

Las reformas y los retos del Derecho Disciplinario en Colombia

Eliana Paola Coy Suárez¹

Introducción

Con la expedición de la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 de cara con la exhortación del Consejo de Estado en la providencia de 2017 y el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2020, se genera una nueva era del derecho disciplinario en Colombia, en el entendido que se modifican los procedimientos con el fin de garantizar la independencia en los roles de instrucción y juzgamiento, así como la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, la prevalencia de la oralidad, entre otros aspectos.

Lo que se plantea con el presente escrito es establecer los retos que afronta el derecho disciplinario colombiano con las últimas modificaciones normativas, escenario que conllevará a un análisis desde los antecedentes y las reformas puntuales realizadas por las normas antes mencionadas, con el fin de identificar los desafíos que tendrán las entidades y órganos en su aplicación y materialización.

De esta manera, para alcanzar los objetivos mencionados se tendrán en cuenta diferentes fuentes partiendo de lo establecido en las mismas leyes, la jurisprudencia, así como publicaciones académicas recientes y finalmente concluir con la identificación de los distintos retos que presenta la implementación de las reformas por parte de las autoridades disciplinarias.

Objetivos

Objetivo General:

Establecer los retos que afronta el derecho disciplinario colombiano con las últimas modificaciones normativas.

¹ Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. Estudiante Maestría Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás - Tunja. Correo electrónico: eliana.coy@usantoto.edu.co

Objetivos Específicos:

Estudiar los antecedentes del derecho disciplinario en Colombia, haciendo una aproximación hacia su naturaleza y los principios rectores.

Identificar y analizar las modificaciones a la Ley 734 de 2002, con ocasión de la promulgación de la Ley 1952 de 2019.

Establecer las modificaciones y el impacto de la Ley 2094 de 29 de junio de 2021 en el derecho disciplinario en Colombia, con el fin de determinar los principales retos que conlleva su implementación y aplicación por parte de las autoridades disciplinarias.

Sumario: I.- El derecho Disciplinario en Colombia. I.I. Antecedentes del Derecho Disciplinario. I.II. Naturaleza del Derecho Disciplinario. I.III. Principios rectores. II.- La reforma realizada por la Ley 1952 de 28 de enero 2019. II.I. Entrada en Vigencia de la Ley 1952 de 2019. II.II. Las modificaciones introducidas por la Ley 1952 de 2019. III.- La reforma realizada por la Ley 2094 de 2021. IV.- Retos del Derecho Disciplinario de cara con las últimas reformas realizadas en Colombia.

I. El Derecho Disciplinario en Colombia

I.I Antecedentes del Derecho Disciplinario

Con la Constitución Política de 1991 se desarrolla el componente legal y jurisprudencial del Derecho Disciplinario, toda vez que desde el artículo segundo se establecen los fines esenciales del Estado a los cuales la función pública debe satisfacer, de esta manera la Corte Constitucional la ha definido como:

En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que está investido regularmente de una

función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, la ley o el reglamento. (Corte Constitucional, C 563, 1998)

Es así como el artículo 6 de la Constitución Política establece la responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución, las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, llevándonos a la definición de servidor público establecida en el artículo 123 de la Carta 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. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. (Constitución 1991, art, 123)

Seguidamente en el artículo 124 de la Constitución Política de Colombia, se establece que la Ley determinara la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, en ese sentido nacen las facultades sancionatorias del Estado denominadas *ius puniendi* que según la Corte Constitucional lo define como:

(...) el destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores.(Corte Constitucional, C 762, 2009)

Para el caso que nos ocupa y al cual nos dedicaremos en el presente escrito, es el Derecho disciplinario concebido por la Corte Constitucional conceptualmente así:

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. (Corte Constitucional, C 341, 1996)

De acuerdo con la potestad establecida en el artículo 124 Constitucional, inicialmente se materializó la facultad sancionadora del estado a las actuaciones de los servidores públicos en una sola norma mediante la expedición de la Ley 200 de 1995, toda vez que con anterioridad se establecían de forma dispersa las disposiciones aplicables en materia disciplinaria, ya que cada sector tenía un régimen distinto, siendo el primer código disciplinario en Colombia salvo las disposiciones aplicables a la fuerza pública.

Sin embargo, al aplicarse la Ley 200 se fueron evidenciando vacíos y más teniendo en cuenta la falta de fuerza suficiente para sancionar los temas de corrupción toda vez que la disposición normativa establecía muy pocas faltas gravísimas, lo que impedía llevar a efecto una investigación y una sanción.

Es así como posteriormente se constituyó una comisión para revisar los vacíos presentados y para el efecto se expidió la Ley 734 de 2002 ampliando el catálogo de faltas y otorgando mayores herramientas para materializar la potestad sancionatoria del Estado para sus servidores en materia disciplinaria. Esta Ley en palabras de Bernal Cuellar (1999) como se citó en Hernández Villamizar (2020) se expidió como:

Una herramienta llamada a dar solución a aspectos considerados negativos en su antecedente, los que pueden ser simplificados en cuatro grupos, el primero relacionado con el régimen de sanciones, que impedía la imposición de correcciones acordes con la gravedad de las conductas debido a la enumeración escasa y taxativa de las faltas gravísimas; la ausencia de un verdadero régimen especial para los particulares que ejercieran funciones públicas, debido a la no regulación de los deberes y prohibiciones que les fueran propios, así como de las sanciones; y los dos últimos, en materia de derechos humanos, dado que urgía adecuar la ley disciplinaria a las decisiones de la Corte Constitucional en este campo, y alcanzar la tipificación como faltas disciplinarias de las graves violaciones de los derechos humanos. (p.71)

Después de doce años de su expedición, la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con la información contenida en la exposición de motivos (2014) del Proyecto de Ley Código Disciplinario Único, conforme en el año 2014 una comisión con el propósito de la elaboración de un proyecto con el objetivo de reformar el poder disciplinario del Estado en Colombia en aras de establecer un sistema normativo cada vez más cercano a la realidad de la vida jurídica y social, indicando que el propósito es el de “contar con un Código de Disciplina mucho más claro, eficiente, practico, proporcionado y, muy especialmente, aumentando en gran medida las garantías y los derechos fundamentales de quién va a ser investigado” (Ordoñez y Otalora, 2014).

Finalmente, es preciso indicar que el trámite legislativo fue dispendioso y las reformas acaecidas que se desarrollaran posteriormente hacen que la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019 se realice después de siete años de haberse radicado el proyecto en el Congreso (Numar, 2021).

I.II Naturaleza del Derecho Disciplinario

Con relación a las actuaciones disciplinarias, es del caso señalar un argumento de la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, en el cual se consideran los aspectos relevantes y puntuales de la naturaleza del Derecho Disciplinario, como a continuación se señala:

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, 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. La actividad disciplinaria recae también, y en mayor medida, sobre la cotidiana indisciplina de los funcionarios, como el incumplimiento de los horarios, la demora en la realización de los deberes, el trato indebido al público y otras conductas similares que implican una diferencia de grado con los comportamientos que estudia el derecho penal, diferencia que se suma a las anteriores. (Bernal, 1999)

De acuerdo con lo anterior y en un sentido más amplio en palabras de Mondragón (2021)

El derecho disciplinario forma parte la estructura pública inherente a toda organización estatal, independientemente de cual sea su naturaleza, con el fin de vigilar y controlar la conducta de los servidores públicos conforme a los principios rectores contenidos en su respectiva normatividad legal vigente, para permitir el cumplimiento de los fines e intereses del Estado. (p.100)

Precisados los anteriores aspectos, es pertinente señalar que respecto a la naturaleza del derecho disciplinario siempre se ha generado un debate con relación a la rama que pertenece, surgiendo cuestionamientos si pertenece al derecho penal o al administrativo, situación que ha desarrollado la jurisprudencia y la doctrina tratando de dar respuesta a esos interrogantes, no obstante con las últimas reformas se ha intentado darle una identidad propia al derecho disciplinario verbigracia la Ley 734 de 2002 hacia una remisión al Código Penal respecto a las pruebas y diferentes conceptos; con la Ley 1952 de 2019 se instauro un catálogo sobre pruebas y otros aspectos. No obstante, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional (Numa, 2021) definió esa dualidad y constitucionalizo al derecho disciplinario como autónomo e independiente dándole una identidad propia indicando:

De otra parte, cabe recordar que la jurisprudencia ha señalado que el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en tipos abiertos, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas

conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos. (Corte Constitucional, C 948, 2000)

De esta manera la finalidad del derecho disciplinario, se encuentra encaminada a garantizar que cada servidor público cumpla con las funciones que le han sido asignadas por la Ley y el manual de funciones, partiendo de la premisa establecida en el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia que establece la sujeción al derecho disciplinario por el hecho de ser servidor público, es así como se convierte en un instrumento del Estado para encausar la conducta de los servidores que trabajan para este y garantizar el Estado Social de Derecho, razón por la cual se encuentra más ligado directamente al derecho administrativo.

Es así como el propósito de la sanción disciplinaria se encuentra enfocada desde dos finalidades la preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública, disposición que quedo consignada expresamente en el artículo 5 de la Ley 1952 de 2019.

De acuerdo con lo anterior, el derecho disciplinario es parte del derecho público, en el cual el Estado materializa la potestad sancionatoria para sus servidores en esta materia.

I.III Principios rectores

Desde la expedición de la Ley 734 de 2002 se establecieron los principios rectores aplicables en el proceso disciplinario; sin embargo, con la expedición de la Ley 1952 de 2019 se mantienen varios aspectos, fortaleciendo más esas garantías al disciplinable e incluyendo definiciones que el antiguo código no traía y que en ocasiones se remitía al derecho penal como la definición de dolo y culpa entre otras, modificaciones que más adelante se abordaran.

Dentro de los principios establecidos en la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 se establecen como derechos del disciplinado los que se señalan a continuación, siendo importante mencionar y referenciar conforme a las definiciones establecidas en la misma Ley:

La Dignidad Humana se establece en el artículo 1 de la Ley 1952 de 2019 como principio rector en la actuación disciplinaria.

El Principio de Legalidad se encuentra definido en la Ley como a continuación se señala:

Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias. La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad. (Ley 1952, 2019, art. 4)

Con relación al principio de Igualdad, la Ley 1952 de 2019 dispone su concepto en el siguiente sentido:

Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física, mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación. (Ley 1952, 2019, art. 7)

Respecto al principio de Favorabilidad se establece que “en materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, sustancial o procesal de efectos sustanciales, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Constitución Política”. (Ley 1952, 2019, art. 8)

Se incluye la Ilicitud Sustancial como “aquella conducta del disciplinable que será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna”. (Ley 1952, 2019, art. 9)

“En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”. (Ley 1952, 2019, art. 10)

Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1952 de 2019 “las finalidades del proceso son la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la

verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen”, para ello se conciben los siguientes principios rectores:

El Debido proceso es un principio mediante el cual el disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de la Ley 1952 de 2019 y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento. Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley. (Ley 2094, 2021, art. 3)

En cuanto a el principio de investigación integral, las autoridades disciplinarias tienen la “obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad”. (Ley 1952, 2019, art. 13)

El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable (Ley 1952, 2019, art. 14), lo anterior en virtud de la Presunción de inocencia.

Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial. Si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente (Ley 1952, 2019, art. 15).

En lo que concierne a la Cosa juzgada disciplinaria, se dispone que el destinatario la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la

misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. Lo anterior sin perjuicio la revocatoria directa establecida en la Ley. (Ley 1952, 2019, art. 16)

En materia de Gratuidad de la actuación disciplinaria la Ley 1952 de 2019, establece expresamente que:

Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de copias solicitadas por los sujetos procesales. Los sujetos procesales tendrán derecho a que se les entregue de manera gratuita copia simple o reproducción de los autos interlocutorios, del auto de citación a audiencia y formulación de cargos y de los fallos que se profieran. (Ley 1952, 2019, art.17)

En torno a la celeridad de la actuación disciplinaria se señala en el artículo 18 de la Ley 1952 de 2019, que el funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en la misma Ley.

De igual forma se establece la importancia de la motivación en el entendido que toda decisión de fondo deberá motivarse.

El Principio de Congruencia, es una de las novedades con la reforma, en el sentido de señalar que el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el pliego de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación. (Ley 1952, 2019, art. 20)

Toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal. Igual tratamiento recibirán las pruebas que sean consecuencia de las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón de su existencia. Se deben considerar, al respecto, las siguientes excepciones: la fuente independiente, el vínculo atenuado, el descubrimiento inevitable y los demás que establezca la ley. (Ley 1952, 2019, art. 21)

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019, se dispone la prevalencia de los principios rectores e integración normativa, en la cual se señala:

En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario. (Ley 1952, 2019, art. 22)

Así las cosas, estos serán los ejes que deben prevalecer en el proceso disciplinario, y que son de gran importancia conocerlos y referenciarlos, con el fin de entender toda la normatividad en su conjunto y la forma como se han establecido para la consecución de los fines con los cuales fueron expedidas las reformas.

II. La reforma realizada por la Ley 1952 de 28 de enero 2019

II.1 Entrada en Vigencia de la Ley 1952 de 2019

Con la expedición del Código General Disciplinario se deroga la Ley 734 de 2002 y algunos artículos de la Ley 1437 de 2011 y numerales de la Ley 262 de 2000, dejando vigentes los regímenes disciplinarios especiales como los de la fuerza pública.

Respecto a la entrada en vigor para la parte sustancial se planteó cuatro meses después de la sanción y publicación esto era el 28 de mayo de 2019 y la parte procedimental dieciocho meses después de su sanción y publicación, no obstante, mediante Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022, estableció en el artículo 140 la prórroga la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 hasta el 1 de julio de 2021.

Ahora, con la reforma realizada por la Ley 2094 de 2021, la vigencia de esta norma fue diferida nueve meses después de su promulgación esto es hasta el 29 de marzo de 2022, dejando vigente durante este periodo la Ley 734 de 2002 con sus reformas.

Sin embargo, de conformidad con lo establecido en los artículos 69, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, algunas disposiciones entraran en vigor como a continuación se señala:

Se conceden facultades extraordinarias precisas al Presidente de la Republica por el termino de seis (6) meses a partir de la fecha de publicación de la ley 30 de junio de 2021, para reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación. Podrá modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y los funcionarios que los ocupaban pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, reasignen o cambien la estructura de funcionamiento y asignar diferentes funciones y cargos a sus empleados. (Ley 2094, 2021, art. 69), sin embargo, se establece la indicación de procurar que o no exista aumento del gasto de nómina y se garantice la estabilidad en el empleo de los actuales servidores públicos que se encuentren inscritos en el sistema de carrera de la entidad. De igual forma se indica la excepcionalidad de cuando a la disponibilidad fiscal de país adicionarse nuevos cargos siempre que no exista un funcionario de la planta que pueda desempeñar la labor, siendo esta una última opción. (Ley 2094, 2021)

Lo relativo a las funciones jurisdiccionales de la procuraduría General de la Nación establecidas en el artículo 1 de la ley 2094 de 2021 entrará a regir a partir de su promulgación, es decir el 30 de junio de 2021.

Con relación a la prescripción de la acción disciplinaria establecida en el artículo 7 de la Ley 2094 entrará a regir treinta meses (30) después de su promulgación, esto es el 29 de diciembre de 2023. Mientras tanto, mantendrá su vigencia el artículo 30 de la ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132 de la ley 1474 de 2011.

Respecto al régimen de transición se estableció que los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalada la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en la Ley 1952 de 2019, una vez entre en vigencia. (Ley 2094, 2021)

II.II Las modificaciones introducidas por la Ley 1952 de 2019

Es pertinente indicar que, en este momento se referenciaran las modificaciones realizadas por la Ley 1952 de 2019, haciendo claridad que las mismas son las inicialmente establecidas por la Ley sin referenciar la modificación realizada con la última reforma, la cual se abordará en el

siguiente título, teniendo como objetivo inicial el de identificar y analizar las modificaciones a la Ley 734 de 2002, con la promulgación de la Ley 1952 de 2019.

Los aspectos relevantes introducidos por la Ley 1952 de 2019, son los siguientes:

En materia de principios se establece la dignidad humana como principio rector. (Ley 1952, 2019, art. 1)

Se precisan los destinatarios de las disposiciones del Código General Disciplinario estableciendo como sujetos disciplinables además de los servidores públicos, aunque se encuentre retirados del servicio (Ley 1952, 2019, art. 25), los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos, y que sean interventores o que tengan designada la supervisión de contratos Estatales. De igual forma, se adiciona como destinatarios de la Ley disciplinaria de particulares los auxiliares de justicia, sin perjuicio del poder correctivo del juez antes cuyo despacho intervengan, de conformidad artículo 70 de la Ley 1952 de 2019.

Una de las novedades es la inclusión de las definiciones de dolo y culpa en materia disciplinaria en los artículos 28 y 29 de la Ley 1952 de 2019, toda vez que la Ley 734 de 2002 hacia remisión al Código Penal.

Incluyo el principio de congruencia como propio dentro de las normas aplicables al proceso disciplinario, estableciendo en el artículo 20 de la Ley 1952 de 2021 que el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas que no se encuentren tipificadas en el pliego de cargos, otorgando la posibilidad de variación.

En el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, establece las clases y límites de las sanciones para cada clase falta.

El artículo 33 de la Ley 1952 de 2019 unifico el concepto de caducidad y prescripción.

Con relación a los sujetos procesales además de ser el investigado, el defensor, el Ministerio Publico cuando la actuación se adelante en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones seccionales de Disciplina judicial o el Congreso de la Republica contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política, se adicionan como sujetos procesales a quienes ostenten su calidad como víctimas de conductas violatorias de

derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral. (Ley 1952, 2019, art. 109)

En lo que tiene que ver con la competencia, se modifica en el sentido de establecer que el jefe de Control Interno Disciplinario debe ser un profesional del derecho obligatoriamente y del nivel directivo. (Ley 1952, 2019, art. 93)

Se regula el trámite de la notificación por estado, toda vez que la Ley 734 de 2002 no lo hacía y se suplía el asunto con una remisión al Código Civil.

Se proscribía toda responsabilidad subjetiva, las faltas serán sancionables a título de dolo y culpa, la culpa leve no será sancionable disciplinariamente. (Ley 1952, 2019, art. 29)

Respecto a los medios de prueba, la Ley 1952 de 2019 trajo consigo un notable cambio en el sentido de mantener las establecidas en la Ley 734 de 2002 pero instaurando expresamente como practicar esos medios de prueba para el derecho disciplinario ya que antes se hacía una remisión al Código Penal.

Referente a las atribuciones de Policía judicial, se adiciona un aspecto concerniente a cuando se trate de faltas gravísimas cometidas por el Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación tendrá a su cargo funciones de policía judicial. (Ley 1952, 2019, art. 200)

Uno de los grandes cambios que introdujo la Ley fue la duración de las etapas de indagación e investigación siendo reducidas a la mitad respecto de lo contemplado en la Ley 734 de 2002 esto es para indagación preliminar ahora indagación previa 3 meses y para investigación 6 meses, de otra parte, la etapa de juzgamiento en audiencia oral, esto con el fin de atender estos procesos con celeridad.

La Ley 1952 de 2019, mantiene las mismas causales de nulidad respecto de las contempladas en la Ley 734 de 2002, sin embargo, establece disposiciones para la declaratoria de nulidades e impone carga demostrativa según lo establecido en el artículo 202. De otra parte, es importante mencionar que la Ley 734 de 2002 establecía que la solicitud de nulidad se podía

realizar hasta antes de proferirse fallo de primera instancia, con la Ley 1952 el plazo es antes del traslado para alegatos.

Se adiciona una causal de exclusión de responsabilidad como lo es la del error invencible en consciencia.

La Ley 1952 de 2019, establece un nuevo y amplio catálogo de deberes para los servidores públicos, los cuales se encuentran expresamente establecidos en el artículo 38.

Se mantiene las faltas, gravísimas, graves y leves sin embargo se amplían y se clasifican por especialidades.

En palabras de Numa (2021) en cuanto al procedimiento, lo que hubo fue una unificación, ya no existe el procedimiento ordinario y el verbal, sino que simplemente se dicta la apertura de indagación preliminar, investigación disciplinaria y si existe mérito para encontrar una responsabilidad disciplinaria en el funcionario, lo único que tiene que hacer el funcionario es continuar con la oralidad.

Sin embargo, este es el momento de indicar que con la entrada en vigor de la Ley 2094 de 2021, se presenta una dualidad de aplicación de normas, toda vez que en la actualidad seguimos aplicando la Ley 734 de 2002, con la cual se encuentran diferentes opciones en el sentido de escoger de acudir a procesos verbales u ordinarios una vez conocida la conducta disciplinara, teniendo en cuenta el artículo 175 de Ley 734 de 2002.

III. La reforma realizada por la Ley 2094 de 2021

La reforma al sistema disciplinario en Colombia realizada por la Ley 2094 de 2021, busca fundamentalmente concordar en parámetros de convencionalidad los procedimientos disciplinarios con ocasión no solo del fallo del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Petro Urrego Versus Colombia, sino también de la exhortación que había realizado el Consejo de Estado al Gobierno Nacional, al Congreso de la Republica y la Procuraduría General de la Nación en decisión del 15 de septiembre de 2017 para que implementara en un plazo de dos años los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno (Consejo de Estado, 2017), sin embargo el mencionado plazo no se cumplió. Posteriormente con la sentencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos (2020) nuevamente se impone al Estado Colombiano la obligación de adecuar en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el artículo 23 de la convención, que implica que las normas que prevén restricciones a los derechos políticos o que facultan autoridades para su imposición deben ajustarse a lo allí establecido.

De otra parte, se estableció la responsabilidad del Estado Colombiano por la violación de los derechos reconocidos en la convención respecto a las garantías judiciales vulnerándose “el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Es así como la Ley 2094 de 2021, trata de solucionar y cumplir con lo ordenado por el citado fallo, toda vez que con la anterior legislación la responsabilidad al Estado recae en que las normas del orden interno disciplinario establecían de alguna forma que un mismo funcionario ejerciera todas las funciones dentro de las etapas de un proceso disciplinario.

Ahora bien, con el fin de desarrollar uno de los objetivos del presente escrito, es preciso indicar puntualmente las modificaciones realizadas a la Ley 1952 de 2019 a partir de lo establecido en la Ley 2094 de 2021:

La reforma se encamina básicamente a establecer normas procedimentales para materializar la división entre la etapa de instrucción y juzgamiento en el proceso disciplinario.

Con el fin de plasmar los parámetros de convencionalidad se modifica el artículo 2 que mantiene lo establecido inicialmente por la Ley 1952 de 2019, sin embargo, se le adiciona la atribución 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, las cuales serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Ley 2094, 2021, art. 1). De igual forma, aclara que les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a la ley y demás autoridades que administran

justicia de manera temporal permanente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde. (Ley 2094, 2021)

Se establece expresamente que la competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta. (Ley 2094, 2021, art. 1)

Se mantiene lo correspondiente a la ilicitud sustancial, sin embargo, se suprime la disposición respecto a la afectación sustancial del deber cuando se contraríen los principios de la función pública. (Ley 2094, 2021, art. 2)

Con la modificación del artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, se incluye el principio de doble conformidad en el debido proceso, este en el entendido que:

El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos del código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. De igual forma se establece que en el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento. Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente. (Ley 2094, 2021, art. 3)

Se suprime el párrafo del artículo 29 de la Ley 1952 de 2019 el cual daba la posibilidad de adecuar las faltas a título de culpa.

Con la modificación del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, se dejan las mismas causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, se separan como causales independientes la de fuerza mayor y caso fortuito, como adición al artículo se enfatiza respecto al error de hecho y de derecho.

El artículo 6 de la Ley 2094 de 2021 modifica el artículo 32 de la Ley 1952 de 2019, mediante el cual se establecen las causales de extensión de la acción disciplinaria incluyéndose la caducidad.

En lo referente a la prescripción de la acción disciplinaria con la modificación del artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, se establece que esta se interrumpe con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurridos tres (3) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se ha notificado la decisión de segunda instancia (Ley 2094, 2021, art. 7), recordando que este artículo entrara a regir a partir del 29 de diciembre de 2023.

Con la modificación del artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, se incluye como criterio la forma de culpabilidad, para determinar si la falta es grave o leve; de igual forma se establece que la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave será considerada falta grave.

Se modifican las clases y límites de las sanciones disciplinarias establecidas en el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, pasando la destitución e inhabilidad de ocho a diez años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima, suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas y Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas y amonestación escrita para las faltas leves culposas (Ley 2094, 2021, art. 9), entre otras.

Se ajusta la definición de las sanciones establecidas en el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 en el sentido de modificar el literal a) del numeral 1 incluyendo la relación del particular con la administración y la definición de la amonestación como un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Con la modificación del artículo 50 de la Ley 1952 de 2019 respecto a los criterios para la graduación de la sanción, se incluye como nueva atenuante la aceptación de cargos y como agravante si fueron impuestas en los tres (3) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. De igual forma se adicionan como agravantes ejecutar la conducta constitutiva de falta disciplinaria por recompensa o promesa remuneratoria de un tercero y la naturaleza de los perjuicios causados. (Ley 2094, 2021, art. 11)

El artículo 63 de la Ley 1952 de 2019 es modificado con el fin de hacer la aclaración respecto a las faltas atribuibles a los funcionarios y empleados judiciales, toda vez que con anterioridad se mencionaba “Faltas atribuibles a los funcionarios judiciales y a los jueces de paz”, en ese sentido se aclara en los párrafos estableciendo que los jueces de paz, en su calidad de particulares que cumplen la función pública de administrar justicia en equidad, solo serán disciplinables en los términos del Artículo 34 de la Ley 497 de 1999 o leyes que la reformen. (Ley 2094, 2021, art. 12)

El artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 modificado, establece como novedad expresamente que “La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores”. (Ley 2094, 2021, art. 13). De otra parte, preceptúa el mandato que las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia y en el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable. (Ley 2094, 2021)

En ese sentido se modifica el artículo 93 en lo concerniente al Control disciplinario Interno, estableciendo aspectos referentes a la segunda instancia la cual seguirá la regla mencionada anteriormente, en el evento en que no se pueda garantizar en la entidad. Es importante mencionar que en los casos en donde se deba tramitar la doble conformidad, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias las decisiones sancionatorias de las Oficinas de Control Interno y de las Personerías serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Ley 2094, 2021, art. 14). No obstante, se incluye una disposición transitoria en el sentido de establecer que la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación, seguirá conociendo de los procesos disciplinarios cuyos hechos tuvieron ocurrencia hasta antes del 13 de enero de 2021 hasta su finalización, aplicando el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002.

Se reforman aspectos relacionados con la Competencia en el proceso disciplinario contra el Procurador General de la Nación establecida en el artículo 100 de la Ley 1952 de 2019.

Con la modificación del artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, se crean tres salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento y se reforman aspectos respecto a las competencias de estas.

Se establece un artículo en el cual se establece la conformación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular, la cual estará conformada por tres (3) integrantes que serán elegidos mediante concurso público de méritos realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil con el fin de conformar una lista vigente por cuatro años y deberán cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (Ley 2094, 2021, art. 17).

Otro de los aspectos introducidos por la reforma es la modificación del artículo 102 de la Ley 1959 de 2019, estableciendo la segunda instancia en el Procurador General, incluyéndose el principio de la doble conformidad para las decisiones de las Salas disciplinarias de Juzgamiento.

Con la modificación de los artículos 120 y 125 de la Ley 1959 de 2019 se incluye como forma de notificación por estado electrónico y su procedimiento.

En los artículos 121, 124 y 127 modificados de la Ley 1959 de 2019, se incluye que se notificara personalmente el pliego de cargos, su variación y los fallos de instancia.

Con la modificación del artículo 129 de la Ley 1959 de 2019, se circunscribe que al quejoso se le comunicara la decisión de archivo y de fallo absolutorio.

Se modifican aspectos relacionados con la oportunidad para interponer los recursos y su sustentación bajo los parámetros establecidos en los artículos 131 y 132 de la Ley 1959 de 2019, partiendo de las notificaciones en estrados.

Se adiciona en el artículo 133 de la Ley 1959 de 2019 lo relacionado con el recurso de reposición el cual es procedente contra la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario.

En el artículo 141 de la Ley 1959 de 2019 modificado por el artículo 28 de la Ley 2094 de 2021, se establecen algunas reformas a los aspectos relacionados con la procedencia de la revocatoria directa adicionando a la Procuraduría General como peticionario de la revocatoria del fallo, de igual forma se amplía el termino de 3 meses a 4 meses al conocimiento de la respectiva decisión para que el quejoso, las víctimas, o los perjudicados soliciten la revocatoria. Se modifica que la revocatoria deberá resolverse en el término máximo de seis meses contados a partir de que se asuma su conocimiento y no a partir de la radicación de la petición como se había establecido inicialmente. (Ley 2094, 2021)

Se realizan modificaciones en aspectos relacionados con la oportunidad y beneficios de la confesión y de la aceptación de cargos y su trámite, dependiendo la etapa en que se realice. (Ley 2094, 2021, art. 30)

Con la modificación del artículo 200 de la Ley 1952 de 2019 se establece que “solo el Procurador General de la Nación podrá de oficio o a solicitud de la autoridad disciplinaria, debidamente motivada, ejercer estas funciones”. De igual forma se aclara que en el proceso que se adelante por faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, cometidas por los servidores públicos determinados en el artículo 174 de la Constitución Política, solo el Procurador General de la Nación tendrá a su cargo las funciones de policía judicial. (Ley 2094, 2021, art. 31)

En los requisitos de la solicitud de nulidad establecidos en el artículo 206 se deroga la disposición de “previos al fallo” para formular la solicitud antes de dar traslado a los alegatos de conclusión. De igual forma en el artículo 207 se modifica adicionando la posibilidad de que, si la misma se presenta en el marco de la audiencia, se resolverá en esta. (Ley 2094, 2021, art. 32-33)

Con la modificación del artículo 208 se define la procedencia, objetivo y tramite de la indagación previa, la cual se amplía de 3 a 6 meses prorrogable por otros seis meses cuando se trate de investigaciones por violación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. (Ley 2094, 2021, art. 34)

Respecto a las quejas falsas o temerarias establecidas en el artículo 210 de la Ley 1952 de 2019 se establecen ajustes al procedimiento en el sentido de disponer que:

Se citará al quejoso por parte de la autoridad disciplinaria para escuchar sus explicaciones, aporte pruebas y ejerza su derecho de contradicción. De no concurrir, se le designará un defensor de oficio que puede ser un defensor público o un estudiante de consultorio jurídico de Instituciones de Educación Superior legalmente reconocidas, con quien se surtirá la actuación. Escuchado el quejoso o su defensor, el funcionario resolverá en el término de cinco (5) días. Contra la decisión procede el recurso de reposición. (Ley 2094, 2021, art. 35)

Con relación a los términos de la investigación establecidos en el artículo 213 de la Ley 1952 de 2019 se establece expresamente la denominación de servidores o particulares en ejercicio de función pública.

Frente al contenido de la investigación disciplinaria establecido en el artículo 215 de la Ley 1952 de 2019 se modifica la fundamentación sucinta sobre la existencia del hecho o la omisión que se investiga por la relación clara y sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes en lenguaje comprensible y la información sobre los beneficios de la confesión o aceptación de cargos (Ley 2094, 2021, art. 37).

Se incluye expresamente el termino de funcionario con conocimiento en la decisión de la evaluación contenido en el artículo 221 de la Ley 1952 de 2019.

Con la modificación del artículo 225 de la Ley 1952 de 2019 se establece lo relacionado con la notificación de pliego de cargos, oportunidad y variación del contenido.

A partir del artículo 40 de la Ley 2094 de 2021, se adiciona las disposiciones a reglamentar para la fijación del juzgamiento a seguir en el sentido de definir si se adelanta por juicio ordinario y verbal, así como las normas procedimentales para estos dos tipos de juicios.

De esta manera, la Ley 1952 de 2019 unifico el anterior procedimiento con el propósito de establecer un orden y un límite a la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria, de esta manera se establece una etapa escritural de investigación previa y si se llega a la formulación de

cargos se llega al trámite del proceso oral, de esta manera lo que se intentó establecer fue un solo proceso con dos etapas el escritural y oral con la obligatoriedad de audiencia.

Con la reforma de la Ley 2094 de 2021 con el fin de cumplir con uno de los mandatos de los fallos mencionados al inicio de este título y así separar las instancias y funciones de investigación y juzgamiento, reaparece la posibilidad que se otorgaba con la ley 734 de 2002 de acudir en alternancia a los llamados ahora juicios ordinarios o verbales, es decir un funcionario al conocer la noticia disciplinaria que opta por adelantar una investigación que ahora se va a llamar previa solamente para identificar al posible autor de la falta y una investigación formal a través de la cual si se encuentra el mérito para formular el cargo, se formula y automáticamente se desprende del conocimiento y se lo remite a la autoridad juzgadora. De acuerdo con lo anterior y con lo que se establece en la norma se evidencia una autoridad disciplinaria investigadora acusadora y una autoridad disciplinaria juzgadora, que son diferentes quienes toman la decisión de acudir al proceso verbal u ordinario escritural.

El artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, adiciona a la Ley 1952 lo concerniente al recurso extraordinario de revisión el cual podrá interponerse dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria (Ley 1952, 2021, art 238 D) procede contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación (Ley 2094, 2021, art. 54) de conformidad con las causales establecidas en el artículo 238 C y cumplimiento de requisitos preceptuados en el artículo 238 E de la Ley 1952 cuya competencia para su conocimiento es atribuida a Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado. (Ley 1952, 2019, art 238 B)

En los siguientes artículos de la reforma realizada por la Ley 2094 de 2021, se establecen disposiciones respecto a la acción disciplinaria de los funcionarios judiciales la cual corresponde al Estado y se ejerce por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial (Ley 2094, 2021, art. 62) con el cometido de separación de roles de investigación y juzgamiento, para lo cual la jurisdicción disciplinaria podrá dividirse en salas o sub salas.

IV. Retos del Derecho Disciplinario de cara con las últimas reformas realizadas en Colombia

Haciendo un análisis de las modificaciones a la normativa aplicable al Derecho Disciplinario en Colombia realizadas por la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021 y de cara con los fines de las reformas, se evidencian los principales retos que conlleva su implementación y aplicación por parte de las autoridades disciplinarias, como a continuación se señala:

Teniendo en cuenta que uno de los fines de la reforma realizada por la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, es la prevalencia de la oralidad en el proceso disciplinario, uno de los más grandes retos es la capacitación de los funcionarios de conocimiento para su implementación, toda vez que deben contar con una capacidad de análisis y una mayor exigencia en el conocimiento del tema, en vista de que todo debe ser resuelto en audiencia pública verbigracia resolver recursos, las nulidades, impedimentos, recusaciones entre otros.

Otro aspecto importante es el de la publicidad, teniendo en cuenta la prevalencia de la oralidad y en el entendido que todo tiene que ser filmado, lo que generara una gran inversión de recursos tecnológicos y en capital humano.

En lo referente a la garantía de la jurisdiccionalidad e imparcialidad, que vale la pena resaltar es una de las grandes e importantes modificaciones realizadas con la Ley 2094 de 2021 en concordancia con el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 12 de la mencionada Ley, surge un desafío para las entidades al tener que separar las funciones de instrucción y juzgamiento, lo que requerirá de inversión y consecución de presupuesto para la materialización de este principio, toda vez que se deben crear las oficinas y los cargos que cumplan con estas funciones de forma independientemente así como la debida capacitación de los funcionarios, a pesar de la disposición expresa en el artículo 69 de Ley 2094 de 2021 en la cual se indica que esta debe ser la última opción; situación que para la Procuraduría General de la Nación puede ser más factible teniendo en cuenta las plantas de personal y el presupuesto con el que cuentan; sin embargo para las personerías de los pequeños municipios así como para las entidades que no tienen conformada la oficina de Control Interno Disciplinario será dispendioso toda vez que no cuentan con la planta de personal suficiente, siendo así que, en la actualidad es asignada la potestad disciplinaria en otros funcionarios como las Secretarías Generales, jefes de oficinas

entre otros. De esta manera se percibe una dificultad en la materialización de los mandatos de la Ley teniendo en cuenta que es muy difícil la garantía de la imparcialidad y en la mayoría de los casos terminará enviándose las diligencias a la Procuraduría General de la Nación con el fin de garantizar la etapa de juzgamiento en virtud de lo establecido en los artículos 92 y 93 de la Ley 1952 de 2019, lo que generará una congestión de procesos afectando los principios de celeridad y eficacia.

De otra parte, es preciso señalar, que si bien es cierto la Corte Interamericana para el caso que nos ocupa analizó un caso de un funcionario de elección popular también lo es que estos no son los únicos sujetos de derechos políticos sino a todos los servidores públicos del Estado, tal y como lo señala Roa Salguero como se citó en Garzón (2021):

(...) la mayoría de académicos se han concentrado en una sola parte de todo el abanico de derechos que protege el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos: los servidores de elección popular. Se afirma lo anterior porque el estándar protegido con la sentencia es a la imposibilidad convencional de que sea una autoridad administrativa quien restrinja derechos políticos a servidores públicos. Pese a que en el caso concreto se trató de un servidor público elegido popularmente que fue sancionado con destitución e inhabilidad, dicha imposibilidad también recae en el resto de servidores públicos y en aquellas personas que pretendan acceder a la función pública en condiciones generales de igualdad, que son manifestaciones de los derechos políticos protegidos por la CADH (...). (p.37)

En ese sentido una de las grandes dificultades es la forma en que se va a evidenciar la garantía de autonomía e independencia en los roles de investigación y juzgamiento en los distintos regímenes, verbigracia en la jurisdicción disciplinaria los magistrados son autónomos y elegidos independientemente lo que en principio podría ser más fácil garantizar, situación que no ocurre en las oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades Públicas donde al ser órganos del máximo nivel directivo generalmente van a ser servidores públicos de libre nombramiento y remoción con una relación directa con el nominador igual en el caso de la Procuraduría General de la Nación, situación que se debe implementar y ajustar en los nueve meses que otorga la Ley.

De esta forma, las oficinas de Control Interno disciplinario de las entidades, así como la Personerías Municipales se encuentran actualmente en jornadas de capacitación con el fin de tratar de llenar aquellos vacíos que se están presentando, en especial los aspectos tendientes a garantizar los cambios introducidos por la Ley 2094 de 2021.

En tal sentido, con la implementación de la reforma se verán los resultados y dará la respuesta a si la misma cumple con los parámetros exigidos por la convencionalidad y la revisión que efectuó la Corte Interamericana, lo cual desde una mirada simple no es demostrable la objetividad ni la imparcialidad ya que los funcionarios de instrucción y juzgamiento van a ser funcionarios de la Procuraría o de la misma entidad, sin haber independencia de ramas, lo que debería existir es una Procuraduría o las oficinas de Control Interno que instruya un el proceso y un juez independiente que falle el proceso, toda vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020) señala “El Tribunal ha señalado que el derecho a ser juzgado por un juez o Tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso que permiten que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática”.

De igual forma, en principio la Procuraduría con la función jurisdiccional sigue siendo juez y parte, en el mismo sentido al asumir funciones de policía judicial, lo cual deberá ser revisado constitucionalmente teniendo en cuenta la división de poderes y lo contenido en el artículo 116 de la Constitución política de Colombia en especial para las sanciones de destitución e inhabilitación.

Así las cosas, tendrá que ser muy bien implementada la reforma en cuanto a la separación de los roles que garanticen esa imparcialidad y jurisdiccionalidad y en espera de la revisión constitucional que se haga sobre estos aspectos.

Ahora bien, con relación a los aspectos reformados para cumplir con la separación de funciones de investigación y juzgamiento respecto a los funcionario de la rama judicial, es preciso señalar que se manejara la división de salas o sub salas en las Comisiones Nacionales y Seccionales de Disciplina judicial lo cual de alguna forma sea menos difícil implementar en las grandes ciudades por contar con la pluralidad de magistrados, no obstante es una gran dificultad para aquellas seccionales de las pequeñas ciudades donde solo hay dos magistrados, un magistrado instruye y el otro juzga, no obstante el fallo debe ser dictado por sala, razón por la

cual no se evidencia la forma o procedimiento para concretar la separación de roles en el caso tomado como ejemplo, lo cual va ser interesante en el momento de realizar el trámite conforme a lo establecido en la reforma.

Finalmente, no se deja de reconocer el avance en materia de garantías con las reformas realizadas en los últimos años en materia disciplinaria, lo cual ha contribuido en aras de proteger los derechos de los disciplinados.

Referencias Bibliográficas:

Bernal Cuéllar, J. (1999). Exposición de motivos a la Ley 734 de 2002. Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11412>

Cambios significativos Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único y la Ley 1952 Código General Disciplinario.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DIFERENCIAS%20ENTRE%20LEY%201952%20DE%202019%20Y%20LA%20LEY%20734%20DE%202002.pdf>

Constitución Política de Colombia (1991)

<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Garzón Guevara, L. (2021, 20 de agosto). La Ley 2094 de 2021 El dolor de cabeza de Oficinas de Control Disciplinario y Personerías Municipales. Revista Doctrina Distrital Vol 1 Num 02.

<https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/19>

Hernández Villamizar, I., Guachetá Torres, J., Paredes Mosquera, H. y Reyéz Gómez, E. (2020). Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? El Ágora USB, 20(1). 66-81. Doi: 10.21500/16578031.4204

<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/download/4204/3567/14827+&cd=14&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

Ley 734 de 2002. (2002, 5 de febrero). Congreso de la Republica. Diario oficial No 44.708.

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

Ley 1474 de 2011. (2011,12 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial No 48.128.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Ley 1952 de 2019. (2019, 28 de enero). Congreso de la Republica. Diario oficial No 50.850.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html

Ley 2094 de 2021. (2021, 29 de junio). Congreso de la Republica. Diario oficial No 51.720.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html#1

Ley 1955 de 2019. (2019, 25 de mayo). Congreso de la Republica. Diario oficial No 50.964.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html#T%C3%8DTULO%20I

Mondragón Duarte, S. L. (2021). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista De La Facultad De Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132), 100-122.

<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>

Numa, M.A. (2021, 23 de octubre). Reforma al Régimen Disciplinario [Modulo]. Diplomado en Derecho Público, Universidad Santo Tomas, Tunja, Colombia.

Ordoñez, A., y Otalora, J. Exposición de Motivos Proyecto de Ley Número 55 de 2014 Senado de la República por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. (2014. 6 de agosto) Gaceta del Congreso No 401

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_401.pdf

Sentencia C-563/98. (1998, 7 de octubre). Corte Constitucional (Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Diaz, M.P).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44252>

Sentencia C-762/09. (2009, 29 de octubre). Corte Constitucional (Juan Carlos Henao Perez, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-762-09.htm>

Sentencia C-341/96. (1996, 5 de agosto). Corte Constitucional (Antonio Barrera Carbonell, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>

Sentencia C – 948/02. (2002, 6 de noviembre). Corte Constitucional (Álvaro Tafur Galvis, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>

Sentencia 1131-2014. (2017, 15 de noviembre). Consejo de Estado (Cesar Palomino Cortes, M.P).

https://www.google.com/search?q=Sentencia+1131-2014&rlz=1C1SQJL_esCO910CO910&sxsrf=AOaemvIhtI8DtnPSXetbMGLfMfhknQhUNg%3A1636425369054&ei=md6JYYrVAviXwbkP_tyD0AU&eq=Sentencia+1131-2014&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBAgjECc6BwgAEEcQsAM6BwgjEOoCECc6BwguEOoCECdKBAhBGABQyxdYyxdgxB1oAXADeACAAAY4BiAGOAZIBAzAuMZgBAKABAaABArABCsgBCMABAQ&sclient=gws-wiz&ved=0ahUKEwjKhcvGn4r0AhX4SzABHX7uAFoQ4dUDCA4&uact=5&shem=ssmd#

Sentencia (2020, 8 de julio). Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Petro Vs Colombia.

https://www.google.com/search?q=Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos+%E2%80%93+Caso+Petro+Vs+Colombia.&rlz=1C1SQJL_esCO910CO910&o

[q=Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos+%E2%80%93+Caso+Petro+Vs+Colombia.&aqs=chrome..69i57.9977j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8&shem=ssmd#](#)

Bibliografía

Numa, M.A. (2021, 23 de octubre). Reforma al Régimen Disciplinario [Modulo]. Diplomado en Derecho Público, Universidad Santo Tomas, Tunja, Colombia.