



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA INTERNA DE GESTIÓN AL PROCESO DE  
CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL IDPAC**

**Fecha del informe:** 27/12/2019

**1. OBJETIVO DE LA AUDITORIA.**

Verificar la observancia de lo dispuesto en el Código Único Disciplinario en las diferentes etapas del Proceso Disciplinario, así como la adecuada ejecución de actividades de control y autocontrol, que se encuentran documentadas en los procedimientos que hacen parte del Sistema de Integrado de Gestión del Instituto – Proceso Control Interno Disciplinario.

**2. ALCANCE DE LA AUDITORIA**

Se realizó muestreo aleatorio a los expedientes de los procesos disciplinarios “terminados” durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de octubre de 2019 , a fin de verificar el cumplimiento normativo y la aplicación de los controles definidos en los procedimientos documentados del Proceso Control Interno Disciplinario que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión del Instituto, a saber: IDPAC-CID-PR-01 Versión 2, Control Disciplinario Ordinario, y IDPAC-GC-PR-02 Versión 2 Control Disciplinario Verbal, dentro del marco de lo dispuesto en la Ley 734 de 2002

**3. CRITERIOS DE VERIFICACIÓN**

- Acuerdo 0006 de 2007 "Mediante el cual se modifica el Acuerdo Número 002 de enero 2 de 2007 "Por el cual se determina el objeto estructura organizacional y las funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal y se dictan otras disposiciones" LITERALES AA, BB, CC del ARTICULO 9. SECRETARIA GENERAL
- Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único (C.D.U.)
- Directiva 002 de 2018 Directrices para la Actualización del Sistema de Información Disciplinaria SID
- Circular Conjunta DAFP- PGN 001 de 2002. Mediante la cual se dispuso el funcionamiento de las Oficinas de Control Disciplinario Interno en el Nuevo Código Disciplinario Único
- Directiva 04 de 2002, expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá. Por el cual se dispone la adecuación del control disciplinario interno en virtud de la vigencia de la Ley 734 de 2002. Manual de Contratación y Supervisión – Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC, IDPAC-GC-MA-01 Versión 4.

Página 1 de 17



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

- Normatividad Interna del IDPAC aplicable al Proceso Control Interno Disciplinario. (Caracterización / Procedimientos / Guías / Manuales / Circulares / Planes, Resoluciones etc.)

#### **4. METODOLOGÍA DE LA AUDITORIA**

Se realizó selección de una muestra aleatoria, de los procesos disciplinarios terminados durante el periodo comprendido entre julio de 2018 y octubre de 2019. Mediante la aplicación de la técnica de inspección documental se procedió a verificar el cumplimiento normativo en el marco de la dispuesto en la Ley 734 de 2002, adicionalmente se verificó la aplicación de los controles definidos en los procedimientos documentados que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión del Instituto, a saber: IDPAC-CID-PR-01 Versión 2, Control Disciplinario Ordinario, e IDPAC-GC-PR-02 Versión 2 Control Disciplinario Verbal.

#### **5. RESULTADOS DE LA AUDITORIA**

##### **5.1 CONFORMACIÓN Y ESTRUCTURA DEL GRUPO DE TRABAJO**

En concordancia con lo ordenado en el artículo 34 en la Ley 734 de 2002, que señala: *“Implementar el Control Interno Disciplinario 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”*; y de conformidad con el acuerdo 006 de 2007 en el cual establece que la Secretaría General del Instituto tiene la función de “dirigir” y “Coordinar” las investigaciones de carácter disciplinario en primera instancia<sup>1</sup>, y la segunda instancia está a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, según Artículo 5 literal i) del acuerdo en mención.<sup>2</sup>

La Oficina de Control Interno solicito a la Secretaria General, a la Oficina Asesora Jurídica a la abogada sustanciadora del Proceso de Control Interno Disciplinario, la resolución mediante la cual se crea el grupo de trabajo, no obstante, a la fecha de cierre del presente seguimiento el documento no fue aportado. Sin embargo, mediante la revisión del soporte documental aportado, se evidencio comunicación Rad No. 2014IE4241del 07.07.2014, suscrita por el Profesional Universitario encargado de ejecutar el proceso, en la cual solicita:

<sup>1</sup> Acuerdo 006 de 2007 ARTICULO 9. SECRETARIA GENERAL. Son funciones de la Secretaría General, las siguientes: (...) e) Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con las investigaciones de carácter disciplinario que se adelanten, en primera instancia, contra los funcionarios o ex funcionarios de la entidad, de acuerdo con las normas legales vigentes sobre la materia.

<sup>2</sup> Acuerdo 006 de 2007 ARTICULO 5. OFICINA ASESORA JURIDICA. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes: i) Proyectar en segunda instancia los actos relacionados con el control interno disciplinario para la firma de la Dirección, de acuerdo con la normatividad vigente.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

*“...se sirva a realizar los trámites pertinentes para la creación de la oficina o el fortalecimiento del grupo de trabajo de acuerdo a lo señalado en la Resolución 228 de 2007, encargado de tramitar en primera instancia los procesos disciplinarios, cuyo artículo segundo señala:*

*El grupo formal de trabajo encargado de ejercer el control disciplinario estará conformado por:*

*El Secretario o Secretaria General quién lo coordinará. En caso de impedimento o recusación la coordinación será ejercida para el caso específico, por cualquiera de los Subdirectores (as) de la entidad, en los términos establecidos del artículo 87 de la Ley 734 de 2002.*

*Dos abogados (as) funcionarios del nivel profesional...”*

Verificados los perfiles de los funcionarios que conforman el actual grupo – Secretario General y Profesional Universitario - se evidencio que ambos son profesionales en derecho, adicionalmente el Secretario General cuenta con formación en nivel de maestría, y la profesional Universitario con estudios en especialización y diplomados en control interno disciplinario, cumpliendo con los perfiles exigidos para el ejercicio de las actividades propias del proceso.

Frente a los lineamientos impartidos por el Alcalde Mayor de Bogotá en la Directiva 007 de 2013, mediante la cual da *“Orientaciones para el fortalecimiento de las oficinas de control disciplinario en el distrito capital o las que hagan sus veces”*, disponiendo, que el nominador de las entidades y organismos distritales, debe *“realizar las acciones pertinentes que permitan diagnosticar las necesidades que presentan las Oficinas de Control Interno Disciplinario”* (...), que para el caso de las Secretarías y entidades descentralizadas que no cuente con Oficina de Control Interno Disciplinario, se dispongan las acciones necesarias para la creación de la misma,<sup>3</sup> al respecto, realizada la revisión

<sup>3</sup> DIRECTIVA 007 DE 2013 **Numeral 1** Fortalecimiento de las Oficinas de Control Interno Disciplinario y/o quien haga sus veces. El nominador de las entidades y organismos distritales, en coordinación con la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios y el acompañamiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, deberá realizar las acciones pertinentes que permitan diagnosticar las necesidades que presentan las Oficinas de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces respecto al óptimo cumplimiento de la función disciplinaria. Dichas acciones deben contener como mínimo: \*Estudio de cargas laborales actualizado. \*Verificación de los actuales perfiles profesionales del operador y funcionarios sustanciadores, tipo de vinculación, código y grado. El presente diagnóstico debe entregarse a la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente Directiva. **Numeral 1.1.** En las Secretarías Distritales y entidades descentralizadas donde no existe la Oficina de Control Interno Disciplinario. El nominador de las entidades y organismos distritales debe realizar las acciones para la creación de las Oficinas de Control Interno Disciplinario que dependan directamente del nominador conforme a lo estipulado



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

de los documentos aportados a la auditoria, se evidencio que el Instituto adelanto las gestiones referentes al fortalecimiento del Grupo de Trabajo de Control Interno Disciplinario, consistentes en solicitud de concepto técnico al Departamento Administrativo del Servicio Civil, para la modificación de la estructura organizacional en la cual se incluyó la Oficina de Control Interno Disciplinario Rad No. 2014EE1884, así como los informes de avance de la adopción de los lineamientos de la Directiva 007 de 2013, reportados al Director Distrital de Asuntos Disciplinarios del momento, Rad No. 2013EE13674 del 21.11.2013, Rad No. 2013EE14708 del 20.12.2013, Rad No. 2013EE14823 del 26.12.2013, Rad No. 2014EE220 del 10.01.2014 y Rad No. 2014EE13833 del 12.12.2014

Por lo anterior mencionado, y en vista de los tramites adelantados, esta Oficina recomienda, de acuerdo a las directivas expedida por el Alcalde Mayor, tomar las medias a que haya lugar, tendientes al fortalecimiento del Grupo de Trabajo de control interno disciplinario.

De igual forma, se recomienda preparar el equipo para la entrada en vigencia del Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019, que derogaron la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, atendiendo lo dispuesto por el Alcalde Mayor de Bogotá en la Circular 007 de 2019, consistente en capacitación para el talento humano encargado del ejecutar el proceso, y el acondicionamiento de los espacios necesarios para la puesta en marcha de la oralidad en los procesos disciplinarios.

## **5.1 PROCEDIMIENTO IDPAC-CID-PR-01 VERSIÓN 2, CONTROL DISCIPLINARIO ORDINARIO**

### **5.1.1 Generalidades del procedimiento**

El procedimiento objeto de auditoria hace parte del Sistema Integrado de Gestión del Instituto, la más reciente verificación actualización fue realizada el 06 de noviembre de 2015, versión que esta publicada en la intranet y es de fácil consulta para funcionarios y contratistas en la ruta: <https://intranetidpac.azurewebsites.net/mapa-de-procesos/plataforma SIGPARTICIPO>.

Revisado el procedimiento, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución Distrital 114 de 2010 *"Por la cual se actualiza el Manual Distrital de Procesos y Procedimientos Disciplinarios para las entidades distritales a las que se aplica el Código Disciplinario Único"*, modificada por la Resolución 284 de 2013, se evidenció que el procedimiento adoptado en el Instituto no comprende el trámite del recurso de queja

en el Artículo 76 de la Ley 734 de 2002. El Operador Disciplinario a cuyo cargo esté la oficina debe contar, como mínimo, con el siguiente perfil: \*Abogado con especialización en Derecho Administrativo, Derecho Disciplinario, Derecho Procesal y/o Derecho Penal, Derecho Constitucional y/o Derechos Humanos. \*En ningún caso su vinculación, o la de los sustanciadores, podrá ser por contrato de prestación de servicios.

Página 4 de 17



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

establecido en el artículo 118 de la Ley 734 de 2002,<sup>4</sup> De igual manera, esta Oficina recomienda revisar los términos establecidos para las diferentes etapas del proceso disciplinario, toda vez que, en algunos casos los términos son menores a los señalados en la Resolución Distrital 114 de 2010.

En lo referentes a los "*Lineamientos o Políticas de Operación*" "*Generalidades del Procedimiento*" se recomienda identificar con claridad el responsable de la administración, registro y alimentación del Sistema de Información Disciplinario en el Instituto.

**Observación No. 1**

El proceso de Control Disciplinario Interno inobserva lo dispuesto en la Resolución Distrital 114 de 2010, en lo relacionado con el trámite del recurso de queja, toda vez que este lineamiento no se encuentra incluido en el Procedimiento "Control Disciplinario Ordinario"

**Recomendación No. 1**

Revisar y actualizar el procedimiento IDPAC-CID-PR-01 Versión 2, Control Disciplinario Ordinario, incluyendo los aspectos que le son aplicables según la normatividad vigente.

**5.2. PROCEDIMIENTO IDPAC-CID-PR-02 VERSIÓN 2, CONTROL DISCIPLINARIO VERBAL**

**5.2.1 Generalidades del procedimiento**

El procedimiento objeto de auditoría hace parte del Sistema Integrado de Gestión del Instituto, la última actualización fue realizada el 06 de noviembre de 2015, versión que esta publicada en la intranet y es de fácil consulta para funcionarios y contratistas en la ruta: <https://intranetidpac.azurewebsites.net/mapa-de-procesos/> plataforma SIGPARTICIPO.

Revisado el procedimiento de acuerdo con los parámetros establecidos en la Resolución Distrital 114 de 2010 "*Por la cual se actualiza el Manual Distrital de Procesos y Procedimientos Disciplinarios para las entidades distritales a las que se aplica el Código*

<sup>4</sup> Ley 734 de 2002 Artículo 118. Trámite del recurso de queja. Dentro del término de ejecutoria de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciere oportunamente, se rechazará. Dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término anterior, el funcionario competente enviará al superior funcional las copias pertinentes, para que decida el recurso. El costo de las copias estará a cargo del impugnante. Si quien conoce del recurso de queja necesitare copia de otras actuaciones procesales, ordenará al competente que las remita a la mayor brevedad posible. Si decide que el recurso debe concederse, lo hará en el efecto que corresponde.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

*Disciplinario Único.*” Modificada por la Resolución 284 de 2013, se evidencio que procedimiento comprende el recurso de apelación, no obstante, no se describen en detalle las etapas y términos legales a aplicar para la expedición del auto que resuelve sobre la procedencia o no, del recurso de apelación.

Al igual que el Procedimiento Ordinario, en lo referentes a los “*Lineamientos o Políticas de Operación*” “*Generalidades del Procedimiento*” se recomienda identificar con claridad el responsable de la administración, registro y alimentación del Sistema de Información Disciplinario en el Instituto, así como complementar y actualizar el glosario, basado en lo dispuesto en la Resolución Distrital 114 de 2010.

### **5.3 CUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS LEGALES**

Para la verificación del cumplimiento de los términos legales de acuerdo a lo consagrado en el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002, fue realizado un muestreo aleatorio entre los procesos disciplinarios terminados durante el periodo objeto de seguimiento, lo anterior en concordancia con lo señalado en Artículo 95 de la mencionada ley, relacionado con la reserva que poseen los procesos disciplinarios, que reza:

*“ARTÍCULO 95. RESERVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia.*

*El investigado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.”*

De los treinta y siete (37) expedientes disciplinarios reportados en estado terminado durante el periodo objeto de auditoria (julio 2018 a octubre 31 de 2019) por parte de profesional Universitario encargado de ejecutar el proceso disciplinario, mediante correo electrónico del 18.11.2019, fueron seleccionados nueve (9), correspondientes al 23%, con el objeto de verificar el cumplimiento de los términos legales consagrados en los artículos 150 (6 meses indagación preliminar)<sup>5</sup>, artículo 156 modificado por el art. 52 de la

<sup>5</sup> **Ley 734 de 2002, ARTÍCULO 150. PROCEDENCIA, FINES Y TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR.** En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar. La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

Ley 1474 de 2011 (12 meses investigación disciplinaria)<sup>6</sup> y 171<sup>7</sup> (fallo segunda instancia - 45 días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso) del Código Único Disciplinario, a saber:

| No. | Proceso        | Fecha terminación | Estado                              |
|-----|----------------|-------------------|-------------------------------------|
| 1   | SGD-034-2018   | 12.08.2019        | Archivo Definitivo                  |
| 2   | SGD 015-2018   | 18.09.2018        | Fallo Absolutorio Primera Instancia |
| 3   | SGD 025-2017   | 15.05.2018        | Archivo Definitivo                  |
| 4   | SGD 001-2016   | 06.06.2018        | Fallo Absolutorio Segunda Instancia |
| 5   | SGD 009-2017   | 09.05.2019        | Fallo Absolutorio Primera Instancia |
| 6   | SGD -014 -2017 | 02.10.2018        | Archivo Definitivo                  |
| 7   | SDG-029-2017   | 30.07.2018        | Archivo Definitivo                  |
| 8   | SDG-031-2018   | 03.06.2019        | Archivo Definitivo                  |
| 9   | SG-002-2018    | 13.02.2019        | Archivo Definitivo                  |

**Tabla No. 1 Muestreo Expedientes**

investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses. Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

<sup>6</sup> **Ibidem ARTÍCULO 156. TÉRMINO DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA.** <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> El término de la investigación disciplinaria será de doce meses, contados a partir de la decisión de apertura. En los procesos que se adelanten por faltas gravísimas, la investigación disciplinaria no podrá exceder de dieciocho meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculpados. Vencido el término de la investigación, el funcionario de conocimiento la evaluará y adoptará la decisión de cargos, si se reunieren los requisitos legales para ello o el archivo de las diligencias. Con todo si hicieron falta pruebas que puedan modificar la situación se prorrogará la investigación hasta por la mitad del término, vencido el cual, si no ha surgido prueba que permita formular cargos, se archivará definitivamente la actuación

<sup>7</sup> **Ibidem ARTÍCULO 171. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA.** <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. Si lo considera necesario, decretará pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se ampliará hasta en otro tanto. **PARÁGRAFO.** El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

En los expedientes seleccionados se evidenció que, en lo referente al caso SGD 025-2017, el término establecido en el Código Único Disciplinario para adelantar el trámite de indagación preliminar fue excedido, toda vez que, el auto de indagación preliminar fue proferido el 21.07.2017, y el auto que dispone la terminación de indagación preliminar y archivo del expediente es de fecha 15.05.2018, superando así el término de seis (6) meses consagrado en la Ley, a su vez, la falta disciplinaria no corresponde a la excepción de *“investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario”*, caso en el cual el término puede ser ampliado por otros seis meses.

No obstante, frente al no cumplimiento de los términos en el Proceso Disciplinario, el Consejo de Estado en Sentencia 00753 de 2011, se pronunció al respecto haciendo énfasis en que dicho vencimiento no constituye una violación al debido proceso, y que, a su vez, tampoco conlleva a la nulidad del proceso disciplinario, como se extracta a continuación:

*“Resulta claro que el incumplimiento del término de indagación previa no conduce a que el órgano de control disciplinario incurra automáticamente en una grave afectación de garantías constitucionales y a que como consecuencia de ésta toda la actuación cumplida carezca de validez. En ese mismo sentido se pronunció ésta Corporación en providencia del 23 de mayo de 2011.”*

*“Siguiendo la línea argumentativa expuesta con anterioridad; sobre el término de la investigación disciplinaria (6 meses) esta Corporación ha sostenido que el solo vencimiento del plazo no implica la pérdida de competencia de la Procuraduría para actuar y tampoco se encuentra prevista como causal de nulidad del proceso disciplinario. Así, en un caso similar a éste, la Sala concluyó que, si bien el término de la investigación disciplinaria excedió al previsto en la Ley, ello “no constituye una violación al debido proceso por dilación injustificada en el trámite de la investigación”*

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-875/11 menciona:

*“El proceso se encuentra regido, entre otros, por los principios de celeridad y eficacia los cuales buscan que los trámites procesales se desarrollen con sujeción a los precisos términos señalados en la ley procesal y que el proceso concluya dentro del menor término posible y logre su finalidad, a través del pronunciamiento de la correspondiente sentencia.”*





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

*“El impulso de la actuación procesal está diseñada en relación con el tiempo, que es factor esencial para su celeridad y eficacia, entendida esta última en función del logro del objetivo del proceso.”*

Bajo dichos pronunciamientos, el incumplimiento de los términos no afecta la actuación disciplinaria, no obstante, esta Oficina recomienda la observancia de los términos procesales definidos en la Ley 734 de 2001, toda vez que, el no cumplimiento de los mismos, vulnera principios rectores de las actuaciones administrativas como lo son el principio de celeridad y eficacia, consagrados en el Artículo 3 del Código Contencioso Administrativo y artículo 94 del Código Único Disciplinario.

De la revisión documental realizada no se encontró evidencia en los expedientes SGD-031-2018, SGD-002-2018 y SGD-034-2018 de la constancia de ejecutoria del auto de archivo definitivo, lo anterior en el marco de lo dispuesto del artículo 164 del CUD que establece:

*“En los casos de terminación del proceso disciplinario previstos en el artículo 73 y en el evento consagrado en el inciso 3o. del artículo 156 de este código, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada.”*

**Observación No. 2**

Realizada la verificación documental pertinente, se evidenció que el proceso de Control Interno Disciplinario incumple con la inclusión de la constancia de ejecutoria de auto de archivo definitivo en tres expedientes.

**Recomendación No. 2**

Efectuar revisión de los expedientes e incluir en estos el total de la documentación correspondiente, de igual manera diseñar e implementar controles que aseguren que esta situación no se repita en el futuro, todo lo anterior en observancia de lo dispuesto en el Código Único Disciplinario, y en atención a lo establecido en el Manual Gestión de Archivo y Transferencias IDPAC-GD-MA-04, en observancia de los principios de organización,

Continuando con la verificación documental que obra en los expedientes disciplinarios, se observa una inadecuada acumulación de procesos en el caso SGD 001-2016, debido a que, bajo un mismo hilo procesal fueron llevado dos casos de pérdida de elementos que

<sup>8</sup> **Manual Gestión de Archivo y Transferencias IDPAC-GD-MA-04 PRINCIPIOS PARA LA ORGANIZACIÓN** Cada Dependencia de la Entidad (Dirección, Secretaría General, Subdirecciones, Oficinas) debe mantener su archivo de gestión correctamente organizado mediante la formación de expedientes y series documentales, de acuerdo con criterios archivísticos previamente establecidos.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

se dieron en diferentes circunstancias y a distintos funcionarios, al respecto la Corte Constitucional en sentencia Sentencia No. T-508/93 señala:

*“Mucho se discutió sobre la acumulación en materia disciplinaria, por ausencia de legislación expresa. El decreto 3404 de 1983, reglamentario de la Ley 25 de 1974, en su artículo 8o. contempla que la acumulación de averiguaciones disciplinarias “contra una misma persona procederá de oficio o a solicitud del encartado, siempre y cuando no se haya proferido fallo de primera instancia”. El anterior supuesto normativo vino a ser superado, dando solución a la dificultad interpretativa sobre la procedencia de las acumulaciones en la materia, por el también artículo 8o. de la Ley 13 de 1984, al disponer que cuando “contra un mismo funcionario se adelanten varias investigaciones disciplinarias, éstas se acumularán y fallarán en un solo proceso. Lo mismo se hará cuando se trate de faltas conexas”. En consecuencia, no existe duda, sobre la posibilidad de la acumulación en las averiguaciones disciplinarias en las dos oportunidades que trae la norma, es decir, cuando contra un mismo funcionario se adelanten varias y cuando se trate de faltas conexas.”*

Por su parte el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia N° 11001-03-25-000-2011-00236-00(0800-11) de 17 de abril de 2013, menciona que la acumulación de procesos en materia disciplinaria opera cuando se configuran los dos factores de conexidad, es decir, “se trata de idéntica persona (sujeto disciplinado) y de faltas disciplinarias similares (contenido material)”.

En el caso objeto de estudio, se evidenció que ambos fallos fueron absolutorios, para uno de los disciplinados en primera instancia y para el otro en segunda instancia, así mismo en el expediente obra constancia ejecutoria de los fallos.

**Observación No. 3**

El proceso de Control Disciplinario Interno inobserva lo establecido en el artículo 81 del CUD.<sup>9</sup>, en lo relacionado con los criterios a aplicar para la acumulación procesal.

**Recomendación No. 3**

Identificar en el Procedimiento Control Disciplinario Ordinario, de acuerdo a lo dispuesto CUD, los criterios bajo los cuales opera la figura jurídica de acumulación de procesos, y asegurar su aplicación de manera adecuada.

<sup>9</sup> Ley 734 de 2002 ARTÍCULO 81. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CONEXIDAD. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso. Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

### 5.3.1 EXPEDIENTES VERIFICADOS

#### 1. Proceso SGD-034-2018

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 26.11.2018

**Hecho materia de la investigación:** No cumplimiento de las funciones propias del cargo

**Apertura de la Indagación Preliminar:** Auto de Indagación Preliminar No. 2018-026 del 28 de diciembre de 2018

**Auto que ordena practica de pruebas:** 28 de diciembre de 2018

**Cierre de la Indagación Preliminar:** Auto No. 032-2019 por medio del cual se ordena archivo definitivo del 12 de agosto de 2019

No se evidencia en el expediente constancia de ejecutoria del auto de archivo definitivo, al respecto, es de aclarar que no se documenta observación debido a que la materialidad de la muestra no es representativa.<sup>10</sup>, no obstante, se recomienda que para los casos de auto de archivo definitivo, se garantice la inclusión de dicha constancia, en los expedientes disciplinarios.

#### 2. Proceso SGD 015-2018

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 30.04.2018

**Hecho materia de la investigación:** utilización del cargo para participar en propaganda política.

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2018-008 por el cual se ordena adelantar proceso verbal y se cita a audiencia

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Última audiencia 18.09.2018. Fallo absolutorio

En el expediente obra constancia de ejecutoria de Fallo absolutorio.

#### 3. Proceso SGD 025-2017

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 13.07.2017

**Hecho materia de la investigación:** Presunta irresponsabilidad (no falta disciplinaria)

**Apertura de la Indagación Preliminar:** auto de Indagación Preliminar No. 2017-017 del 21 de julio de 2017.

**Auto que ordena practica de pruebas:** 21 de julio de 2017.

**Cierre de la Indagación Preliminar:** Auto No. 2018-005 Por el cual se dispone de terminación de indagación preliminar y archivo del expediente del 15 de mayo de 2018.

En el expediente obra constancia de ejecutoria del auto de archivo definitivo del 29 de mayo de 2018.

<sup>10</sup> Ley 734 de 2002 ARTÍCULO 164. ARCHIVO DEFINITIVO. En los casos de terminación del proceso disciplinario previstos en el artículo 73 y en el evento consagrado en el inciso 3o. del artículo 156 de este código, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

**4. Proceso SGD 009-2017**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 01.03.2019

**Hecho materia de la investigación:** comentario indebido a integrante del Consejo consultivo LGBT

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2017-001 del 08 de marzo de 2017

Por el cual se ordena investigación disciplinaria y practica de pruebas

**Auto que ordena practica de pruebas:** 08 de marzo de 2017

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Fallo absolutorio de primera instancia No. 021-2019 del 09 mayo de 2019.

En el expediente obra constancia de ejecutoria del Fallo absolutorio de primera instancia del 07 de junio de 2019.

**5. Proceso SGD-014-2017**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 06.04.2017

**Hecho materia de la investigación:** No repuesta Derecho de Petición

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2017-008 del 12.05.2017 de indagación preliminar y se comisiona a la práctica de pruebas.

**Auto que ordena practica de pruebas:** 15 de mayo de 2017

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2018-015 del 06.08.2018 Por el cual se declara la terminación de una Indagación Preliminar y el archivo definitivo del expediente 014-2018.

**Fallo de segunda Instancia:** recurso de apelación interpuesto por el quejoso No. 2018ER12038 del 29.08.201

Auto No. 2018-015 del 02.10.2018 por el cual se resuelve recurso de apelación dentro de la investigación disciplinaria 014-2017. Declarado desierto por falta de requisitos sustanciales.

**6. Proceso SGD-029-2017**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 29.09.2017

**Hecho materia de la investigación:** Exigencia de horario a contratista

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2017-019 del 17.10.2017

Por el cual se ordena indagación preliminar.

**Auto que ordena practica de pruebas:** 17 de octubre de 2017

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2018-012 del 29.06.2018 Por el cual se declara la terminación de una indagación preliminar y el archivo definitivo. Obra en el expediente constancia de ejecutorio del 30.07.2018



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

**7. Proceso SGD-031-2018**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 11.10.2018

**Hecho materia de la investigación:** Perdida de elementos

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2018-023 del 24.12.2018 Por el cual se ordena iniciar indagación preliminar en contra de persona determinada

**Auto que ordena practica de pruebas:** 17 de octubre de 2017

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 027-2019 del 03.06.2019 Por el cual se ordena la terminación de la actuación y su archivo definitivo. No obra en el expediente constancia de ejecutoria del auto

**8. Proceso SGD-002-2017**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 12.12.2017

**Hecho materia de la investigación:** Irregularidades mora trámite comunicaciones internas y externas

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2018-001 del 25.01.2018 Por el cual se ordena apertura de indagación preliminar y se comisiona a un profesional.

**Auto que ordena practica de pruebas:** 25 de enero de 2018

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 002-2019 del 13.02.2019 Por el cual se ordena la terminación de la actuación y su archivo definitivo. En el expediente no obra constancia ejecutoria del auto.

**9. Proceso SGD-001-2016**

**Fecha de Conocimiento de los hechos:** 27.01.2016

**Hecho materia de la investigación:** Perdida de elementos

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 001-2016 del 02.02.2016 Por el cual se ordena investigación disciplinaria.

**Auto que ordena practica de pruebas:** Auto No.009-2016 del 07.07.2016 por el cual se ordena la práctica de pruebas.

**Pliogo de cargos:** Auto No. 2017-001 Por el cual se profiere pliego de cargos del 05.07.2017. Auto No. 2017-013 Por el cual se ordena correr traslado para alegatos de conclusión 29.09.2017.

**Fallo de Primera Instancia:** 16 de noviembre de 2017

**Segunda Instancia** Recurso de apelación del 12.12.2017. Se dio traslado al competente, Oficina Asesora Jurídica. Recurso resuelto el 06.06.2018, el fallo de primera instancia fue revocado.

**Apertura de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2016-011 del 16.08.2016 Por el cual se ordena indagación preliminar, y por el cual se vincula otro funcionario al proceso.

**Cierre de Investigación Disciplinaria:** Auto No. 2017-005 del 09.06.2017 Por el cual se decide cierre de la investigación Disciplinaria.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

### 5.3.2 ATENCIÓN DE DENUNCIAS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN

Dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." Todas las peticiones presentadas, entre estas las denuncias por presuntos actos de corrupción deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

En virtud de lo anterior, en el Instituto, las denuncias recibidas que cuenten con las características de denuncias por actos de corrupción son remitidas al Grupo de Trabajo de Control Interno Disciplinario. Durante la actual vigencia, el Sistema de Atención al Ciudadano recibió por los diferentes medios dispuestos por el IDPAC para dicho fin, cuarenta y tres (43) denuncias por presuntos actos de corrupción, de estas fueron seleccionadas mediante muestreo aleatorio el 10% correspondiente a cuatro (4) peticiones atendidas evidenciando la respuesta de las mismas a saber:

| Número petición | Asunto   | Dependencia                              | Trámite adelantado para la petición  |
|-----------------|--|--|--|
| 380632019       | BUEN DIA QUEREMOS REPORTAR UN NEGOCIO ILEGAL QUE IMPULSA LA PROSTITUCION EN EL BARRIO CIUDAD MONTES  | OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO | Se remitió por competencia a la SECRETARIA DE GOBIERNO - ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE ARANDA. El día 19 de febrero de 2019.                              |
| 373002019       | ES UN SITIO QUE DICE SER REHABILITACION PERO ESO ES UN NEGOCIO LAS INSTALACIONES NO SON LAS ADECUADAS PARA LA REHABILITACION HAY MALTRATO FISICO Y PSICOLOGICO | OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO | Se remitió por competencia a la SECRETARIA DE GOBIERNO. El día 20 de febrero de 2019.  |
| 729512019       | POR FAVOR ENVIARLO A ESTOS CORREO DEL PATRIMONIOQUE ENCONTRE WEB PROGRAMANACIONALCTI@MINCULTURA.GOV  | OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO | De conformidad con el art. 17 de la Ley 1755 de 2015, se le solicitó al peticionario completara su petición, por ser confusa. No la completó.        |
| 1440012019      | ASUNTO SOLICITUD DE SEGUIMIENTO E INVESTIGACION DISCIPLINARIO PRESIDENTE DE JUNTA DE ACCION COMUNAL BARRIO CAMELIA IV SECTOR                                   | OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO | Fue remitida por competencia a la Subdirección de Asuntos Comunales – IDPAC el día 18 de junio de 2019, bajo el número de radicado CORDIS 2019ER6393 |

Tabla No. 2 Muestreo Denuncias

### 5.4. CONTROL DOCUMENTAL

En visita administrativa realizada el 25 de noviembre en las instalaciones de la Sede B, se evidencio que el Grupo Formal de Trabajo cuenta con oficina independiente, amplia y suficiente en espacio y seguridad, así mismo se evidencio que los expedientes se encuentran resguardado en un archivo bajo llave debidamente ordenados.



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

De la muestra aleatoria seleccionada fue posible verificar en los expedientes, que los documentos generados en las diferentes etapas del proceso están cronológicamente organizados, legajados en las carpetas adecuadas, identificados y debidamente foliados.

Como parte del registro y control de la información generada por las Oficinas de Control Interno Disciplinario o Grupos Formales de Trabajo del Distrito Capital, surge la obligación del registro de los procesos en el Sistema Distrital de Información Disciplinaria, adoptado mediante Decreto Distrital 284 de 2004 *"Por el cual se adoptan las estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional en materia disciplinaria para las entidades distritales a las que es aplicable el Código Disciplinario Único"*, concebido como *"una herramienta tecnológica para la aplicación coherente y armónica de las actuaciones disciplinarias en el Distrito Capital, a través del cual se accede a información relevante sobre los tipos disciplinarios investigados y sancionados."*<sup>11</sup>

A fin de verificar los lineamientos impartidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá consagrados en la circular 002 de 2018, y que a su vez ordena la actualización del SID, se procedió a verificar el registro de los expedientes seleccionados mediante muestra aleatoria, verificando junto con el operador disciplinario (abogada sustanciadora), quien tiene a cargo la administración y alimentación del sistema, el registro de los siguientes procesos: SGD-034-2018, SGD 015-2018, SGD 025-2017, SGD 009-2017, SGD-014-2017, SGD-029-2017, SGD-031-2018, SGD-002-2017, no se evidenció registro del expediente SGD-001-2016.

Se evidenció el registro del 89% de los procesos disciplinarios seleccionados mediante muestreo aleatorio en el Sistema Distrital de Información Disciplinaria, de acuerdo a la estructura establecida por el SID que comprende las etapas del proceso disciplinario ordinario y verbal, se evidenció el cargue escaneado de los principales documentos como lo son autos, notificaciones, versiones libre y fallos, dando cumplimiento a los lineamientos establecidos en la circular 002 de 2018. No obstante, en vista de la falta de evidencia del registro del expediente SGD-001-2016, esta oficina recomienda implementar en los procedimientos los controles a que haya lugar a fin de que el sistema permanezca actualizado.

## **6. CARACTERIZACIÓN PROCESO CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO**

El documento de Caracterización del Proceso Control Interno Disciplinario puede ser fácilmente consultado por funcionarios y contratista del Instituto en la intranet link <https://intranetidpac.azurewebsites.net/mapa-de-procesos/> plataforma SIGPARTIPO.

<sup>11</sup> Decreto Distrital 654 de 2011 *"Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital"* Artículo 62. Sistema Distrital de Información Disciplinaria SID



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

Se procedo a realizar la evaluación de la caracterización evidenciando en primera medida el objetivo el proceso, a saber:

*“Proteger la función pública a nivel institucional, tramitando las actuaciones disciplinarias relacionadas con los servidores y ex servidores, para determinar la posible responsabilidad frente a la ocurrencia de conductas disciplinables.”*

El objetivo del proceso debe comprender el resultado que la entidad espera lograr para cumplir su misión, determina el *cómo* logra la política trazada y el aporte que se hace a los objetivos institucionales, es el enunciado que expresa una *acción* e inicia con un verbo fuerte,<sup>12</sup> partiendo de dicho supuesto, el objetivo formulado en la caracterización del Proceso Control Interno Disciplinario contiene dos verbos rectores “*proteger*” y “*tramitar*”, identificando dos acciones, determinando una sola manera o *como* de logra la política trazada, razón por la cual, esta Oficina recomienda revisar el objeto del proceso, y determinar su re-formulación, teniendo como punto de partida la preguntas ¿Qué?, ¿Cómo? y ¿para qué?.

Es de recordar, que el objetivo debe estar alineado con la *Misión* y *Visión* Institucional y asegurar que contribuya con los objetivos estratégicos.<sup>13</sup>

En cuanto a las Políticas de Operación del Proceso, es evidente que estas se establecen en el marco de lo consagrado en le Ley 734 de 2002, toda vez que, el CUD define las etapas y términos en el procedimientos ordinario y verbal, no obstante, la Oficina de Control Interno recomienda, incluir en las políticas de operación el registro en el Sistema de Información Disciplinaria.

## **7. CONCLUSIONES**

Verificada la evidencia aportada por el operador disciplinario durante el ejercicio de auditoría, se evidencio de acuerdo a las muestras evaluadas, la debida ejecución de las etapas del procedimiento, no obstante, se evidenciaron aspectos susceptibles de mejora relacionados con:

- ✓ La extensión de términos legales que como se explica en el cuerpo del informe, no constituye nulidad o violación al debido proceso, pero en caso contrario, vulnera principios rectores de las actuaciones administrativas como lo son el principio de celeridad y eficacia, razón por la cual esta oficina recomienda en la observancia de los términos legales establecidos.

<sup>12</sup> Modelo de Operación por Procesos Departamento Administrativo de la Función Pública. Fecha: Julio de 2016

<sup>13</sup> *Ibidem*





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

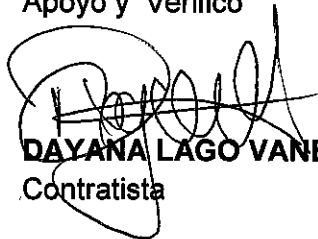
SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Instituto Distrital de la Participación  
y Acción Comunal - IDPAC

- ✓ Para los casos de auto de archivo definitivo, garantizar la inclusión en los expedientes disciplinarios de la constancia de ejecutoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 164 de CUD.
- ✓ Identificar en el Procedimiento Disciplinario Ordinario, de acuerdo con lo dispuesto CUD, los criterios bajo los cuales opera la figura jurídica de acumulación de procesos.

### 8. DIFICULTADES DURANTE EL SEGUIMIENTO

La principal dificultad se presentó con la ubicación de la Resolución 228 de 2007 la cual no fue allegada al cierre de la auditoria. En los demás casos, se contó con la buena disposición y oportuna respuesta a las solicitudes de información formuladas por el auditor por parte de la Abogada sustanciadora del proceso.

Apoyó y Verificó



**DAYANA LAGO VANEGAS**  
Contratista

Revisó y Aprobó



**PABLO SALGUERO LIZARAZO**  
Jefe Oficina Control Interno