

NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL SERVIDOR PÚBLICO A LA LUZ DE LA LEY 2094 DE 2021

YANETH SUNITH GALLO BAUTISTA¹

INTRODUCCIÓN

El estudio de la implementación de un nuevo régimen de control disciplinario resulta de especial relevancia, teniendo en cuenta que a partir de su implementación, se pretende mejorar el procedimiento sancionatorio existente en materia de derecho disciplinario respecto al comportamiento de los servidores públicos, quienes constantemente incurrir en faltas disciplinarias, ya sea en la modalidad de dolo o de culpa, pero que igualmente ameritan la imposición de una sanción por parte de la autoridad competente.

Por tal razón, en el presente trabajo se analizan las normas concernientes al régimen disciplinario de quienes ejercen funciones públicas, dentro de las cuales encontramos la ley 734 de 2002, la ley 1952 de 2019 y la nueva ley que introduce una reforma al régimen disciplinaria, es decir la ley 2094 del año 2021. El objetivo de estas disposiciones es ejercer un control disciplinario respecto a las conductas desarrolladas por los funcionarios del Estado, ya que en ocasiones se infringe el ordenamiento jurídico y se vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos, debido a que el servidor no cumple con sus obligaciones y deberes establecidos en la norma y en su manual de funciones.

Además, los servidores públicos tienen la obligación de materializar los principios de lealtad, eficacia, economía, celeridad, buena fe, rectitud, entre otros; los cuales han sido implementados como un pilar de la prestación del servicio público, toda vez que permiten evidenciar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho promulgado con la constitución de 1991.

De acuerdo con lo anterior, a través del régimen disciplinario se hace posible imponer las sanciones correspondientes, debido al incumplimiento de los deberes del servidor públicos y por tal motivo a la comisión de conductas sancionables, al incurrir en cualquiera de las faltas

¹ Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo. Abogada de la Universidad de Boyacá. Especialista en Derecho Procesal de la Universidad de Boyacá. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

establecidas en el código disciplinario, por lo cual se activa el ejercicio de la acción disciplinaria y el desarrollo del proceso correspondientes, tal como se evidenciará por medio del contenido de este artículo.

OBJETIVOS

Objetivo general

- Reconocer los cambios que se han implementado al Régimen disciplinario en Colombia, a partir de la expedición de la ley 2094 de 2021.

Objetivos específicos

- Realizar un estudio de la legislación aplicada antes de la entrada en vigencia de la ley 2094 de 2021.
- Dar a conocer el trámite, competencia y jurisdicción en el marco de la aplicación de sanciones disciplinarias en Colombia.
- Determinar el impacto de la reforma disciplinaria respecto al cumplimiento de las funciones concernientes a los servidores públicos en Colombia.

SUMARIO

I. Desarrollo legal del régimen disciplinario en Colombia antes de la entrada en vigencia de la ley 2094 de 2021; I.I Régimen disciplinario en Colombia: Desarrollo conceptual; I.II Marco legal aplicable en materia disciplinaria en Colombia, ii- Marco procesal del régimen disciplinario en Colombia, II.I Autoridades competentes; II.II Trámite procesal en lo referente al control disciplinario en Colombia, iii- Impacto de la reforma disciplinaria en el marco de la función pública en Colombia; III.I. Responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos: Análisis de las consecuencias en cuanto al ejercicio de la función pública; III.II. Efectos del control disciplinario en Colombia a la luz de la ley 2094 de 2021.

I. DESARROLLO LEGAL DEL REGIMEN DISPLINARIO EN COLOMBIA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 2094 DE 2021

En el presente capítulo se realizará una aproximación a los conceptos que deben tenerse en cuenta en el marco de la responsabilidad disciplinaria, tales como: derecho disciplinario, sanción disciplinaria, sujeto sancionable, falta disciplinaria, acción disciplinaria, entre otros. Igualmente, se indicarán ciertas normas existentes en materia de regulación y control en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, la cual ha sido promulgada con base en preceptos constitucionales, y con la finalidad de materializar los fines estatales.

I.I Régimen disciplinario en Colombia: Desarrollo conceptual

En primer lugar, es importante mencionar que el régimen disciplinario que se ha de tratar, hace referencia a las disposiciones que regulan el actuar de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo de asegurar el buen desarrollo de la prestación del servicio a los ciudadanos. En caso contrario, se deberán aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que, se está afectando el cumplimiento de la misión del Estado, a través de sus funcionarios, quienes tienen ciertos deberes y obligaciones.

El Derecho Disciplinario es el encargado del “ejercicio del poder disciplinario preferente”, forma parte del Derecho Administrativo, está constituido por un conjunto de normas sustanciales y de procedimiento, por las cuales el Estado ejerce su poder sancionatorio y es el encargado de asegurar que los servidores públicos se comporten dentro del cumplimiento efectivo de sus funciones con obediencia, legalidad, transparencia, ética, moral, eficiencia y eficacia para el buen funcionamiento de sus actividades. (Régimen disciplinario de los servidores públicos en Colombia, 2020)

Cabe resaltar, que el derecho disciplinario, está dirigido hacia los servidores públicos, quienes son sujetos disciplinables, en tanto que las disposiciones normativas que existen en esta materia,

son aplicables a estos sujetos, en el ejercicio de su cargo, con el propósito de que desempeñen sus funciones conforme a la ley.

Lo anterior, de acuerdo la ley 1952 de 2019, el cual estipula que “Son sujetos disciplinables los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia”(ley 1952, 2019, art.70).

En este sentido, el Estado se encarga de imponer las sanciones correspondientes, en la medida que los servidores públicos incurran en alguna de las faltas establecidas, para ello, se encuentra en la obligación de ejercer control disciplinario, lo cual significa que debe realizar las investigaciones correspondientes, para determinar si se materializan los fines del Estado, por medio de las actividades desempeñadas por los funcionarios públicos.

El control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. (Sentencia C 1061, 2013)

De esta forma, la procuraduría general de la nación, es la encargada de ejercer el control disciplinario respecto a los servidores públicos, de acuerdo con preceptos constitucionales, dado que a partir de 1991 la constitución política le asigna esta función. Cabe resaltar, que la Procuraduría General de la Nación “es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías” (Entidades y mecanismos de control, 2021).

Ejerce, de acuerdo a lo establecido en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el control disciplinario del servidor público, adelantando las investigaciones y sancionando a los funcionarios que incurran en faltas disciplinarias en el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002. De igual manera adelanta las investigaciones cuando se presenten irregularidades en el manejo del patrimonio público. (Entidades y mecanismos de control, 2021)

De este modo, a través del control ejercido por la procuraduría general de la nación, se logra establecer si se presta un servicio adecuado a la nación, o por el contrario, se incumplen las disposiciones consagradas en la constitución, leyes y Estatutos, mediante los cuales se señalan las funciones de quienes trabajan para el Estado. Así pues, cuando el funcionario, desconozca dichos preceptos normativos, incurre en una falta disciplinaria, toda vez, que desvía el correcto funcionamiento de la administración pública e incluso vulnera derechos y garantías de los ciudadanos.

Según el Ministerio de Comercio (2019),

La falta disciplinaria es aquella conducta que entorpece la buena marcha de la Función Pública, y da lugar a la imposición de una sanción a quien incurra en ella, se configura por: incumplimiento de los deberes, extralimitación en el ejercicio de los derechos y funciones, la violación de una prohibición, inhabilidad, incompatibilidad y/o conflicto de intereses. (p.7)

Así mismo, la falta disciplinaria, puede cometerse a título de dolo o de culpa, ello dependiendo del grado de culpabilidad del agente que la ha cometido. La conducta es dolosa, cuando el funcionario tiene la intención de cometerla, aunque tiene conocimiento de su ilicitud y es culposa cuando el funcionario infringe el deber objetivo de cuidado, ya sea por negligencia o impericia, además de que el sujeto tenía el deber de prever el resultado.

De esta forma, cuando el sujeto disciplinable comete una falta enmarcada en el régimen disciplinario establecido, se debe iniciar una acción disciplinaria, debido a que es necesario imponer una sanción correspondiente, teniendo en cuenta que el actuar del agente no se ajustó a la normatividad y con ello generó un daño a la administración pública.

El consejo de Estado define la acción disciplinaria como,

Aquella acción pública que se orienta a garantizar la efectividad de los fines y principios previstos en la Constitución y en la ley para el ejercicio de la función pública; cuya titularidad radica en el Estado; que se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control disciplinario interno, los funcionarios con potestad disciplinaria y la jurisdicción disciplinaria. (Fallo 698, 2014)

Igualmente, la acción disciplinaria, permite determinar el grado de culpabilidad del agente, además de que por medio de la misma se puede probar la comisión de la falta o desvirtuar la existencia de la misma, toda vez que el disciplinado podrá aportar los documentos, testimonios, peritajes u otros medios de prueba, mediante los cuales ejerce su derecho de defensa y contradicción. Por tal razón, el hecho de que se presente esta acción y se inicie el proceso, no significa que siempre habrá lugar a endilgar responsabilidad al agente que presuntamente cometió la conducta, puesto que si logra demostrar lo contrario, no se podrá imponer una sanción, ya que la conducta no existió.

No obstante, si se logra demostrar que el agente cometió la falta, se debe endilgar la responsabilidad disciplinaria, la cual según Osorio (2018) hace referencia a “la relación causal existente entre el actuar del servidor público y el incumplimiento de los deberes constitucionales, legales y reglamentarios, en el ejercicio de sus funciones, ya sea por acción, omisión o extralimitación”.

En concordancia con lo anterior, si se logra demostrar que el sujeto disciplinable es el responsable y cometió alguna de las faltas establecidas en el reglamento disciplinario del servidor público, se debe aplicar la sanción concerniente, como consecuencia de la trasgresión a la norma, toda vez que obstruye el cumplimiento de los fines del Estado.

I.II Marco legal aplicable en materia disciplinaria en Colombia

Inicialmente, en cuanto al régimen constitucional, la Constitución nacional a través de su articulado, hace alusión al derecho disciplinario aplicable a los funcionarios públicos, además de que establece las autoridades competentes en cuanto al ejercicio del control disciplinario en Colombia.

En razón a lo anterior, el artículo 92 establece la facultad que tiene cualquier ciudadano para solicitar la imposición de una sanción disciplinaria, como consecuencia de la conducta desplegada por las autoridades públicas, a través de sus funcionarios. De manera análoga, el artículo 125 constitucional, indica las causales de retiro de los servidores públicos, dentro de las cuales se encuentra la trasgresión al régimen disciplinario, mediante la comisión de las conductas descritas en el código general disciplinario.

Por otro lado, el artículo 268 hace referencia a las funciones del contralor general, dentro de las cuales se señala que “bajo su responsabilidad podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios” (constitución política, 1991, art.268).

Aunado a lo anterior, la procuraduría general de la nación, también debe ejercer inspección y vigilancia en materia disciplinaria a los servidores estatales o quienes realicen funciones públicas, dado que el artículo 277 dispone que este órgano de control debe “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (constitución política, 1991, art.277).

Adicionalmente, respecto a la normativa existente respecto al régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, el órgano legislativo ha promulgado distintas leyes, cuyo contenido implica el deber de los trabajadores del Estado en cuanto al cumplimiento de preceptos que permitan evidenciar una prestación adecuada del servicio, con el propósito de hacer efectivos los fines del Estado social de Derecho promulgado en la Constituyente del 91.

En este sentido, en el año 2002 se promulgó la ley 734, a través de la cual se promulgó el Código Disciplinario Único, y de acuerdo con Patiño (2017)

Se amplió el catálogo de las faltas disciplinarias, se adoptaron unas sanciones mucho más acordes para los casos de corrupción e ineficiencia administrativa, se mejoraron ostensiblemente las reglas del procedimiento y muy especialmente se desarrollaron varios conceptos que posibilitaron la independencia y autonomía del derecho disciplinario frente a otras expresiones del derecho sancionador. (p.2)

También, se señalan los principios que dirigen el actuar de los funcionarios públicos, los cuales resulta de especial relevancia, en tanto que mediante estos se logra cumplir con el propósito de la administración estatal. De esta manera, de conformidad con el principio de economía “se debe proceder con autoridad y eficiencia, optimizar el uso de tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas” (ley 734, 2002, art.3).

Igualmente, se debe tener en cuenta el principio de celeridad, que implica un desarrollo diligente del proceso, sin que se presenten trabas dentro del mismo, al cumplir con los términos dispuestos por la autoridad competente, sin que haya lugar a dilaciones injustificadas. Dicho principio, se relaciona con la eficacia, ya que “las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, eviten decisiones inhibitorias dilaciones y retardos” (ley 734, 2002, art.3).

Además, la ley también refiere al principio de imparcialidad, contradicción, igualdad, favorabilidad, gratuidad, eficiencia, legalidad; los cuales se orientan hacia la materialización de los fines constitucionales y legales, mediante el cumplimiento del debido proceso, ya que se otorgan garantías al disciplinado, tales como el derecho de defensa y contradicción, sin que haya lugar a ningún tipo de discriminación o desigualdad dentro de la investigación.

De manera análoga, en el año 2011 se promulgó la ley 1174, en donde se establecen ciertas disposiciones respecto al régimen disciplinario. De esta forma, “en la Ley 734 de 2002 se instauró un procedimiento disciplinario que sería conocido como procedimiento ordinario, para regir de manera general todos los eventos; entonces se establecía como el procedimiento genérico de aplicación general” (Martínez. Patiño & Preciado, 2019, p.18).

Por otra parte, en el año 2019 entró en vigencia la ley 1952 a través de la cual se promulgó el código general disciplinario, donde se implementan nuevos criterios en lo referente a la acción disciplinaria, el desarrollo de la investigación y del proceso, así como las sanciones aplicables a los sujetos disciplinados.

Adicionalmente, el Código General Disciplinario, consagra una serie de preceptos que permiten evidenciar la protección de los derechos del procesado, en tanto que deben respetarse las garantías procesales determinadas por el legislador, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad, presunción de inocencia, debido proceso, entre otros.

La norma contempla que para el adelantamiento de la indagación el funcionario deberá hacer uso de los medios de prueba legalmente obtenidos; con todo queda excluida cualquier prueba que vulnere las formas propias de su obtención, delimitadas por el ordenamiento jurídico, además de aquellas pruebas que sean obtenidas con vulneración de los derechos fundamentales del sujeto disciplinable. Así se da un especial énfasis a la

garantía del debido proceso como derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de 1991. (Martínez. Patiño & Preciado, 2019, p.16).

De igual manera, en junio del año 2021, entró a regir la ley 2094, la cual establece una serie de disposiciones que reforman la ley 1952 de 2019, cuyo objetivo principal es dar cumplimiento a la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, teniendo en cuenta la problemática que existe a nivel municipal.

Además, según Torres, Sierra & León (2021), la promulgación de esta ley,

Mediante la ley 2094 de 2021 se modificó y derogaron drásticamente algunas disposiciones de la ley 1952 de 2019, con la finalidad de cumplir la orden judicial de la Corte 45 Interamericana sobre Derechos Humanos en la sentencia de Petro Urrego vs Colombia del año 2020, en la que le ordena al Estado Colombiano, como medida de no repetición, ajustar la legislación interna para que sea compatible con la CADH. (p.44)

En suma, actualmente el régimen disciplinario está compuesto por las normas descritas anteriormente, salvo la ley 734 del año 2002, puesto que la misma fue derogada mediante la promulgación del código general disciplinario, en tanto que en dicha normativa se estipulan sanciones que permiten identificar las consecuencias respecto a las faltas cometidas por los funcionarios del Estado y se optimiza el aspecto procesal que se debe llevar a cabo ante la comisión de estas conductas.

II- MARCO PROCESAL DEL REGIMEN DISCIPLINARIO EN COLOMBIA

Mediante este capítulo, se pretende informar acerca de las autoridades que tienen competencia y jurisdicción en cuanto al ejercicio de control y vigilancia en el actuar de los funcionarios públicos, con el objetivo de determinar si se puede endilgar responsabilidad ante la posible comisión de una conducta señalada como falta disciplinaria en el Código general disciplinario.

También se indica el trámite concerniente al proceso disciplinario, el cual se inicia a través de una acción disciplinaria, con base en la realización de una conducta sancionable, la cual debe ser demostrada mediante pruebas e igualmente puede ser desvirtuada por el disciplinado.

II.I Autoridades competentes

El régimen disciplinario aplicable en Colombia en lo referente a los servidores públicos, establece que el poder disciplinario se encuentra en cabeza de la procuraduría general de la nación, la cual es un órgano de control, que se encarga de vigilar y controlar el comportamiento de los servidores públicos.

En este sentido, el artículo 1 de la ley 2094 de 2021, modificó el artículo 2 de la ley 1952 de 2019, y estableció la función de la procuraduría en cuanto al ejercicio del poder disciplinario en relación con los funcionarios del Estado,

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley. (Ley 2094, 2021, art. 1)

Por otra parte, la norma también menciona que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrán realizar una revisión a las decisiones que profiera la procuraduría general en el caso concreto, tomando en consideración la procedencia de determinados recursos que se pueden interponer respecto de las sanciones impuestas por este ente de control.

En este sentido, el Consejo de Estado, podrá avocar conocimiento respecto al recurso de revisión que interponga el disciplinado en caso de que sea sancionado por la procuraduría general de la nación, en tanto que la ley 1994 dispone dicha competencia.

Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación. (Ley 2094, 2021, art.23 B)

Así mismo, la ley le otorga ciertas facultades a las oficinas de control disciplinario interno, el cual se ha instaurado legalmente, con base en la Constitución, y “es el que se ejerce por cada

una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración” (Sentencia C 1061, 2003).

De acuerdo con lo anterior, el control disciplinario interno, se debe llevar a cabo dentro de la entidad para la cual trabajan los funcionarios del Estado, y dicha facultad de inspección y vigilancia reside en quien ejerza un poder subordinante, toda vez que este se encuentra en la obligación de observar el comportamiento de los servidores públicos en cuanto a la prestación del servicio.

Es así como el inciso 4 del artículo 1 de la ley 2094 de 2021, estipula que,

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. (Ley 2094, 2021, art. 1)

De igual forma, según la ley 2094 (2021) se otorga competencia a las comisiones seccionales de disciplina judicial y a la comisión nacional de disciplina judicial, respecto al conocimiento de procesos dirigidos en contra de funcionarios pertenecientes a la rama judicial, e igualmente respecto a funcionarios que hacen parte de la fiscalía general de la nación. Cabe resaltar, que estas autoridades podrán ejercer control disciplinario respecto de particulares que desarrollen funciones judiciales de forma transitoria o permanente.

Cabe resaltar, que el procurador general de la nación también es investigado disciplinariamente, debido a que es un funcionario del Estado y se debe evidenciar que exista un cumplimiento de los deberes que han sido consagradas constitucional y legalmente a quien se encuentra en cabeza del máximo órgano de control de la nación. Por tal razón, el legislador ha dispuesto que este funcionario puede ser investigado y juzgado por parte de la corte suprema de justicia, la cual ejerce vigilancia y control con el propósito de determinar si hay lugar a imponer sanciones como consecuencia de la comisión de conductas sancionables, ya sea en la modalidad dolosa o culposa.

Aunado a lo anterior, el proceso que se lleva a cabo cuando el disciplinado es el procurador general de la nación, es igual al proceso ejecutado en caso de que cualquier funcionario estatal

cometa una falta disciplinaria, lo cual significa que no existe ningún tipo de prelación o beneficio respecto a la protección de derechos y garantías procesales, dado que el debido proceso debe ser observado por todas las autoridades que ejercen control disciplinario, de lo contrario se actuaría en contra de los fines del Estado social de derecho promulgado en la constitución de 1991.

II.II Trámite procesal en lo referente al control disciplinario en Colombia

En cuanto al ejercicio del control disciplinario realizado respecto a los funcionarios públicos, el trámite desarrollado se encuentra establecido en la ley 1952 de 2019, la cual fue modificada por la ley 2094 de 2021, especialmente en lo referente a las etapas procesales que se llevan a cabo en el marco de los procesos disciplinarios iniciados en contra de estos servidores del Estado.

En primer lugar, debe existir la comisión de una falta disciplinaria, ya sea en la modalidad dolosa o culposa (grave o gravísima), tomando en consideración que la comisión de una conducta prohibida dentro del régimen disciplinario, implica la incurrancia en una falta disciplinaria, que deberá ser sancionada por parte de la autoridad competente, de acuerdo con las sanciones previstas en el código disciplinario aplicable a los funcionarios pertenecientes a entidades del Estado.

De esta manera, de acuerdo con el artículo 86 de la ley 1952 (2019), la acción disciplinaria se puede iniciar de forma oficiosa, también se puede presentar por parte de un funcionario público que tenga conocimiento de la conducta ejecutada, con base en información verídica e igualmente cualquier ciudadano puede presentar la queja correspondiente ante la autoridad competente en esta materia. Cabe resaltar que por regla general no procede en lo concerniente a la presentación de anónimos, no obstante en caso de que a través de los medios probatorios allegados se logre demostrar que evidentemente se cometió la falta disciplinaria.

En lo referente al ejercicio de la acción disciplinaria, según el Código General Disciplinario, el ejercicio de la acción disciplinaria compete a ciertas autoridades y entes de control, tales como:

La Procuraduría General de la Nación; la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces; la

Superintendencia de Notariado y Registro; los Personeros Distritales y Municipales; las Oficinas de Control Disciplinario Interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores. (Ley 1952, 2017, art.83)

Una vez presentada la queja correspondiente, la autoridad competente aprehenderá conocimiento respecto del proceso correspondiente, con el objetivo de efectuar el trámite correspondiente, para determinar si hay lugar a imputar responsabilidad disciplinaria al sujeto que está siendo investigado, con base en las pruebas aportadas por el quejoso y en la indagación realizada por parte del órgano competente, de tal forma que se pueda establecer si hay lugar a imponer la sanción respectiva.

Es necesario mencionar que la etapa de instrucción debe llevarse a cabo de manera interna, lo cual significa que dentro de la entidad se realiza el control interno disciplinario, con el fin de que en la etapa de juzgamiento el funcionario competente analice las etapas anteriores al juicio y profiera un fallo conforme a las disposiciones normativas estipuladas en el Código disciplinario, mediante la reforma impartida con la ley 2094 de 2021.

Deben crearse dos Oficinas de Control Disciplinario. a) La Oficina de Control Disciplinario de Instrucción y b) la Oficina de Control Disciplinario de Juzgamiento o en el peor de los escenarios, deberán las entidades públicas crear un Grupo Interno de Trabajo de Instrucción Disciplinaria el cual, en ningún caso dependa del Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario y dotarlo de funciones para que tenga la competencia de suscribir autos inhibitorios; remisorios por competencia; de indagación preliminar; de investigación disciplinaria; de vinculación; de archivo y de formulación de cargos o citación a audiencia. (Garzón, 2021. p.2)

De este modo, en concordancia con el artículo 34 de la ley 2094 (2021) luego de que la autoridad correspondiente avoque conocimiento, se debe llevar la fase de investigación previa, en caso de duda respecto a la comisión de la falta, esta deberá realizarse en un término de 6 meses y una vez culmine, existen dos opciones, la primera refiere a la apertura de la investigación mediante auto o el archivo definitivo del proceso.

Cabe resaltar, que la apertura del procedimiento se da cuando, “con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación previa se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, por lo cual el funcionario iniciará la investigación disciplinaria” (ley 1952, 2017, art.211).

En este sentido, al decretar la apertura del procedimiento, se inicia la etapa de investigación, en donde la ley otorga un término de seis (6) meses para desarrollar las actuaciones concernientes a la verificación de los hechos concernientes a la conducta cometida por el servidor público. Es así como se requiere la presentación del material probatorio necesario para demostrar la ejecución de la falta disciplinaria, cuya práctica permita individualizar al sujeto que cometió la conducta, con el fin de determinar si existen beneficios para el disciplinado en caso de que decida confesar y/o aceptar cargos.

De acuerdo con lo anterior, la ley 2094 de 2021, determina que “Una vez surtida la fase de investigación el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de Cargos al disciplinable o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda” (ley 2094, 2021, art. 221).

De manera que solo se formulará el pliego de cargos, en caso de que las pruebas presentadas, permitan evidenciar la comisión de la conducta sancionable, teniendo en cuenta el valor probatorio otorgado por parte de la autoridad que se encuentra ejerciendo la acción disciplinaria, dado que debe existir una certeza en materia fáctica y jurídica. En caso contrario, no podrá continuarse con el proceso disciplinario y deberá ordenarse el archivo del proceso, toda vez que no hay razón para continuar con el ejercicio de la acción disciplinaria.

Considerando la procedencia de la acción, y la demostración de los fundamentos facticos relacionados en la queja e investigación, así como la identificación del autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario o autoridad que conoce el caso concreto, podrá formular el pliego de cargos, el cual “constituye una providencia de especial importancia en el proceso disciplinario y con ella se define la incriminación concreta que el Estado-jurisdicción le hace a un sujeto disciplinable a quien considera presunto autor de una falta disciplinaria”(Villegas, 2003).

En seguida, la ley 2094 (2021) dispone la obligación de notificar al procesado, en tanto que se debe garantizar el derecho a la defensa, el cual consiste en la oportunidad proporcionada a cualquier persona que se constituya como parte dentro un proceso judicial o administrativo, con el fin de que manifieste argumentos y pueda controvertir las pruebas aportadas en su contra, tomando en consideración el principio del debido proceso estipulado en el artículo 29 constitucional. Luego de que se haya efectuado la respectiva notificación, el disciplinado debe nombrar un defensor de confianza dentro de los 5 días siguientes, puesto que si no lo hace se le designa un defensor de confianza, quien se encargará de representarlo en las etapas posteriores.

Igualmente, el proceso disciplinario establece la necesidad de un juicio ordinario, dado que mediante este, se podrán presentar descargos por parte de la defensa, además de que se permite que en esta etapa de la diligencia procesal se puedan solicitar y aportar pruebas, con el objeto de demostrar los documentos, testimonios, peritajes y demás pruebas que se hayan aportado en contra del disciplinado.

Por otro lado, esta reforma, introduce a la ley 1952 (2017) mediante el artículo 225 C de la ley 2094, el término probatorio que debe tenerse en cuenta, luego de presentar descargos, para lo cual la norma otorga un plazo de 90 días, término dentro del cual se practicarán las pruebas que fueron solicitadas, bajo los criterios de conducencia, pertinencia y conducencia y las que se decretaron de oficio, con el propósito de dictar un fallo conforme a derecho.

Posteriormente, se realizarán los alegatos de conclusión, en donde según el artículo 225 E de la ley 2094 de 2021 “Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación ordenará el traslado común por diez (10) días, para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión”.

Es importante resaltar que los alegatos de conclusión se plantea una reconstrucción del proceso disciplinario que se está realizando respecto del caso en concreto, de tal forma que se señala de qué forma ha sido demostrado cada uno de los fundamentos facticos aducidos en la queja y mediante que prueba se pueden evidenciar. También, se trata de la última oportunidad que tiene la defensa para probar la inocencia del disciplinado, tomando en consideración que los alegatos son el resultado del proceso realizado y de cada una de las actuaciones desplegadas por los sujetos procesales, con el objeto de probar su tesis.

Por último, luego de que se hayan llevado a cabo todas las etapas procesales, la autoridad o funcionario que se estableció como competente dentro de esta investigación, y que por consiguiente tiene el ejercicio de la acción disciplinaria, podrá proferir el fallo respectivo, de acuerdo con la valoración de las pruebas practicadas e igualmente por lo que se haya argumentado en la fase de alegatos de conclusión, toda vez que la decisión deberá basarse en la sana crítica y lo que se logre demostrar por las partes.

Es preciso señalar que el artículo 46 de la ley 2094 de 2021, modificó el artículo 225 G de la ley 1952 de 2019, y dispuso lo siguiente:

El funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión. La decisión será notificada personalmente en los términos de esta ley. Si no fuera posible hacerlo en los plazos correspondientes, se hará por edicto. Contra el fallo de primera instancia procede el recurso de apelación. Este deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación ante la secretaría del despacho. (Ley 2094, 2021, art. 46 & art. 47).

Finalmente, si se trata de una decisión sancionatoria, el disciplinado tiene la facultad de interponer los recursos correspondientes, ya que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá revisar el proceso que se desarrolló en el caso concreto.

En conclusión, el trámite referente a la acción disciplinaria en contra de los funcionarios públicos, comporta una serie de etapas que tienen como finalidad determinar si realmente se cometió alguna de las faltas disciplinarias establecidas en el Código General Disciplinario, con el propósito de imponer la sanción concerniente a la conducta ejecutada, siempre y cuando se respeten las garantías del disciplinado, tales como derecho a la defensa y contradicción, las cuales son un fundamento esencial del debido proceso.

III- IMPACTO DE LA REFORMA DISCIPLINARIA EN EL MARCO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

A través de este capítulo, se darán a conocer las sanciones disciplinarias que se imponen al funcionario que haya cometido alguna de las conductas establecidas como falta disciplinaria en el marco de la ley 2094 de 2021. Ello, con base en el fallo que profiera la autoridad competente

en la fase de juzgamiento, en tanto que a través del mismo se decidirá si es culpable o inocente. Pero, principalmente se hará alusión a consecuencias respecto a inhabilidades referente al ejercicio de la función pública, además la forma en la que este tipo de conductas repercute en la vida profesional del disciplinado, toda vez que se le impide trabajar para el Estado en un tiempo considerable, lo cual afecta su reputación y su vida laboral.

III.I. Responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos: Análisis de las consecuencias en cuanto al ejercicio de la función pública

El ejercicio de un cargo público, conlleva un conjunto de deberes y obligaciones que se deben cumplir, tomando en consideración que el Estado es el principal garantista de los derechos de los ciudadanos, razón por la cual, los servidores públicos no pueden afectar el correcto funcionamiento de la administración pública, por el contrario, su desempeño debe ajustarse a los estándares legales y a los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, economía, lealtad, entre otros.

No obstante, cuando el funcionario incurre en alguna de las conductas que han sido establecidas como faltas disciplinarias, ya sea a título de dolo o culpa (falta grave o gravísima), el órgano disciplinario tiene la facultad de imponer la sanción correspondiente, puesto que al demostrarse su responsabilidad en materia disciplinaria, se debe establecer una consecuencia, debido a que el disciplinado infringió las normas dispuestas para el ejercicio de su cargo.

En este sentido, el artículo 9 de la ley 2094 (2021) consagra una serie de sanciones disciplinarias, las cuales se aplican ante la comisión de las faltas estipuladas como sancionables, igualmente la gravedad de la sanción dependerá de la falta realizada, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, el cual consiste en que la sanción que se impone al sujeto disciplinado, deberá ser proporcional a la falta cometida, de lo contrario se estaría imponiendo un castigo injusto, contrario a derecho.

En consecuencia, el artículo 9 establece las siguientes sanciones disciplinarias

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.

3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas.
5. Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
6. Amonestación escrita para las faltas leves culposas.

(Ley 2094, 2021, art.9)

De este modo, las sanciones que se han de imponer son de 4 clases, la primera refiere a la destitución e inhabilidad general, es decir, a la desvinculación del funcionario del cargo que se encontraba ocupando, para lo cual hay que señalar que si existía un contrato de trabajo, este se dará por finalizada. Además, en cuanto a la inhabilitación, la misma significa que la persona sancionada no podrá ejercer un cargo públicos dentro del término dispuesto en el fallo correspondiente.

La sanción que hace referencia a la suspensión del cargo, “implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo” (Ley 2094, 2021, art.10)

La diferencia entre la figura de la destitución y la suspensión, radica en que respecto de la primera, la persona es desvinculada del cargo, sin importar si se trataba de un contrato de trabajo o de un cargo de libre nombramiento y remoción, toda vez que la falta cometida implica la imposición de ese tipo de sanción. Mientras que la suspensión no conlleva a la terminación del contrato o la desvinculación del funcionario del Estado, simplemente no ejercerá el cargo por un tiempo determinado, pero posteriormente se incorporará nuevamente y continuará desempeñando las funciones que le fueron asignadas. .

Ahora bien, la multa es una sanción de carácter pecuniario, mediante la cual el servidor deberá pagar una suma determinada, en proporción a la conducta realizada y de acuerdo a lo que se haya establecido en el fallo. Por otra parte, la amonestación es una sanción que se impone por

incurrir en una falta leve, se trata de un llamado de atención que se hace al disciplinado, el cual constará en un documento, de manera escrita y constituye un antecedente disciplinario para el funcionario que realizó la conducta.

III.II. Efectos del control disciplinario en Colombia a la luz de la ley 2094 de 2021

En principio, resulta de especial relevancia hacer alusión al artículo 73 de la ley en mención, toda vez que mediante el mismo se establece la fecha a partir de la cual entrará a regir, la cual corresponde a 9 meses después de su promulgación, es decir, que las modificaciones realizadas por medio de la ley 2094 y que fueron introducidas a la ley 1952 de 2019 entrarán en vigencia el 29 de marzo de 2022.

Lo anterior, tomando en consideración que actualmente se llevan tramites a partir de las disposiciones establecidas con anterioridad a la promulgación de la ley 2094, por lo cual se requiere que tanto los órganos competentes, como la sociedad en general, tengan conocimiento respecto a la aplicación de las normas estipuladas con la reforma al régimen disciplinario, de forma tal que estos preceptos normativos puedan materializarse a través de la correcta interpretación de los mismos.

De acuerdo con Garzón (2021)

La reciente expedición de la Ley 2094 de 2021, ha generado gran incertidumbre al interior de las Oficinas de Control Disciplinario y de las Personerías Municipales dado que no se conoce con exactitud, la manera en la cual estás deben garantizar los principios de imparcialidad y jurisdiccionalidad que se reclaman para todos los servidores públicos.
(p.1)

De este modo, la finalidad del termino en el cual aún no entrará en vigencia la ley 2094 de 2021, no es otra que permitir a las autoridades que tienen el poder disciplinario, la interpretación adecuada de la norma, tomando en consideración la incertidumbre existente respecto de la misma, puesto que si hubiese sido implementada a partir de su publicación, sería muy probable que no se cumplieran las disposiciones estipuladas a partir de la ley y de esta forma, no se evidenciarían las modificaciones introducidas a la ley 2952 de 2019, las cuales en teoría

significan un cambio a nivel procedimental y sancionatorio en materia del régimen disciplinario correspondiente a los servidores públicos.

Aunque esta ley aún no ha sido aplicada, se ha generado controversia en cuanto a su implementación, puesto que muchos consideran que la misma no resulta progresiva en cuanto al régimen disciplinario, sino que por el contrario, resulta violatoria de garantías y principios procesales y constitucionales, debido a que si se interpreta de manera errada, genera una afectación a los derechos de los servidores públicos en materia procesal disciplinaria.

Por tal razón Garzón (2021) afirma que “así las cosas, esta reforma podría trasgredir estos principios, primordiales para el desarrollo de las actividades propias de la administración, pues una reforma que dé lugar a interpretaciones tan trascendentales puede no resultar eficaz, ni mucho menos eficiente” (p.5).

De manera similar Torres, Sierra & y león (2021)

Las reformas y adiciones que realizó el órgano legislativo al régimen disciplinario, mediante la ley 2094 del 29 de junio de 2021, aparte de no cumplir con las medidas de no repetición previstas por la Corte IDH en la sentencia de Gustavo Petro Urrego vs Colombia, no resuelven el problema jurídico de fondo, en tanto que mantienen la competencia de PGN para restringir derechos políticos a los servidores públicos, independientemente que sean de elección popular. (p.60)

Sin embargo, aún no se puede determinar la eficacia de la norma, tomando en consideración que la misma no ha empezado a regir, lo que significa que sus efectos podrán observarse a partir del año 2022 e incluso en años posteriores, en tanto que es necesario que la función pública se ajuste a esta reforma y que las autoridades competentes reciban la capacitación correspondiente, con el fin de dar una correcta aplicación a esta ley.

En síntesis, la nueva reforma al régimen disciplinario de los servidores públicos en Colombia, introduce una serie de preceptos que implican la aplicación de sanciones proporcionales a la falta cometida, además de que modifican lo concerniente al ejercicio de la acción disciplinaria y de las autoridades competentes para realizar la etapa de investigación, al igual que la etapa de juzgamiento. Empero, el acogimiento de esta ley no es el mejor, dado que aun sin haber entrado en vigencia, se ha generado incertidumbre en cuanto a la implementación de esta normativa,

razón por la cual se piensa que al entrar en vigencia puede llegar a violentar principios constitucionales como el debido proceso y no se cumpliría los fines Estatales.

BIBLIOGRAFÍA

- Notaria 19 Bogotá (2020). Régimen disciplinario de los servidores públicos en Colombia. Recuperado de <https://www.notaria19bogota.com/regimen-disciplinario-servidores-publicos-en-colombia/>
- Corte Constitucional, sala plena. (11 de noviembre de 2003). Sentencia C1061-2003. [M.P. Rodrigo Escobar Gil]
- Departamento Nacional de planeación (2021). Entidades y mecanismos de control. Recuperado de <https://www.superservicios.gov.co/nuestra-entidad/control-interno/entidades-y-mecanismos-de-control>
- Ministerio de comercio (2019). Cartilla derecho disciplinario. Recuperado de [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)
- Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. (13 de febrero de 2014). Fallo 698-2014. [MP Gustavo Eduardo Gómez]
- Congreso de Colombia. (28 de enero de 2019). Código general disciplinario). [Ley 1953 de 2019]
- Osorio (2018). Responsabilidad fiscal vs responsabilidad disciplinaria. Recuperado de <https://www.munozab.com/blog/responsabilidad-fiscal-vs-responsabilidad-disciplinaria/>
- De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer, 1.
- Único, C. D. (2002). Ley 734 de 2002. Personería de Bogotá DC Bogotá: Imprenta Nacional.
- Patiño Salguero, A. E. (2017). Cambios sustanciales en el sistema disciplinario administrativo, a partir de la expedición del nuevo código disciplinario único. *P. Cardona (Presidencia)*, 1.
- Otavo Martínez, J., Patiño Góngora, A. M., & Preciado Bermúdez, O. D. R. (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/20.500.12494.14336>*.
- Congreso de Colombia. (29 de junio de 2021). Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. [Ley 2094 de 2021]. DO 51.720
- CAMEJO, A. C. T., COTES, J. A. S., & SUAREZ, J. J. L. INCONVENCIONALIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA RESTRINGIR DERECHOS POLÍTICOS.
- Corte constitucional, Sala plena (11 de noviembre de 2003). Sentencia C 1061 de 2002. [MP Dr. Rodrigo Escobar Gil]

VILLEGAS GARZÓN, Oscar. El Proceso Disciplinario. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003: p. 529

Guevara, L. D. G. (2021). LA LEY 2094 DE 2021 El dolor de cabeza de Oficinas de Control Disciplinario y Personerías Municipales. *Revista Doctrina Distrital*, 1(02).