

CAMBIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN COLOMBIA DESDE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE 1991

ANDREA CAROLINA CELIS CASTILLO¹

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo lo realicé con el fin de averiguar cuáles han sido los cambios que ha tenido el Derecho Disciplinario en Colombia, pues éste se ha convertido en una herramienta primordial que busca regular el actuar de los funcionarios del Estado. Para ello es imperativo, transitar por cada una de las normas más importantes que existen en nuestra legislación, que me permitan recopilar ideas, de lo que ha sido el proceso disciplinario desde la Constitución Política de Colombia de 1991 hasta la actual reforma de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021; convirtiéndose en un documento práctico que brinde un aporte significativo a aquellos estudiantes y/o profesionales del derecho que quieran iniciar su actividad laboral, ejerciendo su profesión en defensa de los intereses tanto del Estado como de los sujetos disciplinables y así puedan obtener conocimiento de la normatividad que ha existido en Colombia en materia disciplinaria, vislumbrando los grandes cambios que el legislador ha tenido que realizar, debido a motivos culturales, sociales y sobre todo políticos, con el fin de poder vigilar y controlar el adecuado actuar de los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas, y así se dé un adecuado uso de los recursos públicos en cumplimiento a los fines estatales, y de esta manera lograr controlar la corrupción que tanto tiene abatido a nuestro país.

¹ Abogada egresada de la Universidad de Boyacá, Especialista en Gobierno y Gerencia Territorial de la Universidad Santo Tomás de Tunja y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, me he desempeñado en cargos públicos como Personera Municipal, Defensora Pública y actualmente trabajo en la Rama Judicial en el cargo de Oficial Mayor de un juzgado penal municipal de Tunja, soy una persona dedicada al trabajo, responsable con la labor encomendada, persistente y organizada, apporto ideas y soluciones prontas en pro de cumplir los fines de la entidad. Email carocel81@hotmail.com.

OBJETIVOS

Objetivo General: Conocer cuales han sido los cambios que ha sufrido el derecho disciplinario en nuestro país desde la Constitución Política de Colombia de 1991.

Objetivos Específicos:

Conocer de donde y por qué surge en nuestro país, el Derecho Disciplinario a la luz de la Constitución Política de Colombia de 1991, realizando un recuento de los principales artículos en ella descritos y que deben tenerse como base para su estudio.

Realizar un recuento de los cambios en materia disciplinaria desde la Ley 200 de 1995 hasta la expedición del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019 y su reciente reforma, Ley 2094 de 2021.

Obtener un concepto general de lo que ha sido el Derecho Disciplinario en Colombia y que reformas ha sufrido para poder realizar un control efectivo, que conlleve al adecuado actuar de aquellos funcionarios, servidores y particulares que son sujetos disciplinables.

SUMARIO: I. Marco Constitucional Del Derecho Disciplinario. II. Naturaleza Jurídica del Derecho Disciplinario. III. Ley 200 de 1995. IV. Ley 734 de 2002. V. Ley 1952 de 2019. VI. Ley 2094 de 2021.

TABLA DE CONTENIDO

I. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DISCIPLINARIO	6
II. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO	12
III. LEY 200 DE 1995	17
IV. LEY 734 DE 2002	19
V. LEY 1952 DE 2019	22
VI. LEY 2094 DE 2021	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25
BIBLIOGRAFÍA	27

I. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DISCIPLINARIO

Se puede decir que el derecho disciplinario se encuentra definido como un “conjunto de normas sustanciales y procedimentales”, que tienen como fin primordial instar a los funcionarios y servidores públicos el cabal cumplimiento de sus funciones y actuar bajo los valores de la ética y la moral, para así lograr un buen y correcto funcionamiento de la administración, así como el cumplimiento de los fines estatales contemplados en el Artículo 2º de nuestra Constitución Política de 1991. También es imperativo señalar que nuestro derecho disciplinario es considerado como un derecho autónomo e independiente del derecho penal, pues a pesar de tener ciertas similitudes, como la potestad sancionadora atribuible al Estado, también existen diferencias como por ejemplo el tipo de sanciones aplicables en cada régimen, vemos que en el ámbito penal, aquellas pueden afectar la libertad personal del implicado, mientras que en materia disciplinaria las sanciones solo podrían afectar la orbita laboral del disciplinado, así mismo, se puede indicar que en el proceso penal se busca la protección de distintos bienes jurídicos, mientras que con el proceso disciplinario lo que se busca es la salvaguarda de un único bien jurídico, que va encaminado al buen funcionamiento o marcha de la administración.

En nuestra Constitución Política de 1991, encontramos un sin número de parámetros que delimitan a quienes se les puede aplicar el derecho disciplinario y sus consecuencias, por ello me referiré a los que considero más relevantes. El artículo 6º de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que “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 exralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Esto quiere decir que existe una responsabilidad jurídica por parte de los funcionarios públicos, ya que deben actuar de acuerdo con lo estipulado en las normas o manual de funciones según el cargo que desempeñen. Esto tiene una relación estrecha con el artículo 122 superior, el cual preceptúa que no hay empleo público sin funciones detalladas en la ley o reglamento, y que ningún servidor público puede ejercer cargo alguno sin prestar el juramento de cumplir y defender la Constitución y acatar los deberes que le incumben, a su vez impone la obligación de no omitir lo que le corresponde, ni exralimitarse en sus funciones (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 122).

Así mismo, se podría señalar que el artículo 123 de nuestra Constitución indica quiénes pueden llegar a ser responsables disciplinariamente ya que establece que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios y en su inciso 2 indica que éstos se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad, y que sus funciones deben adecuarse y ser ejercidas en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (Constitución Política de Colombia, 1991. art. 123). De igual forma, en el artículo 124 CN se señala que para hacer efectiva a la responsabilidad de los Servidores Públicos se encuentra la acción de repetición, la cual debe ser iniciada en los casos, en que el Estado haya sido condenado a pagar perjuicios por culpa de uno de sus funcionarios (Constitución Política de Colombia, 1991. art. 124); esto se relaciona con la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, lo que quiere decir que los daños pueden ser causados tanto por acción como por omisión de las autoridades públicas, y en virtud de ello la responsabilidad puede ser atribuida al Estado. En cuanto a lo anterior el artículo 90 Constitucional refiere que el Estado, en caso de resultar condenado a reparar patrimonialmente, y que esta condena sea producto de conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, deberá iniciar la acción de repetición en contra de éste funcionario o servidor público (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 90).

Es de resaltar que nuestra Constitución Política de 1991 en su artículo 29 consagra que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y que: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (Constitución Política de Colombia, 1991, art 29); lo que permite concluir que en el caso de los servidores públicos las faltas deben estar previamente descritas en una Ley o reglamento, y no pueden ser imaginadas o inventadas por quien en su momento es el operador disciplinario.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que el funcionario público se encuentra al servicio de la comunidad, en el entendido que es una persona que puede ser nombrada por la misma administración, o también puede ser elegida por voto popular o vinculada mediante la contratación. A partir de ello podemos advertir que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de Derecho (Constitución Política de

Colombia, 1991, art. 1), y en virtud de ello tiene unos fines, los cuales se encuentran descritos en el artículo segundo de la Constitución Política (1991) como sigue:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2)

Lo anterior permite puntualizar que el primero de los fines del Estado hace relación a la función que éste cumple como tal y de quienes laboran en él, pues los servidores públicos tienen el deber de servir a la comunidad y esto, al mismo tiempo, los hace responsables de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; esto con el fin de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Esto quiere decir que en primera medida hace referencia a todas las autoridades (ya sean civiles, militares o de policía), y en segundo lugar esa protección va dirigida a todos los residentes en Colombia independientemente la condición en la que se encuentren en el país, ya que no tiene injerencia alguna si reside en Colombia de manera legal o si se es migrante no regularizado, nacional o extranjero, pues con el solo hecho de vivir o estar en Colombia, se le debe permitir el goce de sus derechos. Con el fin de salvaguardar los intereses de la comunidad y del Estado, el artículo 92 superior señala que tanto las personas naturales como jurídicas pueden solicitar a la autoridad competente aplicar sanciones disciplinarias y penales originadas de la conducta de las autoridades públicas (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 92).

Esto último se debe a que la Carta Magna (1215) en su artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; esto

de acuerdo a la forma en como se ejerzan las funciones de las entidades del Estado, es decir, a través de las figuras de la descentralización, desconcentración y delegación de funciones, las cuales están definidas en 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, así:

ARTÍCULO 7.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades **que se le otorgan por medio** (declarado INEXEQUIBLE por la sentencia C-702 de 1999) de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

ARTÍCULO 8.- Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

PARÁGRAFO .- En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.

ARTÍCULO 9.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

PARÁGRAFO .- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos. (Ley 489, 1998)

Es de suprema relevancia indicar que toda actuación de la administración y sus agentes está permeada del deber de obrar con ética, pues ellos deben ser consientes y tener presente que la comunidad en general espera mucho de su actuar, ya que son personas que ostentan los conocimientos y la experiencia suficiente para cumplir con la labor encomendada y es por ello que tienen el deber de atender la peticiones de quienes acudan en su ayuda y/o soliciten alguna información; y así de manera efectiva y eficiente resuelvan cada una de las solicitudes respetuosas

que se les radiquen, esto con el fin de evitar tanta corrupción y malversación de recursos ya que la comunidad en general es el principal veedor de la administración.

En virtud de lo anterior, resulta pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política que reza: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 23). Esto quiere decir que a través del derecho de petición, el cual se encuentra dentro del catálogo de derechos fundamentales, cualquier persona puede acudir ante cualquier autoridad con el fin de obtener información respecto al actuar de la administración; y en caso de no obtener una respuesta dentro del término establecido o que no sea de fondo con respecto a lo solicitado, se puede acudir de manera inmediata al amparo constitucional de su derecho fundamental de petición y así exigir la pronta resolución de lo solicitado.

Finalmente se tiene que, a partir de nuestra Constitución Política de 1991, encontramos que el legislador ha venido construyendo una codificación con miras a que el derecho disciplinario se convierta en un derecho autónomo. Es por ello que en nuestro ordenamiento jurídico tenemos la **Ley 200 de 1995** “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único” (Ley 200, 1995), norma que fue derogada por la **Ley 734 de 2002** “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” (Ley 734, 2002), que a su vez fue modificada por la **Ley 1952 de 2019**, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas por el derecho disciplinario” (Ley 1952, 2019), y finalmente la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.” (Ley 2094, 2021)

II. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO

En Colombia, el Derecho Disciplinario podría definirse como una de las ramas esenciales del Estado, conformada por normas jurídicas de carácter sustancial y procesal, que tiene como fin primordial regularizar el comportamiento de los servidores públicos, donde se establecen obligaciones, deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades y en caso de inobservancia y/o incumplimiento de una conducta, activa el desarrollo de la potestad sancionatoria disciplinaria, a través de un procedimiento disciplinario establecido en la Ley y la cual debe ser aplicada según corresponda por las respectivas oficinas de control interno disciplinario: personerías municipales y distritales, la jurisdicción disciplinaria y la Procuraduría General de la Nación (Barrera, 2019).

En virtud de ello, es posible definir nuestro Régimen Disciplinario, como un derecho de carácter preventivo, correctivo y sancionador, de lo cual se podría establecer su naturaleza jurídica; es decir, que podría ser de carácter penal, administrativo o puede llegar a ser un derecho autónomo (Brito, 2012). Esto en la medida, a través de la función disciplinaria se reclama que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas asuman una conducta acorde a los fines y funciones previamente establecidas, (Barrera, 2019) y la normatividad disciplinaria, se convierte en un instrumento necesario e imprescindible para quienes tienen la potestad de aplicarla, pues a través de la imposición de sanciones lo que se busca es corregir el actuar de los funcionarios y a su vez poner alerta o mejor prevenir a los demás para que no incurran en ningún tipo de falta disciplinaria.

La Corte Constitucional indicó que el derecho disciplinario, dada su naturaleza sancionadora, es una variedad del derecho penal y por ello las garantías sustanciales y procesales de éste, son aplicables al régimen disciplinario que carece de reglas y principios propios que lo rijan, pues se encuentra en proceso de sistematización y elaboración de los institutos sustanciales y procesales que lo estructuran como una disciplina autónoma. Ello significa que es inevitable dar aplicación a los principios, garantías e instituciones propias del derecho penal; sin embargo, señala que no debe darse aplicación de éstas de manera extrema que lleven al menoscabo de las reglas especiales que gobiernan el sistema disciplinario (Corte Constitucional, Sentencia C- 769, 1998).

Se podría decir, apoyándonos en Brito (2012), que entre el derecho disciplinario y el derecho penal existen similitudes, pues de estas se deriva la facultad sancionadora del Estado y por ello deben estar sometidas a las mismas reglas y principios. Sin embargo, entre ellas también surgen diferencias que pueden resultar de los intereses de pretender salvaguardar cada una de ellas. Es importante tener en cuenta que en materia penal las sanciones y las penas, en la mayoría de casos, conllevan a la restricción de la libertad y por ello este proceso debe ser analizado de manera más rigurosa frente a la comprobación de la comisión de una conducta punible. En materia disciplinaria, las sanciones en ningún momento implican la restricción de la libertad del investigado, pues éstas tienen que ver únicamente con situaciones de orden laboral, como lo puede ser un llamado de atención en la hoja de vida, multa, suspensión en el ejercicio del cargo o la destitución que implica el retiro definitivo del cargo y pérdida del empleo para funcionarios de carrera; lo que permite reiterar, que estas sanciones son netamente de carácter laboral, sin embargo, que se hace acreedor de esta última sanción puede desempeñarse en otro tipo de áreas laborales o profesionales.

Igualmente, se puede afirmar que el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal tienen finalidades distintas dada su naturaleza, en la medida que los principios rectores y su fallador son diferentes, pues, tal como lo afirma Barrera (2019), en el Derecho Penal el fallador es un juez penal quien debe encausar el propósito hacia un permisible agente de un hecho delictivo, tutelando el bien jurídico contra un peligro o daño social motivado en otra persona; adoptando un sistema de enjuiciamiento penal acusatorio, el cual requiere un minucioso estudio por parte de los operadores jurídicos penales para su aplicación y la sanción corresponde a la pena privativa de la libertad o inclusive penas accesorias.

Ahora bien, se podría indicar que el Derecho Disciplinario pertenece al Derecho Administrativo, toda vez que algunos autores tanto nacionales como extranjeros así lo han afirmado, haciéndolo llamar Derecho Administrativo Disciplinario; sin embargo, refieren que la sanción penal no tiene nada que ver con la sanción administrativa. Esta afirmación tiene mucho asidero en la medida que debe distinguirse sobre las actuaciones que se llevan a cabo desde su cargo como, por ejemplo, cometer la conducta penal de peculado o cohecho. En este caso, el

competente sería el juez penal. En caso de tratarse de incumplimiento de funciones de servidores públicos, se refiere a sanciones disciplinarias, lo que quiere decir que estas dos materias, la disciplinaria y la penal, no pueden equipararse (Daza, 2010).

Así, hay quienes consideran que el Derecho Disciplinario es a fin al Derecho Administrativo, teniendo en cuenta que responde a medidas de organización y control de la actuación administrativa, recae sobre los servidores públicos, y tiene por objeto lograr el buen funcionamiento de los servicios públicos y el adecuado cumplimiento de las funciones públicas asignadas a las entidades del Estado o a los particulares que, temporal o transitoriamente, desempeñen esas funciones o servicios; así mismo, las actuaciones desplegadas por los funcionarios de las oficinas de control interno disciplinario (quienes hacen parte de la administración y por ello a manera de encargo deben velar por el control disciplinario de la entidad en desarrollo de los principios de la auto tutela administrativa, para el cobro de los cometidos estatales). A su vez, se tiene que las actuaciones por las cuales se imponen sanciones disciplinarias, que se realizan a través de actos administrativos sujetos a control jurisdiccional, son tomadas por la misma administración bajo el régimen del derecho administrativo (Brito, 2012).

Según Daza (2010), a partir de la expedición de la Ley 200 de 1995 y el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, podría decirse que el Derecho Disciplinario tiene una categoría mixta, en la medida que el debido proceso debe ser aplicado en actuaciones judiciales y administrativas. Así también lo ha establecido el artículo 124 de la Constitución Nacional el cual hace referencia a la responsabilidad del servidor público, pues la Ley 200 de 1995 y la Ley 734 de 2002 reglamentan la potestad disciplinaria de los servidores públicos. Por su parte, Ardila, Oviedo y Pineda (2010) nos llevan a analizar la idea según la cual el derecho disciplinario es exclusivamente administrativo, toda vez que las actuaciones y decisiones que se toman, se rigen por el derecho administrativo. Igualmente, vemos que se aplica a un sujeto que está en una relación especial de subordinación o dependencia con el Estado, y por ello, no debería referirse necesariamente a la existencia de un derecho penal administrativo, así como tampoco por su naturaleza administrativa pierda su carácter punitivo y deje de pertenecer al genérico *ius puniendi* del Estado.

De acuerdo con lo expresado por un sector de la doctrina, podría decirse que el derecho disciplinario debe verse como autónomo, toda vez que tiene principios y reglas tanto del derecho penal como del administrativo; pero por sus características puede ser visto como un derecho propio e independiente, el cual tiene como finalidad regular la administración pública a través de la imposición de sanciones o correctivos a los servidores públicos, para de esta manera tener una buena atención de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines estatales. Igualmente puede decirse que tiene un propio régimen normativo, reglas y procedimientos, dónde el sujeto pasivo es determinado (servidor público), e impone sanciones que van relacionadas con la relación laboral (Brito, 2012).

A partir de la Ley 734 de 2002, se considera que el Derecho Disciplinario es autónomo e independiente, así como lo considera el Consejo de Estado, Sección Segunda, en la Sentencia del 8 de abril de 1991, en la que estableció que el ilícito disciplinario es distinto al ilícito penal, al precisar que el ilícito es también propio del derecho disciplinario; ya sea por faltas cometidas durante el tiempo de servicio prestado u otro valor sucinto. Frente a la culpabilidad también es importante verificar la diferencia existente entre Derecho Penal y Derecho Disciplinario, pues en el sistema penal concierne al juicio de reprochabilidad, toda vez que no tiene naturaleza ética-social; a diferencia del sistema disciplinario, donde la culpa es comparada a una culpa civil y es catalogada como culpa grave, leve y levísima, de acuerdo a la infracción al deber objetivo de cuidado. También encontramos otra diferencia sumamente importante entre el derecho disciplinario y el Penal y es la que establece la inexistencia de la conexión acción-resultado en el sistema disciplinario, siendo así que el mero incumplimiento, se toma como carga objetiva para comprobar la responsabilidad del sujeto pasivo, ya que se trata de un derecho totalmente preventivo, pudiéndose señalar que el derecho disciplinario en nuestro país, ha venido tomando fuerza y ha adquirido cierta autonomía, eficacia y eficiencia al momento de imponer sanciones. (Daza, 2010).

En la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, frente a la naturaleza del derecho disciplinario se indicó que, la Procuraduría General de la Nación concluyó que las actuaciones disciplinarias son, sin duda, actuaciones administrativas con características propias que conforman el llamado derecho administrativo disciplinario que, si bien tiene semejanzas con el derecho penal

en la medida en que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva estatal, es un sistema autónomo e independiente con objetivos y características propios como: la preservación de la organización y buen funcionamiento de las entidades, ramas y órganos del Estado y del correcto comportamiento de los individuos encargados de la prestación de la función pública. El derecho disciplinario se aplica en el marco de relaciones de subordinación entre el funcionario y el Estado, para exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función administradora e imponer sanciones por la violación de los deberes, las obligaciones y la inobservancia de las prohibiciones e incompatibilidades que la ley establece para el ejercicio de la función pública. Como su nombre lo indica, el objetivo que persigue el derecho disciplinario consiste en mantener la disciplina al interior de la institución estatal, lo cual constituye un objetivo político del Estado diferente al que busca garantizar mediante el derecho penal. En este sentido, Bernal Cuellar (1999) sostiene que el derecho disciplinario no sólo se ocupa de los casos de enriquecimiento ilícito o de participación en política, que son los que más trascendencia y publicidad tienen, pues recae también, sobre la cotidiana indisciplina de los funcionarios, frente al incumplimiento de los horarios, demora en la realización de sus deberes, el trato indebido e inapropiado al público, entre otras.

III. LEY 200 DE 1995

Mediante esta ley, se adoptó el Código Disciplinario Único, que representó un cambio en la legislación colombiana, toda vez que constituyó el primer intento de reforma de la normatividad disciplinaria, el cual consolidó el régimen de faltas, sanciones y procedimientos. Esto, teniendo como fin primordial el deber funcional del servidor público encaminado al cumplimiento de los cometidos o fines esenciales del Estado, fortaleciendo, a su vez, al Derecho Disciplinario, pues se trató de compilar todas las normas que existían en ese momento en materia disciplinaria, recogiendo en un solo documento los diferentes reglamentos disciplinarios existentes (con la excepción de los miembros de la Fuerza Pública quienes tenían un régimen especial). Sin embargo, a éste le surgieron una serie de críticas, como la equiparación que se hacía del ilícito penal con el ilícito disciplinario, toda vez que éste surgió con base en los principios del derecho penal, como la legalidad, antijuridicidad y protección de bienes jurídicos, lo que permite concluir que no se realizó un estudio a fondo que pudiese determinar las diferencias existentes entre el derecho penal y el derecho disciplinario (Dávila, 2018).

Pese a lo anterior, cuando empezó a aplicarse esta norma a los procesos en curso y los iniciados bajo su vigencia, se empezaron a detectar vacíos, deficiencias, inconsistencias y otros aspectos problemáticos que han aumentado en la medida en que se da aplicación a la misma. Sin embargo, algunas de estas dificultades se han solucionado gracias a la labor interpretativa, bien de la Corte Constitucional en las sentencias sobre exequibilidad o inexecuibilidad de las normas del código que han sido demandadas, o bien por parte del Procurador General de la Nación en los fallos disciplinarios; pero aún existen varios problemas cuya solución excede los alcances de la interpretación y, en esa medida, podrían requerir necesariamente una reforma legal (Bernal, 1999).

Se podría señalar que en la Ley 200 de 1995, se evidenciaron ciertos aspectos que fueron catalogados por Guachetá et al. (2020) como negativos. Algunos de ellos se pueden discriminar así: (i) el régimen de sanciones no era suficiente ni estaba acorde con la gravedad de la conducta cometida, toda vez que existía una escasa y taxativa lista de faltas gravísimas;(ii) no existía un régimen sancionatorio para los particulares que ejercieran funciones públicas, ya que no estaba debidamente establecido cuales eran los deberes, prohibiciones y sanciones en caso de

incumplimiento, salvo la suspensión o terminación del contrato de prestación de servicios, sanción esta que no se puede aplicar porque fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional; (iii) lo relacionado en materia de derechos humanos, toda vez que era necesario adecuar la ley disciplinaria a las decisiones de la Corte Constitucional; (iv) y finalmente no existía una clara tipificación de faltas disciplinarias que fueran consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos así como tampoco el tratamiento sancionatorio que debía dársele a las mismas. (Bernal Cuéllar, 1999).

IV. LEY 734 DE 2002

Con la expedición de esta ley lo que se busca es llenar los vacíos que traía el anterior Código Único disciplinario Ley 200 de 1995, y es por ello que el 24 de junio de 2002 se expide esta codificación, como Nuevo Código Disciplinario Único, que se fundamenta en la necesidad de dar cumplimiento a los fines del Estado y que requiere necesariamente el correcto ejercicio de la función pública, codificación que cuenta con una estructura definida y rigurosa, sin embargo, no deja de lado criterios de debido proceso y garantías para el sujeto investigado (Barón, 2011).

Con esta ley, se puede indicar que es una apuesta por la independencia del derecho disciplinario, en la medida que el operador disciplinario logró entre otros, desligar sus decisiones del derecho penal y administrativo, para así unificar los criterios en la aplicación del derecho, también se estableció como principio rector, la función propia de la sanción administrativa disciplinaria, que es de naturaleza preventiva y correctiva, y mediante la cual se garantiza la efectividad de los principios y fines constitucionales y legales que deben observarse al ejercer la función pública, y el principio de proporcionalidad estableciendo expresamente la sanción que correspondía a cada clase de falta, según ésta sea gravísima, grave o leve y se cometa con dolo o culpa, también implantó el carácter garantista de la ley disciplinaria al incluir el derecho a la defensa material y a la designación de un abogado (Bernal Cuéllar, 1999).

El artículo 12 de la Ley 734 de 2002, se dotó de celeridad a la actuación disciplinaria, previendo los términos adecuados para cada una de las actuaciones, cuya fijación tuvo en cuenta factores como el número de investigados y la gravedad de la conducta; este último, cuando la misma tuviera relación con graves violaciones a los derechos humanos, un ámbito en el cual el operador disciplinario tuvo que irrumpir dado el contexto del conflicto armado interno en Colombia, y en estrecha relación la permisión a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de intervención en los procesos disciplinarios y la revocatoria directa de la que trató el parágrafo 1º, del artículo 122, cuando se tratara de faltas disciplinarias que constituyeran violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dando incluso oportunidad a las víctimas de su solicitud.

A continuación, relacionaré algunos de los aspectos principales que trajo esta reforma:

- Se tiene que, frente a los vacíos en la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria, en primera medida se debe acudir al bloque de constitucionalidad, luego, con los principios del Código Contencioso Administrativo, y, en última instancia, acudir a los de los códigos Penal y de Procedimiento Penal.
- Se plantó como principio rector la función propia de la sanción disciplinaria, de naturaleza preventiva y correctiva, la cual garantiza la efectividad de los principios y fines constitucionales y legales que deben observarse al ejercer la función pública.
- Se incluyó el derecho a la defensa material y a la designación de un abogado.
- Se establecen causales de exclusión de responsabilidad, sin distinguir, entre causales de justificación e inculpabilidad, para facilitar su aplicación por parte de los titulares de la acción disciplinaria.
- Se estructura el principio de lesividad como una garantía adicional a favor de los disciplinados.
- Se consagró el principio de proporcionalidad como principio rector el cual debe ser tenido en cuenta desde el momento de escoger la sanción, fijar su término o su monto de acuerdo al caso estudiado, en la medida que este principio busca evitar que las conductas más graves se sancionen de manera irrisoria, así como también que las faltas leves se sancionen en forma severa.
- Se establece el poder preferente en cabeza del Procurador General de la Nación, como la potestad de asumir o desplazar del conocimiento de un asunto al disciplinador ordinario.
- Introdujo un nuevo catálogo de faltas gravísimas, así como de deberes y prohibiciones cuyo incumplimiento o transgresión constituye falta grave o leve.
- Se modificó el régimen sancionatorio siendo este más severo, teniendo en cuenta el deterioro ético y moral del ejercicio de la función pública, la magnitud de la corrupción administrativa y el nivel de desconocimiento de los derechos que tienen los ciudadanos, para que la labor de control disciplinario pueda resultar eficaz.
- Se incluyó al Código Disciplinario Único, los regímenes especiales de la Fuerza Pública y de los particulares que desempeñen funciones públicas.

Es de resaltar que el sistema disciplinario que existe en Colombia es uno de los más evolucionados, pues el constituyente se ha esforzado por lograr un avance hacia un proceso mucho más riguroso y claro, y en virtud de ello la Ley 734 de 2002, dio un cambio importante al sistema en lo relacionado con la severidad, las nuevas conductas y sanciones. Pero este cambio, deja evidenciar que el procedimiento adolece de garantías constitucionales, toda vez que la Corte Constitucional ha producido un cúmulo de sentencias, en las que a través de la acción de tutela, han desaparecido del mundo jurídico, o mejor, han quedado sin efectos actos administrativos de carácter sancionador bajo el argumento de la violación a derechos fundamentales sin tener en cuenta la responsabilidad funcional del disciplinado, desgastando el aparato estatal y alejándose del significado del valor de justicia (Barón, 2011). También debe destacarse que, a través de esta ley, se creó el proceso verbal disciplinario como un procedimiento especial para la investigación de las conductas de los servidores públicos, el cual se encuentra regulado a partir del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 y en donde también se establece de manera taxativa en qué casos se aplica.

En el año 2011 se expidió la Ley 1474, conocida como el Estatuto anticorrupción, por medio de la cual se buscó imponer sanciones más severas a las conductas de corrupción que se presenten dentro de la función pública. Así mismo, se sancionan ciertas conductas punibles y se incluyen dentro del mismo otras conductas que se convierten en faltas disciplinarias. (Dávila, 2018). Frente a la finalidad del estatuto anticorrupción, la Corte Constitucional señaló que:

La finalidad de la Ley en sus objetivos mas destacados puede concretarse en: (i) atender las principales causas que generan la corrupción; (ii) cerrar los espacios que se abren los corruptos para usar la Ley a su favor; (iii) mejorar los niveles de transparencia en las gestiones de la administración pública en general; y (iv) disuadir el accionar de los corruptos, pues la falta de sanción a los actos de corrupción posibilita una percepción de garantía de impunidad que incentiva la comisión de conductas corruptas. En relación con el proceso disciplinario, la Ley 1474 de 2011 ajustó las normas del Código Único Disciplinario a las necesidades actuales, con el objetivo de controlar situaciones que desvirtúan la función pública. (Corte Constitucional, Sentencia C284, 2013).

V. LEY 1952 DE 2019

De acuerdo a lo planteado por la Superintendencia de Industria y Comercio en la *Cartilla de Derecho Disciplinario*, mediante esta ley se expidió el Código General del Proceso, mediante el cual el Estado regula el comportamiento de sus funcionarios, fijando los deberes y obligaciones, las faltas (con sus correspondientes sanciones y los procedimientos para aplicarlas), con el fin de garantizar la obediencia, disciplina, actuar ético, moralidad y eficiencia de los servidores públicos (Rodríguez et al., s.f.)

Entre las modificaciones que fueron incluidas en el Código General Disciplinario, tenemos que se unifican los procedimientos previstos en la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, pues lo que se busca es desarrollar un único procedimiento que evite las arbitrariedades del operador disciplinario al momento de encausar la acción disciplinaria, así mismo, le permite al sujeto pasivo acudir a un único procedimiento que tiene etapas bien definidas, ya que éste es de naturaleza mixta, toda vez que la fase de investigativa es netamente escrita y la fase de juzgamiento es de naturaleza oral. Igualmente, se delimita tanto la etapa de indagación como la etapa de investigación, teniendo que en la indagación lo que se busca es identificar al presunto autor de la falta, pero si éste ya se encuentra debidamente identificado en el documento que da inicio a la actuación, como la queja o informe, no es necesario iniciar una indagación, sino que se puede comenzar de manera directa con la investigación y así evitar dilaciones en el proceso (Otavo et al., 2019).

Vemos que en la etapa de juzgamiento también se presenta una modificación frente al orden como ésta se llevará a cabo, toda vez que, es a partir de este momento en que comienza la oralidad en el procedimiento disciplinario, y es en la audiencia donde se pueden analizar todas las falencias que se han presentado en etapas anteriores, pues el pliego de cargos se constituye como la actuación procedimental de mayor importancia dentro del procedimiento, ya que a través de este, el funcionario tiene la base o el fundamento para sancionar. En cuanto a esto, Otavo et al (2019) plantean que, por ello, los cargos deben ser debatidos en la audiencia, toda vez que la etapa de investigación debe ser aprovechada por el administrador disciplinario para la construcción de una imputación, y en caso de no ser posible la misma, conllevaría al archivo del proceso.

Ahora bien, esta reforma trae modificaciones importantes de las cuales me permitiré enunciar algunas de ellas: se realiza una distinción entre la falta gravísima con dolo y culpa gravísima, que genera una inhabilidad de 10 a 20 y de 5 a 10 respectivamente, pues en el código anterior no existía esta diferenciación (lo cual permitía al operador disciplinario aplicar un alto grado de subjetividad a la hora de imponer sanciones, de tal suerte que dolosa o culposa la falta, la sanción podría ser la misma); desaparece la amonestación escrita por las faltas leves culposas, pues la culpa leve, en el nuevo código no será sancionable disciplinariamente; se incluyen agravantes y atenuantes para la sanciones; frente a los sujetos disciplinables se amplía el ámbito de aplicación incluyendo a los auxiliares de la justicia y a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, que administren recursos públicos, que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, conjueces y jueces de paz; en cuanto a las pruebas, ya no hay que remitirse a la Ley 600 de 2000, toda vez que, en los artículos 185 y 186 del CGD, existe una identidad en el medio de la confesión, visita disciplinaria, incorporación de documentos, prueba pericial, recaudo de testimonio (Daza. M. 2019).

VI. LEY 2094 DE 2021

Esta ley surge, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de fecha 08 de julio de 2020, por medio de la cual se condenó a Estado Colombiano por la sanción impuesta a Gustavo Petro de destitución e inhabilidad, y a través de ella se realizaron modificaciones significativas al proceso disciplinario entre otras, traigo a colación las que considero más importantes como la inclusión de la doble instancia, lo que quiere decir que quien instruye y juzga no es el mismo funcionario como lo traía la normatividad anterior, garantizando en gran medida el debido proceso, la doble conformidad, la posibilidad de revisión de las decisiones que impongan una sanción y que pongan fin a la actuación disciplinaria ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia del Ministerio Público para conocer los procesos disciplinarios seguidos en contra de servidores públicos de elección popular y de sus propios funcionarios, a excepción de los que tengan fuero especial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardila, L., Oviedo, J., y Pineda, O. (2010). *Naturaleza jurídica del derecho disciplinario de los servidores públicos en Colombia* (Doctoral dissertation, Tesis de posgrado). Universidad Libre de Colombia. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/5704/ArdilaQuirozLuisEduardo2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Barón, M. (2016). Las garantías fundamentales frente al proceso disciplinario en Colombia. *Derecho y Realidad*, 9(18). Recuperado a partir de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4895
- Barrera, S. (2019). *Naturaleza Jurídica del Derecho Disciplinario* (trabajo de grado). Universidad Santo Tomás. Bogotá D.C. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/21193/2020SilviaVanessaBarreraLemes.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Bernal Cuéllar, J. (1999). *Exposición de motivos a la Ley 734 DE 2002*. Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Normal.jsp?i=11412>
- Brito Ruíz, F. (2012) Régimen Disciplinario Procedimiento Ordinario, Procedimiento Verbal Pruebas. Cuarta Edición. Legis Editores S.A, Colombia.
- Dávila Moreno, C. (2018). Análisis del principio de culpabilidad en el derecho disciplinario

colombiano. Recuperado de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15820/1/Articulo%20de%20investigaci%C3%B3n%20Cristian%20Davila.pdf>

Daza Pérez, M. F. (2010). La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente? Edición 3ª y 4ª. Actualidad Jurídica. *Barranquilla, Universidad del Norte*. Recuperado de

<https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488389/La+naturaleza+jur%C3%ADdica+del+derecho+disciplinario+%C2%BFaut%C3%B3noma+e+independiente%27/37c6ee7d-e92c-46ed-b1be-849d4a2a3023>

Daza Pérez, M. F. (2019) *Lo “bueno” y lo malo del “nuevo” régimen disciplinario -Ley 1952 de 2019*. Recuperado de

<https://derechopublicomd.blogspot.com/2019/06/lo-bueno-y-lo-malo-del-nuevo-regimen.html>

Guachetá J., Hernández I., Paredes H. y Reyes, E. (2020). *Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?* El Ágora USB, 20(1), 66-81. Recuperado de

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiF5NnSqZr0AhXsQzABHa1vDxAQFnoECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fservlet%2Farticulo%3Fcodigo%3D7367538&usg=AOvVaw2y28WO2Fiu1RrSutG_up_-

Ley 489 de 1998. (1998, 30 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.464.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único. (2002, 5 de febrero). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 44708.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario. (2019, 28 de enero). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 50850.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

Otavo, J., Patiño, A. M., y Preciado, O. (2019). Análisis del procedimiento administrativo sancionatorio instaurado en la ley 1952 de 2019: una mirada comparativa con la ley 734 de 2002 y la ley 1474 de 2011. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500>

Rodríguez. I., Burgos. W., Sanabria. A., Escobar. H., *Cartilla de Derecho Disciplinario*. Superintendencia de Industria y Comercio.

[https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20\(1\).pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20(1).pdf)

Sentencia C-769 de 1998. Corte Constitucional (Antonio Barrera Carbonell, M.P).

Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-769-98.htm>

Sentencia C-824 de 2013. Corte Constitucional (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P).

Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-824-13.htm>

BIBLIOGRAFÍA

Brito Ruíz, F. (2012) Régimen Disciplinario Procedimiento Ordinario, Procedimiento Verbal Pruebas. Cuarta Edición. Legis Editores S.A, Colombia.