan normativamente la necesidad planteada.

La Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio requiere contar con la estructura organizacional adecuada según las disposiciones de la Ley 2094 de 2021 de obligatoria aplicación para la Entidad.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 que soportan la legalidad del acto administrativo se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifican los numerales 8.20. del artículo 8, se modifica el numeral 10.7. del artículo 10, y se adiciona el numeral 8.21. al artículo 8 del Decreto 288 de 2004; y se modifica el numeral 12 y se adiciona el numeral 13 al artículo 7 del Decreto 495 de 2019.



A continuación, se presenta un cuadro comparativo de la propuesta de modificación solicitada:

NORMA ACTUALMENTE VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Decreto 288 de 2004. Artículo 8. Gerencia General. El Gerente General es agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción. Son funciones de la Gerencia General, las siguientes: (...)	
8.20. Las demás funciones que le sean asignadas."	<u>8.20. Fallar en segunda instancia, en la etapa de juzgamiento, los procesos disciplinarios contra funcionarios y exfuncionarios de la entidad, de acuerdo con las funciones y competencias establecidas en el Código General Disciplinario.</u>
8.21. No existe.	8.21. Las demás que le sean asignadas.
Decreto 288 de 2004. Artículo 10. Subgerencia Administrativa. Son funciones de la Subgerencia Administrativa las siguientes:	
10.7. Velar por el cumplimiento de las normas y los reglamentos del régimen disciplinario y adelantar la primera instancia de las investigaciones disciplinarias al interior del Fondo.	<u>10.7. Diseñar y ejecutar, en coordinación con el Grupo de Control Disciplinario Interno, las medidas, los programas y las estrategias de divulgación encaminadas a fortalecer una cultura organizacional orientada a la prevención, la lucha contra la corrupción, la apropiación del régimen disciplinario y la promoción de un servicio público transparente, íntegro, idóneo y eficaz de la entidad, de conformidad con los Códigos de Integridad y, General Disciplinario.</u>
Decreto 495 de 2019. Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes: (...)	
12. Desempeñar las demás funciones señaladas en las normas y las disposiciones que determine la Empresa de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.	<u>12. Ejercer la primera instancia de la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios de la entidad, de conformidad con las funciones y competencias establecidas en el Código General Disciplinario.</u>
13. No existe.	<u>13. Desempeñar las demás funciones señaladas en las normas y las disposiciones que determine la Empresa de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.</u>

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La Procuraduría General de la Nación, el 9 de diciembre de 2013 sancionó disciplinariamente con destitución e inhabilidad general por el término de 15 años, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por hechos relacionados con la prestación del servicio público de aseo durante el segundo semestre del año 2012. El 13 de enero de 2014 la



Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, resolvió recurso de reposición confirmando la decisión del 9 de diciembre de 2013.

Como consecuencia de la imposición de tal sanción, el 31 de marzo de 2014, el señor Petro Urrego interpuso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones emitidas el 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014 por la Sala Disciplinaria, y solicitó medidas cautelares de urgencia con el objeto de ser reincorporado a su cargo y de que fueran reestablecidos sus derechos políticos.

El 15 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado acogió la demanda y declaró la nulidad de las decisiones de la Sala Disciplinaria de 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014, ordenando a la Procuraduría General el pago al señor Petro Urrego de "(...) los salarios y prestaciones dejados de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio". Asimismo, en la parte dispositiva de su sentencia, el Consejo de Estado resolvió lo siguiente: [...] EXHORTAR al Gobierno nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contando a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia"

El caso fue allegado a la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS y el 8 de julio de 2020 fue proferida sentencia en el asunto "PETRO URREGO VS. COLOMBIA", considerando entre otras cosas, que "(...) la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es en sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera tal que los funcionarios que resuelvan sobre el mérito de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos."

Lo anterior quiere decir que, para la Corte, el proceso disciplinario regulado bajo la Ley 734 de 2002, resulta contrario a la garantía de imparcialidad, al principio de presunción de inocencia y al debido proceso, previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual el Estado Colombiano es parte. Precisamente, el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), establece: "Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter." (Se resalta).

Por lo anterior, en la parte resolutoria de la Sentencia del 8 de julio de 2020, la Corte ordenó al Estado Colombiano adecuar "(...) en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia." Esto quiere decir que Colombia, como Estado parte de la Convención, debe adecuar su ordenamiento jurídico interno con el objeto de responder a los estándares internacionales de garantía de derechos y libertades, establecidos en el Pacto de San José.

Es por esto que, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior presentaron ante el Senado de la República, el proyecto de Ley 423 (senado) - 595 (Cámara) de 2021 "Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones", cuyo objetivo principal era dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020, en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, y adecuar el régimen disciplinario colombiano a las garantías y derechos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así las cosas, el 29 de junio de 2021 fue promulgada la Ley 2094 de 2021, "Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones." A esta altura debemos aclarar que la Ley 1952 de 2019 contiene el nuevo Código General Disciplinario; por ello, la Ley 2094 de 2021 entró a reformar dicho Código con los objetivos antes expuestos. En términos generales, esta reforma entró a modificar el procedimiento disciplinario en Colombia, básicamente en tres aspectos: i) el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos de elección



popular, ii) la garantía de la doble instancia y conformidad, y iii) garantizar la distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se incluye circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La modificación que se propone no tiene impacto económico dado que se faculta a la Gerencia General para expedir acto administrativo que organice el Grupo de Control Interno Disciplinario en la Gerencia General quitándolo de la Subgerencia Administrativa.

El desarrollo funcional no tiene costo alguno considerando que las respectivas funciones serán desarrolladas por los servidores públicos y trabajadores oficiales vinculados actualmente al Grupo de Control Interno Disciplinario.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere por las razones explicadas en el numeral anterior.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Se anexa el estudio técnico.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	Se surtió la publicación y socialización del proyecto
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	



Otro

(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

Aprobó:

PILAR
ANDREA
ORTEGA
TORRES

Firmado
digitalmente por
PILAR ANDREA
ORTEGA TORRES
Fecha: 2023.04.21
19:17:35 -05'00'

Andrea Ortega Torres

Jefe de la Oficina Jurídica ENTerritorio

JUAN
GUILLERMO
ORTIZ JULIAO

Firmado
digitalmente por
JUAN GUILLERMO
ORTIZ JULIAO

Juan Guillermo Ortiz Juliao

Subgerente Administrativo ENTerritorio

DOCUMENTO DE ESTUDIO TÉCNICO

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA

ENERO 2023



ESTUDIO TÉCNICO PROYECTO DECRETO “Por el cual se modifican y adicionan los Decreto 288 de 2004 y 495 de 2019 relacionados con la estructura organizacional de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial.”.

I. INTRODUCCIÓN.

En el marco de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012 y los artículos 2.2.12.1, 2.2.12.2 y 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, a continuación se presenta el estudio técnico elaborado por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, que aborda la reorganización funcional del proceso de control interno disciplinario, basada en las disposiciones contenidas en la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, y las demás consideraciones legales que se explican a continuación:

1.1. Adecuación funcional a lo establecido en la Ley 2094 de 2021 en materia del proceso disciplinario.

Se ha entendido que el derecho disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo¹.

Así, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador del Estado cuyo espacio de aplicación recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; por ello, la fórmula de imputación se basa en la infracción de deberes funcionales, por el incumplimiento de un deber o la ejecución de una conducta expresamente prohibida por la ley, o la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.²

Desde la Ley 200 de 1995 (primer código único disciplinario), la norma disciplinaria ha tenido aptitud para causar restricciones a los derechos constitucionales, debido a las consecuencias previstas por el Legislador frente al desconocimiento de las normas respectivas, que van desde la amonestación escrita, la carga monetaria a favor del Estado, hasta la suspensión e inhabilitación temporal para desempeñar funciones públicas y, en el caso más extremo, la destitución e inhabilidad general.³

Para llegar a determinar la responsabilidad del autor de la falta disciplinaria, tanto la Ley 200 de 1995 como la subsecuente Ley 734 de 2002 y tímidamente, la Ley 1952 del 2019, dejaron en manos de **una sola autoridad** las labores investigativas, de acusación y de juzgamiento, es decir, en Colombia el régimen disciplinario ha sido siempre netamente inquisitivo. Esta situación sufrió un viraje total a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020, en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, a través de la cual, y en términos generales, se le solicita al Estado Colombiano adecuar su ordenamiento jurídico interno

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

² Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

³ Corte Constitucional. Sentencia C-392 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera

en materia disciplinaria a los estándares de garantías procesales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En respuesta a esta exigencia, fue proferida la Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), encumbrando el debido proceso como la columna vertebral de esta reforma, al dividir las etapas del proceso disciplinario en dos: instrucción y juzgamiento, ambas diferentes, independientes, autónomas e imparciales.

De esta manera y con la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, el 29 de marzo de 2022, se presenta ineludible un proceso de rediseño organizacional para garantizar la implementación de las etapas de instrucción y juzgamiento en la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, por cuanto de no cumplirse con la división de roles, traería como consecuencia la posible inoperancia del control disciplinario interno en la entidad o potenciales demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En la actualidad y de conformidad con la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) y el numeral 10.7 del artículo 10 del Decreto 288 de 2004, la Subgerencia Administrativa de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, tiene a cargo *“Velar por el cumplimiento de las normas y los reglamentos del régimen disciplinario y adelantar la primera instancia de las investigaciones disciplinarias al interior del Fondo”*.

En la distribución interna de grupos de trabajo en la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, de acuerdo con la Resolución No. 276 de 2019, se encuentra el Grupo de Control Interno Disciplinario adscrito a la Subgerencia Administrativa; así mismo, mediante Resolución No. 114 del 29 de marzo del 2022, la Gerente General distribuyó funciones para garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento en las actuaciones disciplinarias, estableciéndose en la Subgerencia Administrativa el conocimiento de las actuaciones disciplinarias durante la etapa de juzgamiento de la primera instancia, y en el Gerente del Grupo de Control Interno Disciplinario, el conocimiento de la etapa de instrucción.

Es decir, en términos generales, la Subgerencia Administrativa tiene asignada la competencia para adelantar las actuaciones disciplinarias durante la etapa de juzgamiento, en particular proferir en primera instancia fallos sancionatorios o absolutorios; y el Grupo de Control Interno Disciplinario desarrolla las actividades de proyectar y suscribir los autos, comunicaciones y demás documentos dentro de las actuaciones propias de la etapa de instrucción de la primera instancia.

En este orden de ideas, la propuesta de reorganización funcional de ENTerritorio que se presenta en este aspecto no crea nuevas dependencias, lo que busca es ajustar las funciones relacionadas con las actividades del proceso disciplinario, las cuales, serán asumidas por las áreas existentes en la Entidad y el personal de planta a cargo, las actividades de la etapa preventiva serán adelantadas por la Subgerencia Administrativa mediante el grupo de trabajo interno de Gestión de Talento Humano, las actividades de la etapa de instrucción serán desarrolladas por la Gerencia General mediante la adscripción del Grupo Interno de Trabajo de Control Interno Disciplinario y las actividades de la etapa de juzgamiento se desarrollará por la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad; es decir, las competencias se distribuyen entre tres dependencias.

1.2. Adecuación de la estructura organizacional a lo establecido en la Ley 2052 de 2020 en materia de relación Estado - Ciudadano.

La gestión de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015, tiene por objeto principal ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos, principalmente aquellos incluidos en los objetivos del Plan de Desarrollo, convirtiéndose en un socio estratégico para el Gobierno Nacional y un articulador del desarrollo económico regional.

En este sentido, ENTerritorio como una Entidad al servicio del Estado está orientada en agenciar las políticas de desarrollo del Gobierno Nacional y de los niveles territoriales, mediante la financiación, administración, estructuración y promoción de proyectos en todos los sectores, a través de las siguientes líneas de negocios:

- a) Estructuración de Proyectos;
- b) Gerencia de Proyectos - Gerencia de Proyectos con Recursos Internacionales;
- c) Gestión de Proyectos, y
- d) Evaluación de Proyectos.

En ese contexto, la Ley 2052 del 25 de agosto del 2020, por la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva en relación con la racionalización de trámites, para facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, y combatir la corrupción y fomentar la competitividad; estipuló en el artículo 17, que las entidades públicas de la Nación deberán crear dentro de su planta de personal, una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que se encargará de liderar al interior de la entidad la implementación de las políticas que incidan en la relación Estado Ciudadano definidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Esa función fundamental de servicio al ciudadano, que se basa en el adecuado relacionamiento de la administración con éste a efectos de dar a conocer aspectos relevantes de su misión y servicios, atendiendo en debida forma la necesidades de quien acude ante la administración, se desarrolla a partir de la información y herramientas con las que cuenta cada entidad receptora del pedido o solicitud, con el fin de satisfacerlas en el marco de sus competencias y dentro de la racionalización de trámites que señala la Ley. El servidor público responsable de dicha dependencia deberá ser del nivel directivo.

En razón de lo anterior y teniendo en cuenta que la Subgerencia Administrativa de ENTerritorio es una dependencia del nivel directivo que tiene dentro de su estructura organizacional, según Resolución 276 de 2019, cinco (5) grupos de trabajo, a saber: Servicios Administrativos, Gestión del Talento Humano, Control Interno Disciplinario, Desarrollo Organizacional y Gestión de Pagaduría; dentro de los cuales, el Grupo de Servicios Administrativos adelanta las funciones de planear, desarrollar, divulgar y realizar seguimiento y control a las actividades necesarias para el fortalecimiento del Centro de Atención al Ciudadano CAC, actividades que se encuentran fortalecidas con los demás grupos a cargo de la Subgerencia Administrativa, de manera que coadyuvan al cumplimiento de las funciones correspondientes que atiendan la regulación legal mencionada.

II. CONTEXTO INSTITUCIONAL.

2.1. Identidad organizacional y marco normativo funcional de la Entidad.

Si bien ENTerritorio se creó a partir del Decreto 495 del 20 de marzo de 2019, su función se viene desarrollando desde finales de la década de los 50, cuando el presidente Alberto Lleras Camargo sancionó la Ley 24 del 22 de mayo de 1959, por medio de la cual autorizó la celebración de contratos con entidades de derecho público o privado, con el fin de asegurar el aprovechamiento, la prestación de asistencia técnica y/o el suministro de elementos u otras facilidades, para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico.

En cumplimiento de esta norma, se sancionó en el año de 1967 el Decreto 2080 del 10 de noviembre, por medio del cual se celebró un contrato entre el Departamento Administrativo de Planeación y el Banco de la República, con el fin de establecer una cuenta especial denominada “Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo” cuyo objetivo era el de financiar total o parcialmente a entidades de derecho público o privado para la realización de estudios de factibilidad que permitan la ejecución de proyectos de desarrollo, así:

(...)

*“Artículo 2º. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de Planeación y en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 24 de 1959, celebrará un contrato con el Banco de la República con el fin de que, mediante la prestación de su asistencia técnica, **esta entidad organice una cuenta especial que se denominará "Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo" (FONADE)**, y cuyo objeto será el de financiar total o parcialmente a entidades de Derecho Público o Privado los estudios a que se refiere el presente Decreto”. (resaltado fuera de texto)*

Su objeto era financiar total o parcialmente a entidades de Derecho Público o Privado en los estudios numerados en el artículo primero del citado decreto, a saber:

“(…)

- 1º. Estudios de factibilidad técnico- económica de proyectos o de programas específicos;
- 2º. Estudios complementarios de proyectos cuya factibilidad técnico-económica haya sido demostrada, incluyendo aquellos de ingeniería que fueren necesarios y que requieran mayores elementos de juicio para su evaluación, o ser adicionados con nuevos requisitos para gestionar su financiamiento;
- 3º. Estudios de prefactibilidad sectorial y subsectorial que tengan por finalidad la preparación de proyectos específicos o la cuantificación de inversiones en un sector de la economía nacional;
- 4º. Estudios generales cuyo objeto sea la elaboración de proyectos o de programas específicos;
- 5º. Proyectos específicos comprendidos dentro de los programas de integración económica general y de integración fronteriza Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, especialmente aquellos que tengan un carácter multinacional, y
- 6º. Proyectos específicos relacionados con la integración subregional de los países firmantes del Acta de Bogotá, de agosto 14 de 1966.

Parágrafo. Los estudios complementarios de proyectos específicos cuya factibilidad haya sido demostrada, y los estudios de factibilidad técnico-económica de proyectos específicos, tendrán prelación sobre los estudios de carácter general y de prefactibilidad. “

En el Decreto de creación quedó consagrado que la administración del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE) estaría a cargo de un Comité integrado por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación o su delegado, quien lo presidiría; por el subjefe coordinador de dicha dependencia o su delegado; por el Gerente del Banco de la República o su delegado, y por dos funcionarios de la entidad primeramente citada; y que los contratos de préstamo que se celebraran con cargo al Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), deberían ser suscritos por el Banco de la República previa aprobación del Departamento Administrativo de Planeación, y con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica, si excedían de US\$50.000.00

Posteriormente, mediante el **Decreto 3068 de diciembre 16 de 1968** “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo”, FONADE deja de ser una cuenta especial para convertirse en un Establecimiento Público adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio con la función principal de financiar total o parcialmente a entidades de Derecho Público o Privado, para adelantar los siguientes estudios:

“1º. Estudios de factibilidad técnico-económica de proyectos o de programas específicos;

2º Estudios complementarios de proyectos cuya factibilidad técnico-económica haya sido demostrada, incluyendo aquellos de ingeniería que fueren necesarios y que requieran mayores elementos de juicio para su evaluación, o ser adicionados con nuevos requisitos para gestionar su financiamiento;

3º Estudios de prefactibilidad sectorial y subsectorial que tengan por finalidad la preparación de proyectos específicos o la cuantificación de inversiones en un sector de la economía racional;

4º Estudios generales cuyo objeto sea la identificación de proyectos o de programas específicos;

5º Estudios de proyectos específicos comprendidos dentro de los programas de integración económica general y de integración fronteriza Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, especialmente aquellos que tengan un carácter multinacional; y

6º Estudios de proyectos específicos relacionados con la integración subregional de los países firmantes del Acta de Bogotá, de agosto de 1966.

Parágrafo. Los estudios complementarios de proyectos específicos cuya factibilidad haya sido demostrada y los estudios de factibilidad técnico-económica de proyectos específicos, tendrán prelación sobre los estudios de carácter general y de prefactibilidad.”

En **1992**, con el **Decreto 2168** del 30 de diciembre “Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de proyectos de desarrollo - FONADE” se modifica la naturaleza jurídica pasando de ser un Establecimiento Público del orden nacional a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero denominado Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE - dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y vinculada al Departamento Nacional de Planeación.

El objeto principal se amplía pudiendo actuar como “*agente en el ciclo de proyectos de desarrollo mediante la financiación y administración de estudios, y la coordinación y financiación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo*”. (artículo 2, Decreto 2168 de 1992)

En cuanto a sus funciones generales, el artículo 3, estableció:

1. Celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo.
2. Realizar operaciones de crédito interno y externo, con sujeción a las normas pertinentes;
3. Captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos de fideicomiso, garantía y agencia o pago a que hubiere lugar para estos efectos;
4. Celebrar contratos de fiducia y encargo fiduciario para administrar recursos que transfieran terceros para financiar la ejecución de programas relacionados con su objeto social;
5. Otorgar avales y garantías para créditos destinados a la fase de preparación de proyectos, y esquemas de gerencia de proyectos según prioridades y condiciones determinadas por la Junta Directiva;
6. Vender o negociar su cartera o efectuar titularización pasiva de la misma, impulsar el desarrollo de las firmas consultoras nacionales en sectores críticos para el desarrollo económico según los mecanismos que determine la Junta Directiva;
7. Organizar, actualizar y divulgar el Registro Nacional de Consultores;
8. Celebrar los contratos de fomento de actividades científicas, tecnológicas y ambientales y los demás contratos necesarios dentro de los límites de su objeto.

El Decreto 2606 de diciembre 21 de 1998 “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2168 de 1992*” establece las diferentes etapas que tendría el ciclo de los proyectos mencionados en el artículo 2° del Decreto 2168 de 1992, así:

“ARTÍCULO 1º. *Para los efectos del desarrollo del objeto principal del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, el ciclo de proyectos de desarrollo a que hace referencia el artículo segundo del Decreto 2168 de 1992, tendrá las siguientes etapas:*

1. Preparación. *En esta etapa se incluyen los estudios que sustenten de manera clara y suficiente la decisión y compromiso institucional de realizar la mejor alternativa o rechazar un proyecto de inversión previamente identificado. Incluye la puesta en marcha del conjunto de acciones técnicas, normativas, financieras, operativas, gerenciales y las inversiones necesarias para dar viabilidad a la implementación plena y eficaz del proyecto; así como la formulación, diseño y evaluación de programas, políticas y planes de desarrollo sectorial o territorial. Durante la etapa de preparación se desarrollan actividades como la elaboración de los documentos básicos para la contratación, se desarrollan todos los análisis necesarios para determinar la viabilidad jurídica, financiera, administrativa, ambiental y técnica del proyecto, los estudios necesarios para establecer las mejores vías de ejecución del mismo, se realizan las inversiones y obras previas necesarias para la realización del proyecto, se diseñan los sistemas de evaluación de gestión y resultados que se aplicarán y se llevan a cabo las actividades y obras necesarias para su desarrollo y la obtención de los objetivos inherentes al proyecto.*

2. Ejecución. Es la etapa consistente en el desarrollo y realización de todas las actividades para la obtención de los objetivos y metas a que hace referencia el proyecto de desarrollo. En ella se involucran actividades tales como la revisión de diseños y ajustes finales; asesorías técnicas, legales y financieras; interventorías, construcción de obras si el proyecto se refiere a éstas y en tal caso, su dirección, control de calidad e ingeniería. Durante la etapa de ejecución también se produce la operación del proyecto, que incluye el control, el seguimiento, la conservación y el mantenimiento, así como las asesorías necesarias para la adecuada operación del proyecto.

3. Evaluación. En esta etapa se realizan los análisis posteriores acerca del cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el proyecto de desarrollo. Esas evaluaciones se hacen desde las perspectivas técnica, financiera ambiental, social y económica.”

Con el Decreto 495 del 20 de marzo de 2019 “por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), y se dictan otras disposiciones”, FONADE cambia su denominación a Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial -ENTerritorio en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Denominación, Naturaleza y Domicilio. El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera, se denominará, en adelante, Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio) y tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D. C.”.

A partir de la entrada en vigencia del precitado decreto, todas las referencias y/o disposiciones legales o reglamentarias vigentes relacionadas con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), se entenderán hechas a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio).”

Así mismo, el artículo 5º, ídem, modificó la estructura de la Entidad, determinando la siguiente estructura para su funcionamiento:

1. Junta Directiva
2. Gerente General
3. Oficina Asesora Jurídica
4. Subgerencia de Desarrollo de Proyectos
5. Subgerencia de Operaciones
6. Subgerencia de Estructuración de Proyectos
7. Subgerencia Administrativa
8. Subgerencia Financiera
9. Órganos de Asesoría y Coordinación

En el marco normativo funcional de ENTerritorio, y de acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, hace parte de

la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y conforma el sector descentralizado de la Administración Pública, así:

“Artículo 39º.- Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano. (...)”

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley. (...)”

A continuación, se presenta el marco normativo principal que rige funcionalmente a la Entidad:

NORMA	TEMA REGULADO
Constitución Política de Colombia	Carta de navegación jurídica del Estado Social de Derecho Colombiano
Ley 489 de 1998	Establece la estructura del Estado Colombiano
Decreto 288 de 2004	Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2723 de 2008	Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade.
Decreto 2697 de 2012	Por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto número 288 de 2004.
Decreto 495 de 2019	Por el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — Fonade y se dictan otras disposiciones.
Decreto 496 de 2019	Por el cual se modifica la planta de personal de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio.
Decreto 2406 de 2019	Por el cual se modifica la planta de personal de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial - ENTerritorio.
Decreto 492 de 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

2.2. Funciones y Competencias de las dependencias objeto de reorganización.

Los Decretos 288 de 2004, 2723 de 2008 y 495 de 2019, desagregan puntualmente las funciones de cada una de las áreas que forman parte de la estructura de ENTerritorio, señalando respecto de las áreas que son objeto

de la presente reorganización en los artículos 8° y 10 del Decreto 288 de 2004 y artículo 7° del Decreto 495 de 2019, las siguientes funciones:

Decreto 288 de 2004, artículos 8 y 10:

“ARTÍCULO 8°. Gerencia General. El Gerente General es agente del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción.

Son funciones de la Gerencia General, las siguientes:

- 8.1. Ejercer la representación legal de la Empresa. Los representantes legales suplentes serán los definidos en los estatutos de la entidad.
- 8.2. Dirigir, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, políticas, planes y programas de la Empresa.
- 8.3. Nombrar, remover y contratar a los servidores públicos de la Empresa, efectuar los traslados y remociones y dirigir las políticas de administración de personal de conformidad con las normas vigentes.
- 8.4. Distribuir el personal de la planta de personal teniendo en cuenta la estructura, planes, programas, proyectos de la Empresa.
- 8.5. Constituir apoderados para que representen a la Empresa en asuntos judiciales o extrajudiciales.
- 8.6. Organizar, dirigir y controlar de conformidad con las directrices trazadas por la Junta Directiva, las actividades de la entidad.
- 8.7. Suscribir los actos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a la Empresa, con arreglo a las disposiciones vigentes.
- 8.8. Presentar para estudio y aprobación de la Junta Directiva los proyectos de estatutos internos y someterlos a concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 8.9. Crear y organizar, mediante acto administrativo los Grupos Internos de Trabajo permanentes o transitorios, teniendo en cuenta la estructura, los planes y programas institucionales.
- 8.10. Cumplir y hacer cumplir los Acuerdos de la Junta Directiva.
- 8.11. Adoptar los reglamentos, el manual específico de funciones y requisitos, y los manuales de procedimiento, necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Empresa.
- 8.12. Someter a consideración y aprobación de la Junta Directiva el anteproyecto de presupuesto, sus adiciones, traslados, así como los Estados Financieros de conformidad con lo señalado por la Superintendencia Financiera, y las disposiciones legales sobre la materia que le sean aplicables.
- 8.13. Presentar para consideración y aprobación de la Junta Directiva los planes y programas que se requieran para el desarrollo de la Empresa.
- 8.14. Controlar el manejo de los recursos financieros.
- 8.15. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la Empresa.
- 8.16. Rendir informes generales y periódicos a la Junta Directiva de acuerdo al reglamento;
- 8.17. Rendir los informes requeridos por los Organismos de Control, y demás autoridades competentes.
- 8.18. Ordenar los gastos con cargo al presupuesto, conforme a las normas vigentes, los estatutos y los Acuerdos de la Junta Directiva y delegar esta función de conformidad con las disposiciones legales vigentes;
- 8.19. Definir las políticas referidas al diseño e implementación del sistema de control interno y dirigir lo relacionado con el Control Disciplinario Interno de conformidad con la ley;
- 8.20. Las demás funciones que le sean asignadas.

(...)

“ARTÍCULO 10°. Subgerencia Administrativa. Son funciones de la Subgerencia Administrativa las siguientes:

10.1. Asesorar al Gerente de la Empresa en la formulación de las políticas, planes y programas en lo relacionado con la administración del talento humano y dirigir y controlar su implementación de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

10.2. Asesorar al Gerente de la Empresa en la formulación de las políticas, planes y programas relacionados con la administración de los recursos físicos e informáticos necesarios para el funcionamiento de la Empresa y la ejecución de los programas de la misma.

10.3. Dirigir y coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de las normas y las disposiciones que regulen los procedimientos y trámites administrativos internos, al igual que aquellas que rigen el funcionamiento de la Empresa

10.4. Trazar las políticas y programas de administración, bienestar social, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano y dirigir su gestión.

10.5. Preparar para la firma del Gerente de la Empresa los informes que solicite la Contraloría General de la República y otros organismos de control.

10.6. Atender las quejas o reclamos que presenten los funcionarios o ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en la Empresa, evaluar la magnitud de las fallas y dar traslado, en caso de que lo amerite, a la autoridad competente.

10.7. Velar por la etapa preventiva en cumplimiento de las normas y los reglamentos del régimen disciplinario, mediante la dependencia que se designe para tal efecto.

10.8. Elaborar los estudios y presentar propuestas sobre la organización y desarrollo administrativo, simplificación, agilización y modernización de trámites y procedimientos, desconcentración de funciones y demás asuntos relacionados con la gestión y métodos de trabajo.

10.9. Dirigir y coordinar los procesos para la aplicación oportuna, ágil y eficaz del sistema de pagos que aplica a la Empresa.

10.10. Formular e implementar estrategias de comunicación interna, externa y publicitaria en la Empresa.

10.11. Las demás que le sean asignadas.

Decreto 495 de 2019, artículo 7:

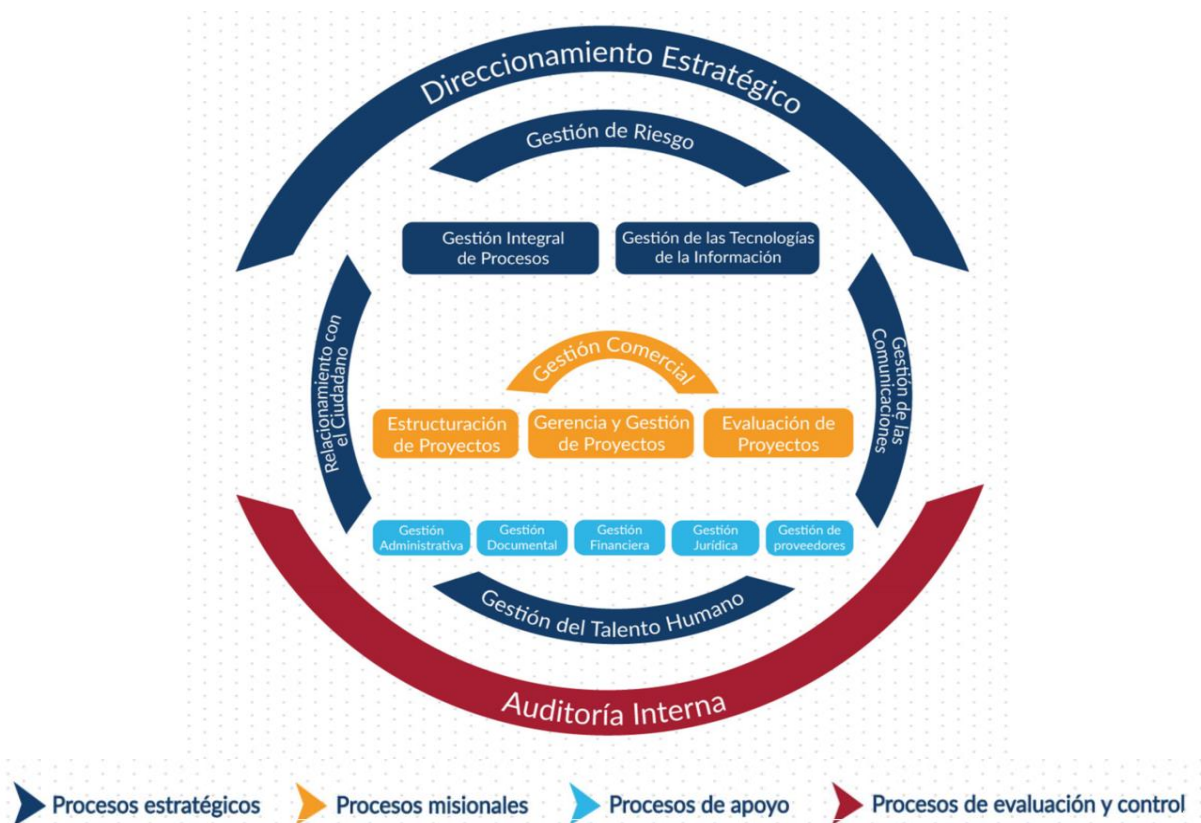
“Artículo 7º. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

1. Asesorar a la Gerencia General y a los demás grupos de trabajo de la Empresa, en la formulación de políticas generales de defensa judicial en asuntos de carácter jurídico.
2. Atender las consultas jurídicas relacionadas con asuntos de competencia de la Empresa.
3. Compilar y sistematizar las leyes, decretos, la normatividad, jurisprudencia y doctrina relativa al régimen de la Empresa y velar por su difusión interna.
4. Conceptuar y establecer los criterios de interpretación jurídica como última instancia de las normas inherentes a la Empresa.
5. Ejercer la Secretaría de la Junta Directiva de la Empresa.
6. Representar judicial y extrajudicialmente a la Empresa en los procesos que se instauren en su contra o que esta deba promover, de conformidad con las facultades que para tal efecto otorgue la Gerencia General.
7. Revisar los actos administrativos y demás documentos que se sometan a su conocimiento.
8. Coordinar estrategias y desarrollar actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales.
9. Apoyar el desarrollo, mantenimiento y mejora continua del Sistema Integrado de Gestión.
10. Coordinar la atención de las solicitudes que formulen las autoridades jurisdiccionales, Ministerio Público, Organismos de Control, al igual que las presentadas por particulares y por otras entidades.
11. Coordinar, con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el desarrollo de criterios y orientaciones de defensa jurídica de conformidad con las políticas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y sobre la base del principio de la unidad de criterio en la administración pública y la seguridad jurídica.

12. Desempeñar las demás funciones señaladas en las normas y las disposiciones que determine la Empresa de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

2.3. Marco Estratégico.

El marco estratégico de ENTerritorio se encuentra reflejado en su mapa de procesos que, entre otras cosas, contiene la clasificación de los procesos internos, a saber: - Procesos Estratégicos, - Procesos misionales, - Procesos de apoyo, y Procesos de Evaluación y Control. El procedimiento de las actuaciones disciplinarias está incluido en el “Proceso Estratégico”, macroproceso: “*Gestión del Talento Humano*”, que contiene el **procedimiento P-TH-11-V03**, del Grupo de Control Interno Disciplinario que, a su turno, contempla una serie de objetivos y alcances respecto a la función disciplinaria.



2.3.1. Procedimiento P-TH-11 V03. Control Interno Disciplinario.

El proceso de Control Interno Disciplinaria tiene como objetivo

“(...) presentar una metodología acorde con los lineamientos y directrices de la Ley Disciplinaria, a efectos de garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa – materia

administrativa sancionatoria, en el trámite de los diferentes procesos disciplinarios adelantados por ENTerritorio, a través de las áreas encargadas de las fases de Instrucción y Juzgamiento, esta última, compuesta por una doble instancia.

El presente procedimiento también tiene como finalidad propender por el respeto de la Dignidad Humana, encuadrada por la Ley 1952 de 2019, como principio rector de la actuación disciplinaria”.

Y goza del siguiente alcance:

“Este documento se presenta como una sencilla guía para consulta y aplicación en el curso de las diferentes etapas del proceso disciplinario, regulado por la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021 y normas adicionales y/o concordantes.

En torno a la aplicación de la nueva Ley Disciplinaria, deben hacerse algunas precisiones:

De conformidad con lo indicado en el artículo 86 de la Ley 1952 de 2019, la acción disciplinaria puede iniciarse de oficio o por información de “servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos”, salvo en los casos en los que se cumpla con lo dispuesto en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992. El proceso disciplinario culmina con la decisión de archivo o providencia de fallo.

En aquellos casos en los que “la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, o cuando la acción no puede iniciarse, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna”¹, decisión que no hace tránsito a “cosa decidida administrativa”² y respecto de la cual no procede recurso alguno.

*De manera transitoria y para aquellos casos en los que para el 29 de marzo de 2022, se haya “surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal”³, el trámite continuará hasta finalizar, bajo los parámetros y directrices de la Ley 734 de 2002. **La Ley 1952 de 2019**, tiene la siguiente aplicación en el tiempo: “Rige a partir del 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 2 relativo a las funciones jurisdiccionales que entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021, y el artículo 33 (que) entrará a regir a partir del 29 de diciembre de 2023 (Art. 265)”⁴. **La Ley 2094 de 2021**, tiene la siguiente aplicación en el tiempo: “Rige a partir del 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 1 relativo a las funciones jurisdiccionales que entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021, y el artículo 7 entrará a regir a partir del 29 de diciembre de 2023 (Art. 73)”⁵.*

Debe indicarse, finalmente, que este procedimiento está dirigido a los servidores y colaboradores de ENTerritorio, adscritos a las áreas encargadas de las fases de Instrucción y Juzgamiento del proceso disciplinario. Lo anterior, de conformidad con la competencia brindada por la Ley 1952 de 2019 y/o normas complementarias y/o adicionales, sin perjuicio del poder preferente radicado en cabeza de la Procuraduría General de la Nación”.

2.3.2. Productos finales del proceso de Control Interno Disciplinario.

Fase de Prevención: Instancia encargada de realizar las capacitaciones, actualizaciones etc., respecto a las novedades del derecho disciplinario y proponer las diferentes medidas a que haya lugar, con el fin de mejorar la gestión interna y evitar el acaecimiento de los riesgos derivados de la función administrativa de ENTerritorio.

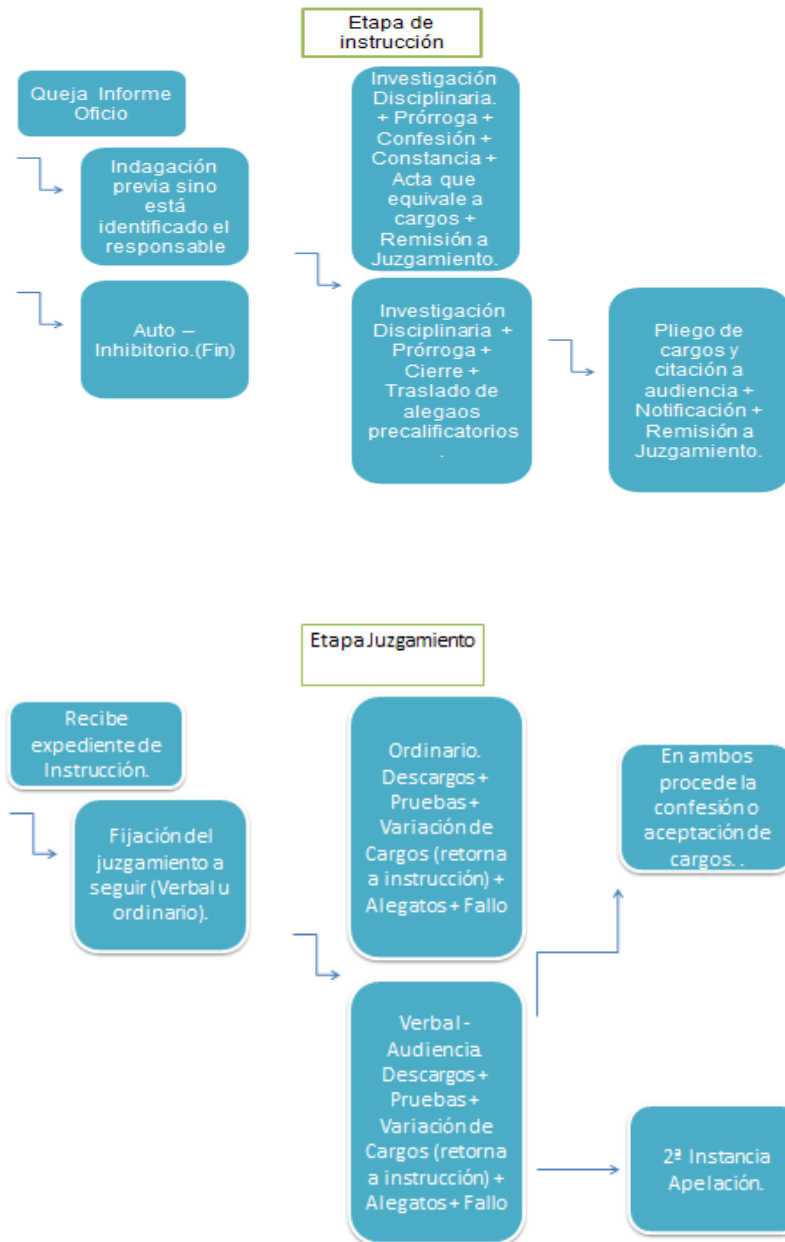
Fase de Instrucción: Instancia encargada de adelantar las siguientes actuaciones, principalmente:

- a. Al recibir la queja o informe, procede a la asignación de radicado, con base en el consecutivo interno del Grupo de Control Interno Disciplinario.
- b. Se asigna el radicado al abogado sustanciador, de conformidad con el turno de reparto interno del Grupo de Control Interno Disciplinario.
- c. Evaluada la queja o informe, pueden obtenerse los siguientes productos: Auto inhibitorio, auto de remisión por competencia, auto de indagación previa o auto de investigación disciplinaria.
- d. Vencida la etapa de investigación, se obtiene el siguiente producto: Auto de cierre de investigación y traslado para alegatos precalificatorios.
- e. Vencido el término de traslado, se procede a evaluar la investigación disciplinaria correspondiente, obteniendo alguno de los siguientes productos: Auto de formulación de cargos o auto de archivo.
- f. Si se suscribe pliego de cargos se procede a su notificación y con esto culmina la fase de instrucción. Si se suscribe auto de archivo, culmina el proceso disciplinario.

Fase de Juzgamiento: Instancia encargada de adelantar las siguientes actuaciones, principalmente:

- a. Al recibir el expediente de la fase de instrucción se procede al reparto.
- b. Se expide el auto de la fijación del juzgamiento a seguir, siendo este el primer producto.
- c. Suscrito el auto anterior, de manera general, se sigue a la etapa de descargos, siendo el auto correspondiente el segundo producto.
- d. Finalmente, se sigue a las fases de alegatos de conclusión (producto 3) y a la suscripción del fallo de primera instancia (producto 4).

EL ESQUEMA O FLUJOGRAMA DEL PROCESO A INTERVENIR



III. DIAGNÓSTICO.

En la actualidad, como se explicó en precedencia, el proceso disciplinario se encuentra regido por la Ley 1952 de 2019, fundamentada en el principio de la dignidad humana y que, como una de sus principales novedades,

trajo consigo la división del proceso sancionatorio en las fases de **instrucción** y **juzgamiento**. Etapas que, como es claro, deben ser adelantadas por funcionarios del mismo rango e independientes entre sí.

Con base en lo anterior, ENTerritorio, una vez entró en vigor la antedicha Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, expidió la Resolución No. 114 de 2022, que decantó de manera transitoria la competencia de la fase de Instrucción en el Grupo de Control Interno Disciplinario y la fase de Juzgamiento en la Subgerencia Administrativa. A pesar de lo cual, y entendiendo que las disposiciones de la referida Ley redundan en una modificación de la estructura de ENTerritorio, desde el Grupo de Control Interno Disciplinario y la Subgerencia Administrativa, se elevó consulta al DAFP, dirigida a obtener concepto sobre la mejor forma de implementar dichas disposiciones y se actualizó el procedimiento interno disciplinario, teniéndose, como producto final, el procedimiento PTH-11-V03.

2.1. Necesidad de reorganización funcional de ENTerritorio en materia de competencias del proceso disciplinario.

Respecto a la división del proceso disciplinario es posible hacer cita de la siguiente norma:

Artículo 12 de la Ley 1952 de 2019 (modificada por el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021), que señala:

Artículo 12. Debido Proceso. *El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo, que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento (...) la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley*".
(Subrayado no textual).

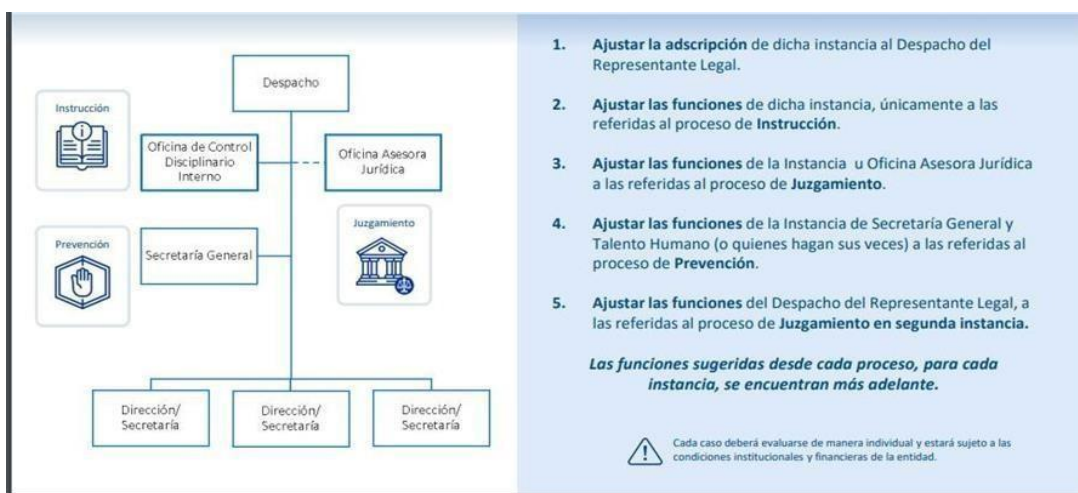
Así las cosas y entendiendo que al pensar en una reingeniería para poder garantizar la implementación de la reforma al Código General Disciplinario – Ley 1952 de 2019, cada organización debe atender las particularidades propias de su infraestructura, personal, recursos, etc. el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, tras consulta de ENTerritorio, le remitió la herramienta: “Caja de Transformación institucional para el Control Disciplinario Interno”⁴, dirigida a lograr una adecuada implementación de la doble instancia y las disposiciones de la nueva Ley.

En concordancia y de conformidad con el contenido de la “Caja de Herramientas”, se entiende que la transición a la Ley 1952 de 2019, implica los siguientes cambios:

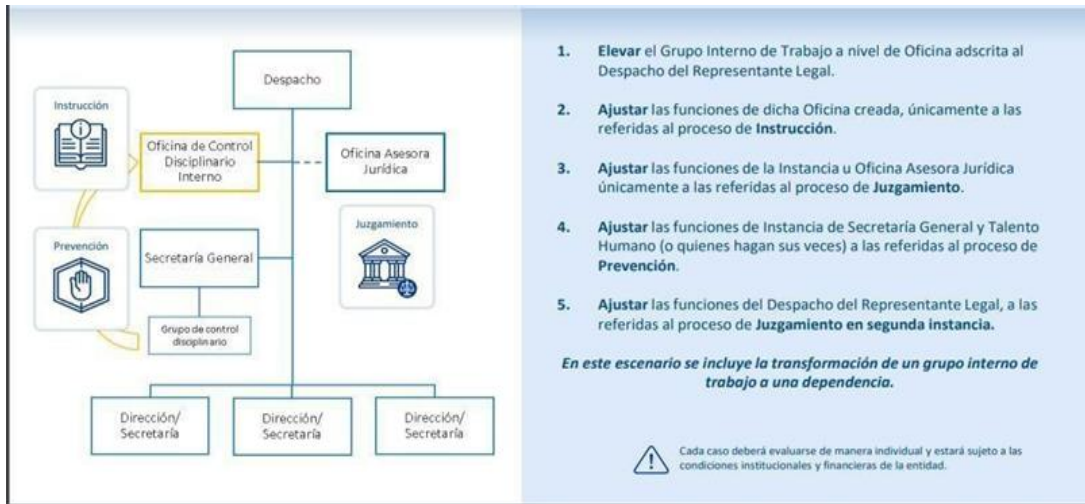
	LEY 734 DE 2002	LEY 1952 DE 2019	LEY 2094 DE 2021
Alcance	Principios rectores Código Disciplinario Único	Expedición Código General Disciplinario	Modifica parcialmente el Código General Disciplinario
Proceso	Reglamentación del procedimiento disciplinario	Ajuste en ejes de la estructura de la norma respecto de: pruebas, faltas disciplinarias, sanciones, revocatoria y procedimiento.	Promoción de la independencia, imparcialidad y autonomía entre la Instrucción y el Juzgamiento
Promoción en la estructura organizacional	Oficina de alto nivel	Unidad / Oficina de alto nivel	Unidad / Oficina de alto nivel
Nivel Jerárquico de los roles	Profesional	Directivo – Asesor – Profesional	Directivo – Asesor – Profesional
Perfil	NA	Abogado	Abogado

Ajuste al nuevo texto normativo y disposiciones legales que puede lograrse, según el DAFP, teniendo en cuenta las siguientes preguntas y opciones.

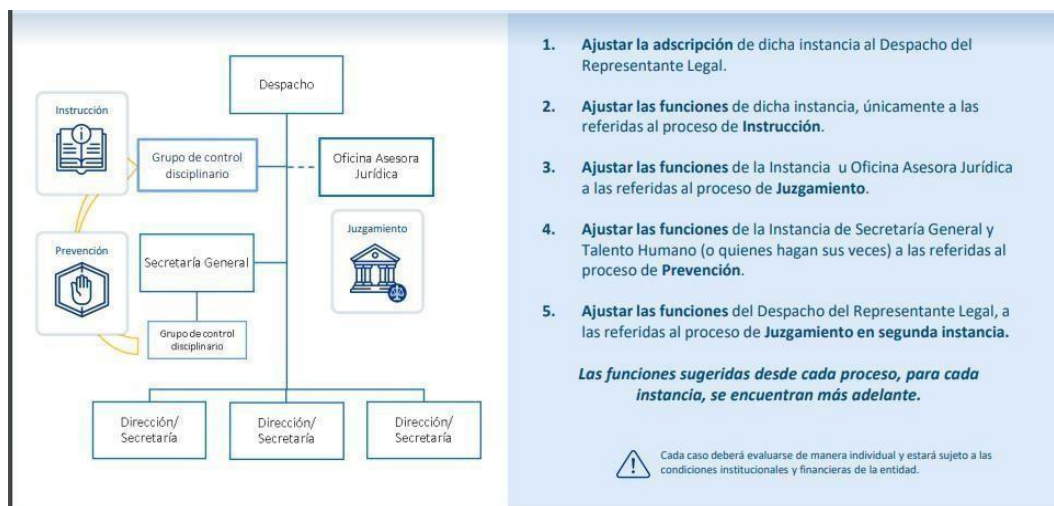
Opción 1: ¿Qué debe hacer su entidad, si ya posee una instancia de Control Disciplinario Interno anivel de Oficina?:



Opción 2: ¿Qué debe hacer su entidad, si ya posee una instancia de Control Disciplinario Interno a nivel de Grupo Interno de Trabajo?:



Opción 3: ¿Qué debe hacer su entidad, si no es viable elevar el actual Grupo Interno de Trabajo a Oficina?:



Así las cosas, desde la Gerencia General, con apoyo en la Subgerencia Administrativa – Grupo de Control Interno Disciplinario y la Oficina Asesora Jurídica, se realizó un detallado análisis de la anterior información y se llegó a la conclusión de que, en la actualidad, ENTerritorio no cuenta con una organización interna que logre reflejar y garantizar el contenido de las disposiciones de la nueva ley disciplinaria 1952 de 2019, razón por la cual, se hace necesario realizar el ajuste institucional correspondiente, en materia de competencias del proceso disciplinario, para lo cual, se entiende que la mejor y más eficiente opción a adoptar, en la medida en que no redunde en erogación o costo alguno e implica el menor impacto para la organización interna, es la No. 3. Implementación de la citada opción que, en todo caso, obliga a la suscripción de un nuevo decreto que modifique las funciones de los funcionarios públicos que detentan las competencias disciplinarias y respecto al cual corresponde el presente estudio técnico.

2.2. Garantías constitucionales inmersas en la nueva disposición normativa.

El ajuste funcional de ENTerritorio, propende, entre otras cosas, por la protección de las distintas garantías procesales y constitucionales.

En efecto, la reforma del artículo 3° de la Ley 2094 de 2021 introduce al régimen disciplinario la **garantía convencional de imparcialidad** que fue exigida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del fallo del 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego Vs. Colombia. Este artículo atribuye la competencia disciplinaria de la primera instancia a dos autoridades: **1. la autoridad disciplinaria de instrucción** que se encargará, entre otros, de iniciar el proceso disciplinario, individualizar al presunto autor de la falta, recaudar el material probatorio, archivar el proceso o proferir pliego de cargos y notificar esta decisión; y **2. la autoridad disciplinaria de juzgamiento**, encargada de recepcionar el proceso proveniente de instrucción con el pliego de cargos notificado, establecer el procedimiento a seguir que puede ser ordinario o verbal, recibir los descargos, practicar pruebas y fallar en primera instancia. los procesos disciplinarios ya sea con decisión sancionatoria o absolutoria.

De esta manera tenemos dos grandes premisas para dar cumplimiento a la garantía de imparcialidad de rango convencional:

1. *El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos del Código General Disciplinario, dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.*
2. *En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.*

Desde una mirada externa de cada entidad pública y en concreto de esta Empresa del Estado, los cambios planteados responden al estándar de garantía en los procesos disciplinarios, para hacerlo compatible con las garantías judiciales del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque el funcionario que conoce de la etapa de instrucción y profiere el pliego de cargos, ya no será el mismo que el que escuche en descargos, ni decreta ni practique las pruebas en la etapa de juzgamiento, para finalmente decidir. La notificación del pliego de cargos es el momento procesal con el que termina la fase de investigación, para dar paso a la de juzgamiento que, según lo expuesto, la debe asumir un funcionario diferente a quien hizo la investigación. La conclusión central recae en la afirmación de que la Ley 2094 de 2021 responde a los estándares internacionales.

En este orden de ideas y conforme el nuevo ordenamiento legal en materia del proceso disciplinario, se hace necesario revisar las capacidades institucionales de ENTerritorio para adecuar su estructura y modificar las actuales funciones de la Oficina de Control Disciplinario Interno, la Subgerencia Administrativa y la Gerencia General.

3. PROPUESTA REORGANIZACIÓN FUNCIONAL EN ENTerritorio.

3.1 Ajuste funcional. Fundamentos de orden legal.

En el siguiente cuadro se muestra el sustento convencional, constitucional y legal de la modificación que se propone al interior de ENTerritorio, con el fin de adaptarse a los cambios suscitados con la promulgación de la nueva Ley 1952 de 2019:

NORMA	TEXTO DE LA NORMA
Artículo 6° de la Constitución Política de Colombia	Artículo 6. <i>Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</i>
Artículo 124 de la Constitución Política de Colombia	Artículo 124. <i>La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.</i>
Numeral 1° del Artículo 8° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. <i>Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.</i>
Artículo 2° Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021.	Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la procuraduría general de la nación e independencia de la acción. <i>Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.</i> <i>Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.</i> <i>Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.</i> <i>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.</i> <i>A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los</i>

NORMA	TEXTO DE LA NORMA
	funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente. La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.
Artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021	Artículo 12. Debido proceso. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento. 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.
Artículo 83 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 72 de la Ley 2094 de 2021	Artículo 83. Ejercicio de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial; la Superintendencia de Notariado y Registro; los Personeros Distritales y Municipales; las Oficinas de Control Disciplinario Interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores. El poder disciplinario de los Personeros Distritales y Municipales no se ejercerá respecto del Alcalde y de los Concejales. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación.
Artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 14 de la Ley 2094 de 2021	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.

NORMA	TEXTO DE LA NORMA
	<i>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.</i> <i>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.</i> <i>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.</i> <i>El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.</i> <i>Parágrafo 1o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.</i> <i>Parágrafo 2o. Las decisiones sancionatorias de las Oficinas de Control Interno y de las Personerías serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</i> <i>Parágrafo Transitorio. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.</i>
Numeral 33 de la Ley 1952 de 2019.	ARTÍCULO 38. DEBERES. Son deberes 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.
Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2094 de 2021	Artículo 265. Vigencia y derogatoria. <i>Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas.</i> <i>Deróguese el artículo 248 de la Ley 1952 de 2019 y deróguese la referencia a las palabras "y la consulta" que está prevista en el numeral 1 del artículo 59 de la ley 1123 de 2007.</i> <i>Los regímenes especiales en materia disciplinaria y las normas relacionadas con la Comisión de Ética del Congreso conservarán su vigencia.</i>

NORMA	TEXTO DE LA NORMA
	<i>Parágrafo 1o. El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.</i> <i>Parágrafo 2o. El artículo 7o de la presente ley entrará a regir treinta meses (30) después de su promulgación. Mientras tanto, mantendrá su vigencia el artículo 30 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132 de la ley 1474 de 2011.</i>

De acuerdo con la normativa anteriormente expuesta, el nuevo sistema disciplinario en Colombia parte de las siguientes premisas que deben ser tenidas en cuenta por todas las Entidades:

- *Toda entidad u organismo del Estado, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.*
- *Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.*
- *El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno deberá ser abogado y pertenecerá al nivel directivo de la entidad.*
- *Las decisiones sancionatorias de las Oficinas de Control Interno serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- *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.*
- *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.*
- *El jefe o director del organismo tendrá competencia para ejecutar la sanción.*

3.2. Propuesta de reorganización funcional de ENTerritorio, para ajustarse a las nuevas disposiciones normativas.

Como se adujo en precedencia y con base en el concepto emitido por el DAFP y su aplicativo: “Caja de Herramientas”, se entiende que en ENTerritorio deben hacerse los siguientes ajustes:

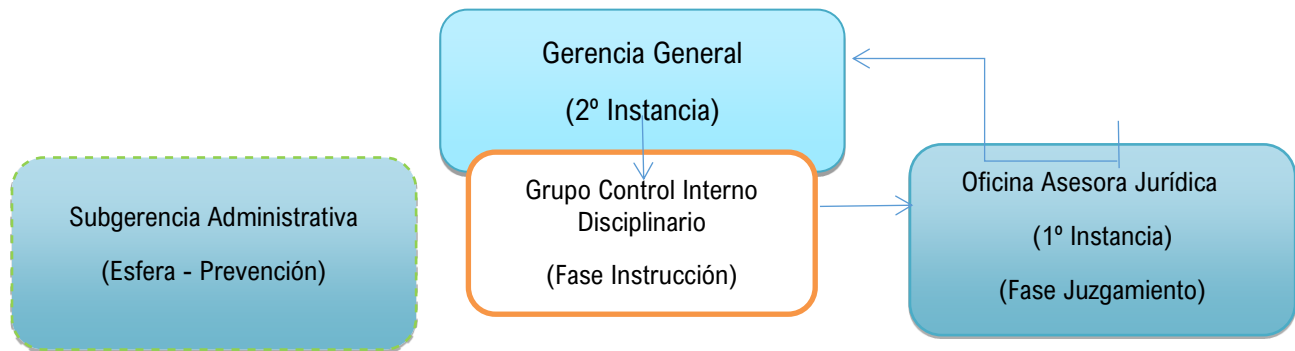


Debiendo suscribirse, en concordancia, un decreto que asigne las funciones: preventiva y disciplinarias correspondientes a la Gerencia General, la Subgerencia Administrativa, la Oficina Asesora Jurídica y el Grupo de Control Interno Disciplinario, implicando lo siguiente: - Modificar los numerales 8.9. y 8.20. del artículo 8, modificar el numeral 10.7. del artículo 10 y se adicionar el numeral 8.21. al artículo 8, del Decreto 288 de 2004, y adicionar el numeral 13 al artículo 7 del Decreto 495 de 2019.

Sustento o base jurídica con la cual, posteriormente, la Entidad podrá suscribir una Resolución Interna que, de manera precisa y disgregada, desarrolle cada una de las competencias radicadas en las mencionadas áreas.

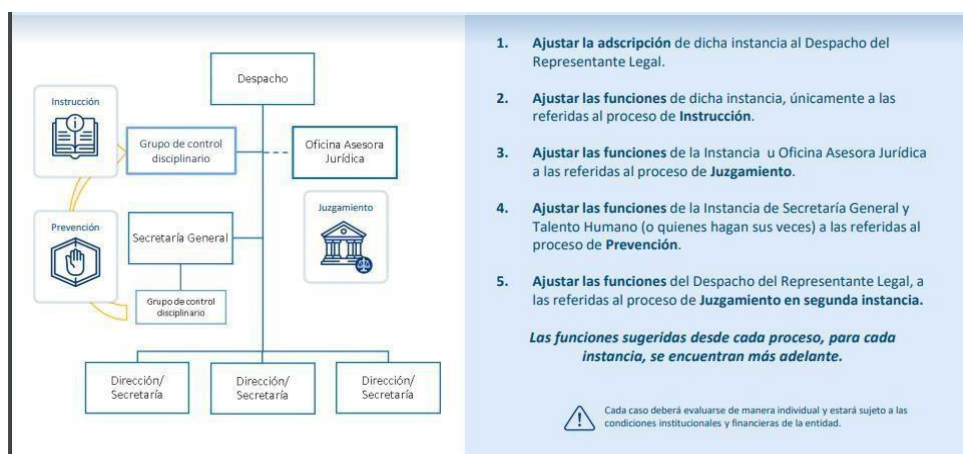
4. REORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL PROCESO INTERNO DISCIPLINARIO DE ENTERRITORIO.

Con base en los cambios planteados, la nueva estructura funcional de ENTerritorio, atinente al proceso disciplinario, es la siguiente:



5. PROPUESTA ECONÓMICA.

Teniendo en cuenta el aplicativo de la “caja de herramientas” del Departamento Administrativo de la Función Pública, la opción 3 resulta ser la más acertada para ENTerritorio:



Se concluye que esto es así, entre otras cosas, porque implica cero impacto fiscal para la Entidad.

En efecto, la propuesta de reorganización funcional que se propone no crea nuevas dependencias, lo que busca es ajustar las funciones relacionadas con las actividades del proceso interno disciplinario, las cuales, serán asumidas por áreas existentes en la Entidad y el personal de planta a cargo.

En concordancia, las actividades de la etapa preventiva serán adelantadas por la Subgerencia Administrativa mediante el grupo de trabajo interno de Gestión de Talento Humano, las actividades de la etapa de instrucción serán desarrolladas por el Grupo de Control Interno Disciplinario y las actividades de la etapa de juzgamiento, se adelantarán por la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, es decir, dependencias que ya existen. Lo anterior, conlleva que se deba adscribir a la Gerencia General el Grupo de Control Interno Disciplinario, que hoy hace parte de la Subgerencia Administrativa.

6. MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES

El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales constituye un instrumento de administración de personal mediante el cual se establecen las funciones y los requisitos exigidos para el desempeño de los empleos que conforman la planta de personal de la entidad.

Los manuales de funciones y competencias laborales se actualizarán una vez suscrito el decreto que sustenta el presente estudio técnico y con el fin de que se tenga sustento legal interno para el desarrollo de las funciones disciplinarias.

JUAN
GUILLERMO
ORTIZ JULIAO
Juan Guillermo Ortiz Juliao

Firmado
digitalmente por
JUAN GUILLERMO
ORTIZ JULIAO

Encargado de las funciones de jefe Oficina Asesora Jurídica