

**GARANTÍAS DE LOS SUJETOS DISCIPLINABLES CON LA CREACIÓN DE UN
RÉGIMEN PROBATORIO INDEPENDIENTE EN EL DERECHO DISCIPLINARIO,
CONTEMPLADO EN LA LEY 1952 DE 2019.**

Edwin Saúl Aparicio Suarez, Juan Carlos Rocha Campos



Maestría en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá

2023

Garantías de los sujetos disciplinables con la creación de un régimen probatorio independiente en el derecho disciplinario, contemplado en la ley 1952 de 2019.

Edwin Saúl Aparicio Suarez, Juan Carlos Rocha Campos

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho Administrativo



Maestría en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá

2023

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN	7
HIPÓTESIS Y PROBLEMA JURÍDICO	11
OBJETIVOS.....	13
JUSTIFICACIÓN.....	14
MARCO TEÓRICO.....	15
CAPÍTULO I: DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS SUJETOS DISCIPLINABLES	24
DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	24
<i>Gestión pública.....</i>	<i>24</i>
<i>La función pública:.....</i>	<i>25</i>
<i>Servidores públicos.</i>	<i>26</i>
<i>Sujetos disciplinables en el Código General Disciplinario.....</i>	<i>29</i>
<i>Proceso disciplinario.....</i>	<i>32</i>
<i>Prolegómenos del derecho disciplinario</i>	<i>32</i>
<i>Construcción doctrinal y jurisprudencial del Derecho Disciplinario.....</i>	<i>38</i>
CAPITULO II. GENERALIDADES DE LA INSTANCIA PROBATORIA EN LA	
INVESTIGACIÓN Y ETAPA DE JUZGAMIENTO	41
MARCO LEGAL	41
<i>Evolución normativa del Derecho Disciplinario.</i>	<i>44</i>
<i>Avances con la Ley 1952 de 2019.....</i>	<i>47</i>

PARALELO CON LA NORMATIVIDAD ANTERIOR, ESTO ES LA LEY 734 DE 2002, EN PUNTO DE CONCEPTOS, GARANTÍAS Y PROCEDIMIENTO, Y EL NUEVO CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO 56

CAPITULO III. DERECHOS Y GARANTÍAS PROCESALES DEL SUJETO DISCIPLINABLE (DESARROLLO TERCER OBJETIVO).....	60
ACTIVACIÓN DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA.	61
<i>Ley 734 de 2002.....</i>	<i>61</i>
<i>Ley 1952 de 2019.....</i>	<i>66</i>
CONCLUSIONES	73
REFERENCIAS.....	79
BIBLIOGRÁFICAS	79
JURISPRUDENCIALES	83
<i>Corte Constitucional</i>	<i>83</i>
<i>Consejo de Estado</i>	<i>84</i>
<i>CIDH</i>	<i>85</i>
NORMATIVAS	85

Resumen

Con la modificación del régimen disciplinario resulta imperativo conocer los cambios aplicados en el nuevo Código General Disciplinario, léase Ley 1952 de 2019, la cual reforma el poder disciplinario del Estado que de manera directa muchos sectores de la sociedad y de la comunidad jurídica reclamaban como medida de protección contra actos de corrupción e ineficiencia administrativa. En este sentido, el análisis pormenorizado de estos cambios normativos, permite el análisis desde el punto de vista de la efectividad de las garantías de los sujetos disciplinables, servidores o particulares con funciones públicas, que en la mayoría de casos son enjuiciados sin contar con los argumentos y material probatorio suficientes; situaciones que implican un desgaste al sistema judicial de Colombia, toda vez que, al impulsar procesos sin mérito suficiente para prosperar, se termina con órdenes de archivo o, en vía contencioso administrativo, se decretan nulidades o se dejan sin efecto las sanciones administrativas irregulares o no debidamente fundamentadas. Así, en un panorama donde se identifican decisiones carentes de soporte fáctico y jurídicos, se impacta negativamente la seguridad jurídica del Estado colombiano y la confianza en sus entes de control, entre éstos, el disciplinario. Por lo anterior, se plantea y justifica la necesidad de crear un sistema probatorio autónomo y definido, para ser aplicado en los procesos de investigación y sanción disciplinaria.

Palabras clave: Responsabilidad disciplinaria, sujeto disciplinable, principios, régimen procedimental, régimen probatorio, faltas y sanciones.

Abstract

With the modification of the disciplinary regime, it is imperative to know the changes applied in the new General Disciplinary Code, read Law 1952 of 2019, which reforms the disciplinary power of the State that many sectors of society and the legal community directly claimed as a measure protection against acts of corruption and administrative inefficiency. In this sense, the detailed study of these normative changes, allows the analysis from the point of view of the effectiveness of the guarantees of the disciplinary subjects, servants or individuals with public functions, who in the majority of cases are prosecuted without having the sufficient arguments and evidentiary material; situations that imply a wear and tear on the Colombian judicial system, since, by promoting processes without sufficient merit to prosper, they end with filing orders or, in administrative litigation, annulments are decreed or irregular or irregular administrative sanctions are left without effect. not properly substantiated. Thus, in a scenario where decisions are identified that lack factual and legal support, the legal security of the Colombian State and the confidence in its control entities, among them, the disciplinary one, are negatively impacted. Due to the foregoing, the need to create an autonomous and defined evidentiary system, to be applied in the processes of investigation and disciplinary sanction, is raised and justified.

Keywords. Disciplinary responsibility, subject to discipline, principles, procedural regime, probationary regime, offenses and sanctions.

Introducción

El Derecho Disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano ha sido una de las herramientas más importantes para la materialización del derecho sancionatorio del Estado, el cual ha presentado transformaciones materiales y sustanciales en aras de propender por su independencia y autonomía. La primera reforma del código disciplinario único mediante la expedición de la Ley 734 de 2002 fue la respuesta a una deficiente aplicación de la normatividad anterior, la cual permitía la defensa material pero no la técnica, la imposición de sanciones desproporcionadas por parte de los entes investigadores, aun cuando se trataba de conductas que no tenían correspondencia con los deberes funcionales de los servidores públicos sancionados, entre otras.

Este panorama demostraba la prevalencia de un derecho disciplinario alejado de las garantías procesales que deben observarse en un Estado de Derecho y más aún, en el actual Estado Social de Derecho establecido a partir de la Constitución Política de 1991, en donde el hombre pasa de estar servicio de la Ley a ser protegido por ésta.

De ahí la necesidad de adecuar la norma a los postulados garantistas que la Ley superior consagró, y aplicarlo también a las personas que desarrollan funciones públicas y que eventualmente serían sujetos del *ius puniendi* del Estado en instancia del Derecho Disciplinario.

Bajo esta óptima garantista se abordó la investigación, es decir, desde la concepción de esa facultad de corrección a cargo del Estado, consagrada en la norma, la cual debe ser, a su vez, barrera de contención para evitar abusos y dar vigencia a los derechos y garantías del disciplinado.

Esta intención de corrección en desarrollo de las funciones del Estado pretende que éste logre los fines que constitucional y legalmente le corresponde atender, siempre en beneficio del

interés general; sustento para la validez del poder de corrección que se debe aplicar a quienes desplieguen tales funciones públicas, en los términos de la Constitución Política de 1911, que define al servidor público como:

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. (Const. P., art. 123, 1991).

Por tanto, hay un imperativo categórico de corrección en ejercicio de la función pública, en correspondencia con la Constitución, la Ley y los reglamentos que delimitan las funciones a cargo de cada servidor público o, en su caso, cada contrato en virtud del cual un particular ejerza funciones a cargo del Estado.

Se tomó en cuenta, para esta investigación, la exigencia de una estricta observancia de la Constitución y la Ley por parte de quienes ejercen funciones públicas (sujetos disciplinables), pero también por parte de las instancias competentes para ejercer el poder disciplinario, en los términos de garantías procesales y derechos como el de defensa.

La activación del derecho disciplinario es una respuesta frente a los eventos en que no se atienden los principios orientadores de la función pública, algunas veces a favor de intereses distintos al público, es decir, en beneficio de particulares o privados.

Las faltas disciplinarias están estrechamente vinculadas con el fenómeno de la corrupción y presente con mayor frecuencia en ciertas entidades y territorios, según el informe presentado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2022), que hizo el balance a corte del año 2021, con base en información de la Procuraduría General de la Nación, y cuenta

con estadísticas desde 2003, donde resaltamos que en este lapso se impusieron 29.461 sanciones disciplinarias, con un incremento constante, pero una notable disminución a partir de 2017, posiblemente por efecto de una mejora en las políticas anticorrupción, así como los procesos administrativos internos de las entidades públicas. Los miembros de la Fuerza Pública tuvieron un total de 17.353 sanciones, seguidos por docentes con 1.773, alcaldes con 886, auxiliares administrativos con 571 y concejales con 409.

Entre 2003 y 2021 el mayor número de sanciones disciplinarias se ha concentrado en los más grandes conglomerados poblacionales del país: Bogotá (5.407), Antioquia (3.129), Valle del Cauca (2.086) y Cundinamarca (1.507). Cabe resaltar la presencia de departamentos como Nariño (1.199), Tolima (985), Cauca (902) o Bolívar (891) o Meta (889) que, a pesar de tener menos concentración poblacional mantuvieron serios problemas de orden público durante varios años.

Entre 2003 y 2021, el número y porcentaje de sanciones disciplinarias por tipología está relacionada principalmente a destituciones e inhabilidades especialmente las relacionadas con Destitución (7.229) Destitución Art. 39 NUM 1. (7.017), Inhabilidad General (5.158). Cabe mencionar la Separación Absoluta FFMM (2.291), lo cual se relaciona con las cifras de personas sancionadas del sector defensa. Para la vigencia 2021, las sanciones impuestas en instancia disciplinaria fueron mayoritariamente de inhabilidad general (22 %), seguido por la destitución (21 %).

Estas cifras demuestran la magnitud del problema que pretende solucionar el Derecho Disciplinario, pero revela también la valía de esta investigación en el sentido que pretende aportar a la discusión en torno a las garantías procesales del sujeto disciplinable en aras de que se le respeten y no se sirva de un discurso alarmista para reducir derechos como el del debido

proceso y defensa. Se corre el riesgo de un discurso reaccionario ante las elevadas cifras que se acaban de enseñar, en el cual se predique un acortamiento de garantías y derechos al sujeto disciplinable, el cual, se estima en esta investigación, no tiene mayor participación en la determinación y práctica de la prueba, razón por la que se hace necesaria la creación de un sistema probatorio autónomo y, eventualmente, la consagración de etapas intermedias dentro del proceso disciplinario, especialmente en el debate de la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que servirán de sustento para los fallos.

Como quiera que la propuesta de esta investigación es establecer la necesidad de fortalecer el procedimiento probatorio disciplinario, así como el establecimiento y consolidación práctica de garantías suficientes atendiendo las implicaciones que para el servidor público tendría la imposición de sanciones disciplinarias, se debe indicar que esta tarea tuvo algunas limitaciones, como es el hecho de no contar con estadísticas oficiales unificadas que permitan evidenciar el porcentaje de nulidades de estas sanciones, especialmente en punto del decreto y práctica de la prueba, por ello, se utiliza un método de investigación descriptivo y explicativo a partir de la revisión documental (Constitución, Ley y doctrina) para inferir la presencia de vacíos en punto incluso del alcance de la potestad disciplinaria, como se describe adelante; otra limitante es la poca literatura que se ocupa de estos aspectos, así como la casi nula publicidad de estos litigios, especialmente en las entidades territoriales.

Se estableció que no se ha realizado un abordaje empírico efectivo para salvaguardar las garantías procesales en esta instancia disciplinaria (probatoria), y a partir de esta premisa se pasa a explicar y establecer el origen del problema para presentar posibles soluciones. Así que, a más de limitantes, sirven de justificación para adelantar la investigación que acá se presenta.

Hipótesis y problema jurídico

Desde la revisión de la normativa disciplinaria, una muestra jurisprudencial y la doctrina reciente, se establece como hipótesis que, si bien existe un Código Disciplinario Único, el mismo deberá compaginarse y actualizarse en punto de garantías procesales como el derecho de defensa como expresión del debido proceso y, por supuesto, como base para establecer una estrategia defensiva, el concepto de tipicidad, ya que el sujeto disciplinable debe conocer con claridad la adecuación típica de su actuación y, en el mismo sentido, la ilicitud sustancial entendida como condición constitucional de las faltas disciplinarias (CE, Radicación 11001-03-25-000-2012-00679-00, 2019). Todo lo anterior impacta directamente en la materialización del derecho de defensa con la capacidad de objetar el decreto de la prueba, así como conocer las que se tengan para controvertirlas y además solicitar las propias para consolidar una estrategia de defensa; con lo que se refuerza la intención de esta investigación de sustentar la urgencia de configurar una etapa probatoria más garantista.

En este orden, partiendo del análisis de las garantías procesales de los sujetos disciplinables previstas en la Ley 1952 de 2019, se considera necesario resolver el problema relativo a si, ¿se requiere un sistema probatorio autónomo en los procesos disciplinarios en Colombia, fuera del Código Disciplinario Único?

Esto por cuanto la hipótesis inicial mostraría serios vacíos, como se explicó, que requieren ajustes importantes a fin de dotar de mayores garantías a los sujetos disciplinables; por lo que, en aras de resaltar el centro de esta investigación, afirmamos que la normativa que establece el marco legal de toda la actuación disciplinaria no es suficiente, lo que ameritaría la creación de un Régimen Probatorio Independiente en el Derecho Disciplinario, que aunado a algunos avances que introdujo la Ley 1952 de 2019 y su reciente reforma, contribuya a una

actuación eficiente a partir del reforzamiento de principios como el reconocimiento y respeto de la dignidad humana, la especialidad de la tipicidad, mayor claridad en cuanto a la ilicitud sustancial, la protección al derecho de defensa desde la etapa de indagación o investigación y la actividad probatoria dentro de éstas.

Objetivos

Tomando en consideración el interés académico y profesional de lo que se acaba de indicar, aunado a la aplicación práctica que esas disertaciones puedan llegar a tener, encontramos la valía y necesidad de esta investigación, en la cual se revisan los cambios introducidos en esta nueva legislación en materia probatoria, y se evalúa su incidencia en las garantías de los servidores públicos que están siendo investigados en procesos de responsabilidad disciplinaria por sus actuaciones.

Para completar la tarea se determinó, como objetivo principal, el de analizar las garantías de los sujetos disciplinables, así como la necesidad de un régimen probatorio independiente en el Derecho Disciplinario, contemplado en la ley 1952 de 2019.

Al desarrollar el tema de investigación se plantean tres objetivos específicos: en primer lugar se delimitan aspectos generales del Derecho Disciplinario, se identifican los sujetos disciplinables que son destinatarios del procedimiento de investigación disciplinaria del Código General Disciplinario; en segundo lugar, se presenta un paralelo con la normatividad anterior, esto es la Ley 734 de 2002, en punto de conceptos, garantías y procedimiento, frente al nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019); y finalmente se precisan los derechos y garantías a favor de los sujetos disciplinables introducidos por las disposiciones de la Ley 1952 de 2019, en cuanto al régimen probatorio y procedimiento de la investigación disciplinaria.

Justificación

En atención a los antecedentes normativos al Código Disciplinario Único, es decir, a la Ley 1952 de 2019, entre ellos, la Ley 734 de 2002, hemos identificado una serie de aspectos en punto de las garantías procesales, que bien merecen la pena ser abordados desde una perspectiva crítica, en aras de anticipar la procedencia o no de un estatuto probatorio particular para los procesos en el marco del Derecho Disciplinario, a fin de dotar cada etapa de un ejercicio probatorio idóneo y compatible con los principios superiores que desde la Constitución Política de 1991 han sido adoptados en el contexto de un Estado Social de Derecho, esto es, en una configuración jurídica que privilegie valores como la dignidad humana, el derecho de defensa, debido proceso, entre otros, siendo el centro gravitacional la persona con sus dimensiones correspondientes a las que deben servir las instituciones.

Se ha construido un Derecho Disciplinario de diferentes raíces, que se nutre de diversas concepciones, por lo que la evolución del mismo no ha sido de sencillo rastreo, como se pasa a explicar.

Marco Teórico.

Como la mayoría de instituciones jurídicas de nuestro país, el Derecho Disciplinario nos ha llegado luego de largos periodos de formación en otras legislaciones, encontrando su origen en la denominada teoría del Derecho Imperial de Alemania, partiendo de las posturas de Otto Mayer y Paul Laban (Iniesta, 2003), quienes gestaron discusiones académicas que tuvieron eco luego en la normatividad, a partir de las cuales se abre la discusión sobre las relaciones de sujeción en el marco de una monarquía constitucional.

Según relatan Gil y Esteban (2009), tal teoría fue aplicada por el segundo autor en cita, Paul Laband, frente a funcionarios públicos, en razón a un acuerdo de voluntades o contrato que integró conceptos de necesidad del servicio y el deber de obediencia. Tal premisa ha sido recogida por la Constitución Política de 1991 en su artículo 6º, al consignar que los servidores públicos serían responsables ante las autoridades por vulneración a la Constitución y a las leyes, así como por su inobservancia (omisión) o extralimitación de funciones.

Para la Corte Constitucional, tal como expuso en Sentencia T-737 de 2013, las relaciones de especial sujeción tienen rasgos particulares en punto a que explicita la cuestión de superioridad jerárquica de la Administración, del poder público frente al administrado, por lo que el Derecho Disciplinario viene a ser una herramienta para matizar el evidente desequilibrio.

Por Derecho Disciplinario la Corte Constitucional ha menciona que, se refiere a aquella facultad del Estado “enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas” (CC, C-181/02, 2002). De la anterior descripción, se entiende que el Derecho Disciplinario busca regular el debido comportamiento de

todos los representantes del Estado, con el fin de garantizar el recto funcionamiento de la administración.

Además de esto, la Corte Constitucional, en sentencia C- 417 de 1993, describió que el Derecho Disciplinario se encuentra integrado por toda la normatividad que impone a los servidores públicos deberes de conducta en el ejercicio de sus funciones, sin importar la rama u órgano al que pertenezca dicho funcionario. Basta entonces que una norma imponga determinados comportamientos a los funcionarios para que esté integrado en el marco legal del Derecho Disciplinario.

Por su parte, la doctrina describe que el derecho sancionador (como manifestación del *ius puniendi*) es el género, del cual nacen y se desprenden dos especies: el derecho penal y el derecho disciplinario. (Pavajeau, 2012). Así mismo, se resalta que el Derecho Disciplinario, desde la expedición de la normatividad más reciente, ha sufrido un cambio paradigmático sustancial, pues ya no habla de “bien jurídicamente tutelado”, que se debate siempre en términos de la antijuricidad. La nueva orientación está encaminada a la “ilicitud sustancial”, que no resulta siendo otra cosa que la protección al deber funcional legal y constitucional en cabeza de los funcionarios públicos.

Hernández (2007), analiza la naturaleza del derecho disciplinario describiendo que parte de la doctrina los encaja con una doble naturaleza: administrativa y sancionatorio. Por un lado, se basa en los principios generales del derecho administrativo, pero recoge características del derecho sancionatorio en torno a la dogmática y el desarrollo procesal, lo cual, implicaría una incapacidad para predicarse autónomo del derecho administrativo, pero sí del derecho penal. Otros, por su parte, han preferido decir que el derecho disciplinario comporta una naturaleza

enteramente administrativa, pues vela por el cumplimiento debido de las funciones del servidor público.

Para profundizar en estos aspectos, Berdugo Et al (2013) describen que el derecho disciplinario en la contemporaneidad se analiza desde 3 campos; primero, se parte de que su fundamento es la infracción al deber funcional, que está ligado directamente a la relación especial de sujeción entre el Estado y sus funcionarios; segundo, el régimen de responsabilidad al que está sujeto es subjetivo, es decir, la conducta debe estar mediada por el análisis del comportamiento del sujeto, y en ningún caso, de forma objetiva, podrá hacerse un reproche sin este análisis; y tercero, las conductas descritas por las normas de derecho disciplinario son abiertas o en blanco, necesitando acudir a otras disposiciones normativas de igual o inferior jerarquía para poder aplicarse.

De la anterior definición, podemos deducir que se trata de una expresión del *ius puniendi* menos drástica frente a otras como sería el Derecho Penal, pero no por ello, menos trascendentes en el impacto que generan al sujeto disciplinable.

Por *Ius Puniendi* entendemos la facultad del Estado para sancionar, con el fin de ejercer un control social y, con las funciones preventivas y correctivas, corregir todas aquellas conductas que atenten contra la debida convivencia y la tranquilidad de la población dentro del territorio. (Velásquez, 2017). Estas atribuciones en cabeza del Estado le permiten y lo obligan, a través del órgano competente, expedir la política pública y codificación que se encargue de establecer los procedimientos, las conductas a sancionar y, naturalmente, las sanciones que deben ser impuestas.

Por su parte, la Corte Constitucional ha mencionado que el *Ius Puniendi* es la expresión del derecho sancionador del Estado. A través de esta categoría jurídica el Estado “puede ejercer

un derecho de sanción o *ius puniendi*, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos”. (CC, C-762/19, 2009). Esta descripción que ha hecho la Corte, puede complementarse con la doctrina, en cuanto a que, como ha mencionado el profesor Brito (2023), en el derecho disciplinario se busca proteger la función pública y su adecuado funcionamiento. Debe entonces el Estado hacer uso del *Ius Puniendi* cuando se presente una ilicitud sustancial que afecte el deber funcional, o en otras palabras, una afectación sustancial al servicio.

De lo anterior, se evidencia que el Derecho Disciplinario encuentra su fundamento y es una manifestación del *Ius Puniendi*, fenómeno que da origen al derecho sancionador del Estado. Se ha dicho, además, que el Derecho Disciplinario ha sido entendido como una parte menos invasiva y, en alguna medida, menos drástica dentro del poder sancionador que tiene el Estado, que no se contrapone ni excluye con la expresión más violenta de este poder, como es el derecho penal, como bien explica el doctrinante Andrés Fernando Ospina (2018); lo cual implica una confusión entre las dos instancias, con lo que afirmamos que tal situación amerita que el Derecho Disciplinario persista en el desarrollo de literatura que ampare una serie de garantías procesales, que pasan también por la etapa probatoria, pues, es a través de la prueba como se desvirtúa la presunción de inocencia y, a su vez, como se mantiene incólume la misma.

Si bien la jurisprudencia ha considerado que las dos instancias (disciplinaria y penal) coexistan sin afectar el principio de *non bis in ídem* en la medida que protegerían bienes jurídicos de distinta índole (Corte Constitucional, Sentencia 434, 2013), es posible que tal perspectiva haya sido mal entendida, y se preste a confusión, asignando mayor atención a las garantías procesales penales, obviando que existe toda una dogmática particular del Derecho Disciplinario (Ospina, 2018).

Además de todo lo anterior mencionado, es importante recalcar que, dado que el Derecho Disciplinario es una manifestación del *Ius Puniendi*, pero que esta categoría del Estado no es absoluta, sino que está supeditada a una serie de garantías y derechos, tanto la legislación interna, como los pronunciamientos de órganos internacionales y el bloque de constitucionalidad han desarrollado y establecido una serie de garantías en favor de los sujetos disciplinables y que deben ser objetivo de observancia en todo momento

Al respecto, dos casos muy importantes en el marco del derecho internacional relacionados con las garantías judiciales son el de *Petro Urrego Vs. Colombia* y *Leopoldo López Vs. Venezuela*. Ambos pronunciamientos fueron dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte Interamericana menciona que, de acuerdo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, existen una serie de garantías judiciales que deben ser respetadas y aplicadas por los Estados en las actuaciones del Estado, sin importar si son administrativas, legislativas o judiciales. Dentro de estas garantías, derivadas del debido proceso, encontramos:

...el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos (CIDH, 2020).

Estas consideraciones llevan inmersas, entre otras, las garantías de la jurisdiccionalidad. En este caso en particular se debatió y cuestionó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar procesos y sancionar a funcionarios de elegidos por voto popular, como una vulneración clara del principio y garantía del Juez natural.

Es importante aclarar que la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado por mencionar que estas garantías mínimas no solo deben tenerse en cuenta como requisitos mínimos para el inicio de la actuación, sino que deben atenderse y respetarse en el transcurso de todo el proceso. Naturalmente, estas garantías mínimas deben ser aplicadas a toda la valoración probatoria que surja del desarrollo de la actuación.

Uno de los principios que más tiene desarrollo en el precitado caso es el de imparcialidad y presunción de inocencia, pues la corte menciona que el diseño del proceso, donde la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación tenía a su cargo la investigación, la acusación y la sanción, presenta serios problemas en torno a la imparcialidad que puede esperarse del operador. Explica la corte que las facultades de investigación y de sancionar en una misma entidad no comportan en sí misma una vulneración al principio de imparcialidad y contraviene el art. 8.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, pero estos poderes deben estar en cabeza de dependencias o instancias diferentes de la entidad, para que así, no exista un funcionario que pueda conocer de dos instancias o que tenga un grado de subordinación respecto al otro funcionario que conocería de las diferentes etapas.

Como lo señala Mendivil (2020), la concentración de las potestades investigativas y sancionatorias sin que exista una independencia de las instancias que adelantan cada etapa, no solo resulta violatorio del principio de imparcialidad, sino que generan una afectación al derecho de defensa y al principio del juez natural, garantías constitucionalmente establecidas para todos los ciudadanos. Dando alcance a lo descrito por la Corte, pues el principio de jurisdiccionalidad en el presente caso se vio gravemente vulnerado en el proceso, pues fue una autoridad administrativa la que ordenó la sanción y no un Juez competente para el asunto, de conexidad con el principio del Juez natural.

Por su parte, en el caso Leopoldo López Vs Venezuela la CIDH describe, a partir de los postulados de la Corte Europea, la obligación de los Estados a expedir normatividad que sustente las sanciones con observancia y cumplimiento de ciertas características que permitan garantizar la seguridad jurídica. A esto lo denomino la corte como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Dentro de las características mencionadas en torno a la normatividad, se describieron las siguientes “a norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible.” (CIDH, 2011). Para tal efecto, puede afirmarse que el legislador, en ley 1952 de 2010, observó con cierta minucia en la elaboración de la norma las garantías de los sujetos procesales, pero el régimen probatorio que introdujo con esta nueva legislación puede carecer del cumplimiento estricto de lo que la CIDH llamó el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Es a partir de esta realidad como se encuentra la necesidad de ahondar en aspectos relativos al desarrollo probatorio al interior de los procesos disciplinarios, como expresión de las garantías procesales reconocidas en diferentes instrumentos internacionales y normatividad local, con lo que surge el interrogante acerca de la necesidad o no de establecer un sistema probatorio autónomo en los procesos disciplinarios en Colombia, que, como ya se explicó antes, ocupa la pregunta de investigación, y que se responderá a partir de la delimitación conceptual del primer capítulo, cuyo propósito es dar alcance a aquellos significados frecuentes en el Disciplinario, tales como gestión y función pública, servidor público, empleo público y su clasificación, y proceso disciplinario.

Para dar una respuesta a la cuestión planteada, desde una Línea de investigación de derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y bloques de constitucionalidad,

se ha validado esta investigación, pues los beneficios que conllevaría establecer un sistema probatorio mejor diseñado y que tenga como línea transversal las garantías y derechos del sujeto disciplinable, avanzaremos hacia la materialización del Estado Social de Derecho, dejando de ser un enunciado más y convirtiéndose en una realidad procesal vigente.

Otro beneficio que debe pretender toda investigación es el llamado a la reflexión crítica, especialmente en los ámbitos que antes no han sido advertidos, como sucede en lo relativo a la actividad probatoria en el marco del Derecho Disciplinario.

Es verdad que el actual Código Disciplinario Único lleva poco tiempo vigente, sin embargo, ya ha sufrido una importante reforma con la Ley 2094 de 2021, por lo que se puede afirmar que es una norma que aún no está acabada y es llamada a perfeccionarse, para lo cual bien vale la pena elevar las propuestas que este trabajo contiene.

Es importante entender como la Ley 1952 de 2019 regula tanto el comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, como a los encargados de las oficinas de control interno que ejercen la función disciplinaria al interior de cada entidad, cuando son competentes, o, en su lugar, las Personerías y Procuraduría territoriales, así como la Procuraduría General de la Nación. Lo que se quiere significar, en clave de la teoría que fundamenta la investigación, es que el Derecho Disciplinario no es solo un catálogo de deberes, obligaciones y prohibiciones a los funcionarios públicos, sino que también es límite garantista del Derecho Sancionador en cabeza del Estado y a favor de las garantías y derechos de los sujetos disciplinables.

Teniendo una investigación descriptiva y explicativa, como se anotó antes, se aplicó el método de semiótica jurídica que investiga la naturaleza, la estructura, el funcionamiento y los efectos del lenguaje legal, examinando la constitución de hechos y relaciones jurídicas y

conceptos estructurales para la ciencia del derecho, como la validez, la vigencia y la eficacia de las normas jurídicas (Von Oertezen de Araujo, 2014, párr. 1), con enfoque cualitativo a partir del análisis a las modificaciones introducidas en la Ley 1952 de 2019, especialmente en el régimen probatorio y garantías constitucionales en la protección de los intereses y derechos de los sujetos investigados por conductas con presunta incidencia disciplinaria.

La investigación también posee un enfoque histórico – hermenéutico, toda vez que se realiza un recuento desde las primeras regulaciones del Derecho Disciplinario, destacando los aspectos relevantes que dieron origen a las modificaciones, destacando la protección de las garantías constitucionales de los servidores públicos, de esta manera se hace énfasis en destacar cuales son los cambios que trae consigo el nuevo Código General Disciplinario (2019), desde lo procedimental y probatorio, y, en paralelo con la normatividad anterior, determinar si estas disposiciones permiten la materialización de los derechos y garantías del sujeto disciplinable.

Las fuentes empleadas son de carácter primario, ya que se recolecta la información legislativa en materia disciplinaria y sancionatoria, así como una muestra de la jurisprudencia local.

Capítulo I: Derechos y garantías de los sujetos disciplinables

Previo a abordar el tema central de este apartado inicial, se delimitan conceptos clave para entender el contexto en el cual se desarrolla la investigación, para luego verificar aspectos procesales del Derecho Disciplinario, así como los sujetos disciplinables. Vale la pena revisar también antecedentes y evolución del derecho sancionatorio en el campo disciplinario, a partir del recuento normativo, la mención de sentencias relevantes y casos de particular interés.

De manera preliminar y en aras de un mejor entendimiento, se procede a establecer conceptos pertinentes en materia disciplinaria, que a la par dan cuenta de la evolución de esta rama del Derecho:

Delimitación Conceptual

Se exponen algunos conceptos inherentes al derecho disciplinario relacionado con la gestión y la función públicas, empleados públicos, trabajadores oficiales, sujetos disciplinables en el Código General Disciplinario (2019), y Proceso disciplinario.

Gestión pública

La gestión pública ha existido a lo largo del tiempo con la misión de desempeñar aquellas tareas que representan el apoyo administrativo con relación a los distintos ámbitos del Estado. Como cualquier administración, la gestión pública ha sido muy debatida y cuestionada en los últimos años, situación que ha hecho que se busque la consolidación de procesos enfocados en técnicas de *management* en las administraciones públicas con la finalidad de garantizar el logro de los objetivos de este tipo de organizaciones (Hernández, 2010). Quiere esto decir que, bajo la concepción de que las organizaciones privadas son más eficientes, se pretende que tal filosofía se traslade a lo público desde una visión empresarial con orientación a logros. Para explicarlo de

otro modo, no se considera la privatización del servicio público, sino la adopción de la filosofía que prevalece en las organizaciones del sector privado.

Tiene sentido tal orientación, la cual tendría cabida en todas las instancias estatales, pues el Estado en su conjunto es un ente organizado por medio del cual se emprenden acciones públicas del gobierno para atender y satisfacer las necesidades, demandas y deseos de toda una sociedad, ya que, como indica Según Hernández (2010), “la gestión pública es única, así como las características de los contextos organizacionales que limitan el desempeño de los mandatos de los gestores públicos” (p. 108).

Dada esta característica pública de las acciones de gobierno, es apenas lógico que a través de distintos medios se propenda por la eficiencia, eficacia y efectividad de las actuaciones, de tal suerte que, en la medida que no se actúe en correspondencia, el propio Estado cuente con herramientas de coerción y corrección de la función pública, en el marco de la Constitución y la Ley.

La función pública:

Como es explicada por Aparicio y Valenzuela (2019), se entiende que esta es:

la faceta de la administración pública relacionada con la gestión del talento humano de todos aquellos vinculados con el Estado. Ser servidor público, en el contexto colombiano, significa la asignación y el cumplimiento de funciones estatales por parte de una persona natural, lo que implica un vínculo laboral que conlleva subordinación o no. La vinculación tiene varias modalidades, sin importar el tipo de empresa, departamento o rama del poder público en el cual ellos sirvan (p. 23).

Agregaríamos que, de acuerdo con las normas vigentes en Colombia, la función pública no está ligada únicamente a la vinculación o no como servidor público, como se explica adelante.

Servidores públicos.

Gabino (1971 en Herrera, 2004, p. 69), define los empleados públicos como “los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado”, así mismo, Rodríguez (2012), afirma que la Constitución Política de 1991, estableció que los empleados públicos, son aquellos servidores públicos que están vinculados en forma contractual, legal y reglamentaria con el Estado.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2007), menciona una sentencia de la Corte Constitucional, resaltando:

En la sentencia C-280 de 1996, la Corte se ocupa de precisar quiénes son los destinatarios de la ley disciplinaria, diciendo al respecto que son los servidores públicos, esto es, aquellas personas que prestan una función pública bajo la subordinación del Estado, incluidas las relaciones derivadas de un contrato de trabajo, lo que significa empleados públicos y trabajadores oficiales.

Dice que en aquellos casos en los cuales existe una relación laboral de subordinación entre el Estado y una persona, se crea una relación de sujeción o supremacía especial, debido a la particular situación en la que se presenta el enlace entre la Administración y dicha persona. Sostiene que, así las cosas, un elemento esencial que define al destinatario de la potestad disciplinaria es la existencia de una subordinación del servidor público para con el Estado (p. 94).

La sentencia en cita de la Procuraduría debe leerse con precaución, toda vez que allí la Corte Constitucional consigna una orientación ya superada, según la cual no se era destinatario de la potestad disciplinaria si no se ostentaba la condición de servidor público:

No son destinatarios del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales, por cuanto de trata de particulares contratistas y no de servidores públicos, por lo cual son contrarias a la Carta las referencias a los contratos de prestación de servicios contenidas en las expresiones acusadas de los artículos 29 y 32 del CDU. Lo anterior no significa que frente a estos contratistas la Administración esté desprovista de instrumentos jurídicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos estatales, pues para ello cuenta con las posibilidades que le brinda la ley de contratación administrativa, pero lo que no se ajusta a la Carta es que a estos contratistas se les aplique la ley disciplinaria, que la Constitución ha reservado a los servidores públicos, por cuanto el fundamento de las obligaciones es distinto.

Esta postura no es admisible actualmente, cuando se haga referencia a los sujetos disciplinables unas líneas más adelante.

Clasificación de empleos. El artículo 125 superior indica que, por regla general, los empleos estatales son de carrera, sin embargo, la excepción es frente a aquellos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales. La Ley 909 de 2004, en su artículo 5° señala la clasificación de empleos, así:

Ley 909 de 2004. “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

(...)

Capítulo II. Clasificación de los empleos públicos.

Artículo 5o. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios (...)

Los trabajadores oficiales son aquellos que, a diferencia de los empleados públicos de carrera, son vinculados a través de un contrato de trabajo, el cual determina el régimen de servicio a prestar y permite a su vez establecer las condiciones aplicables en materia de salario, prestaciones, jornada de trabajo, entre otras (Muskus, 2020).

La vinculación de los empleados de carrera se adelanta con diferencias fundamentales, se da a partir de la participación por concurso, además, cumplen con funciones directivas, y su contrato es evaluado dependiendo de su eficiencia en el desempeño de sus funciones. Por el contrario, los trabajadores oficiales a diferencia son contratados por medio de contrato de trabajo y se desempeñan en obras públicas, sus contratos dependen de la duración de los contratos y por su desempeño.

Por otra parte, se encuentran los empleados de libre remoción y nombramiento, por ejemplo: gerentes de empresas, secretarios departamentales o municipales, ministros, industriales y comerciales del Estado, entre otros, estos se vinculan por medio de nombramiento y posesión del cargo, desempeñan esencialmente funciones administrativas y su permanencia se da por la discrecionalidad del empleador sin que esto habilite arbitrariedad por desvío de poder.

Para la Corte Constitucional, según Sentencia SU – 448 de 2011, hay unos criterios auxiliares para denominar un cargo como de libre nombramiento y remoción: i) la naturaleza de las funciones que corresponden a cada cargo y ii) el grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades. Para el primer criterio se entiende la referencia a funciones directiva, de manejo, conducción y orientación de la entidad y el segundo implica el alto grado de confianza y la demanda de reserva de quien cumple las funciones.

Sujetos disciplinables en el Código General Disciplinario.

El termino de sujetos disciplinables se refiere precisamente a las personas, bien sea servidores públicos o particulares que realicen unciones públicas, los cuales por la característica de representar al Estado en cada uno de sus comportamientos deben cumplir a cabalidad con la normatividad vigente para este caso (Pavas, 2014).

Así mismo afirman Aponte et al. (2021), que son sujetos disciplinables aquellos servidores públicos que vulneran los derechos constitucionales, las leyes de ordenamiento jurídico e incurran en omisión o extralimitación de la practica funcional, de la misma manera, para Hernández et al. (2020), los sujetos disciplinables están relacionados con aquellos servidores públicos que incurren en ilicitud, generalmente influenciados por algunos hechos sociales, políticos, económicos, entre otros.

El Código Único Disciplinable, determina los destinatarios de este, así:

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso. (Art. 70)

Queda claro entonces que no es la denominación como servidor público lo que determinará la sujeción o no al poder disciplinario, por lo que alcanza a particulares tal como se indicó en la transcripción. Es una tesis ya establecida en la legislación local y en la jurisprudencia, la que amplía la responsabilidad disciplinaria a toda persona que intervenga en la prestación de un servicio o función a cargo del Estado, ya que era usual alegar que la jurisdicción

disciplinaria no alcanzaba a los particulares, con las consecuencias negativas que esto trajo para la función del Estado y, como es obvio, para la población objetivo de su actividad.

Tabla 1*Sujetos Disciplinables*

Servidores públicos	Miembros de la Fuerza Pública	Los particulares	Indígenas
Miembros de las corporaciones públicas: <ul style="list-style-type: none"> • Congreso (Cámara y Senado) • Asamblea Departamental • Concejo Municipal • Juntas Administradoras Locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas Militares: Ejército • Fuerza Aérea • Armada Nacional • Policía Nacional 	Cuando: Ejerzan funciones públicas en forma permanente (como Notarios, Registradores) o transitoria (como Jurados de Votación, supernumerarios) Cumplan labores de interventoría o supervisión de los contratos estatales Administren recursos públicos	Los Indígenas cuando administran recursos del Estado
Empleados Públicos: <ul style="list-style-type: none"> • Personas que Laboran en todas las entidades del Estado de todas las ordenes (vinculados a través de acto administrativo unilateral, en carrera administrativa, provisionalidad, libre nombramiento y remoción) • Personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en actividades de dirección o confianza 			
Trabajador Oficial: <ul style="list-style-type: none"> • Personas que prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo. • Personas que laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta en estas labores específicamente. 			
Empleados Públicos con funciones temporales o transitorias: <ul style="list-style-type: none"> • auxiliares de la administración • supernumerarios • contratistas de prestación de servicios 			

Nota. Pavas (2014)

Proceso disciplinario.

Se trata de las etapas que, en el marco del poder disciplinario, deben atenderse por parte del órgano competente en este ámbito, las cuales tienen unas características definidas; así, en cada una de estas etapas se despliegan acciones investigativas o de juzgamiento según corresponda, a fin de determinar la ocurrencia o no de una falta disciplinaria y determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.

De tal manera que está relacionado con el procedimiento por medio del cual se instituyen sanciones bien sea por faltas u omisiones del funcionario público. Según Brito (2019), el objetivo fundamental de la ley disciplinaria es velar por la correcta actuación de todos sus funcionarios o servidores; además de los particulares que manejan recursos del Estado; por tal razón, ante una eventualidad, se debe seguir un proceso que permita determinar la existencia o no de una falta disciplinaria y cuando se establezcan los resultados, se lleva a cabo la imposición de la sanción.

A partir del artículo 208 hasta el 233 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), se regula lo correspondiente al procedimiento para seguirse en primera instancia y decidir o no si hay lugar a la imposición de dicha sanción disciplinaria dentro de las cinco etapas que son: “(i) Indagación previa, (ii) investigación disciplinaria, (iii) suspensión disciplinaria, (iv) cierre de investigación y evaluación, y (v) juzgamiento.” (Brito, 2019, párr. 2).

Prolegómenos del derecho disciplinario

Se presenta en este apartado una introducción referente al objeto amplio de investigación, en aras de conocer las normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado es garante de la obediencia, disciplina, conducta ética y eficiencia de los servidores públicos durante

el desempeño de sus funciones. Se trata de una mirada amplia a los fundamentos que han inspirado el Derecho Disciplinario y los retos que enfrenta.

Así, se recuerda que por medio del trabajo de González (2014), sobre *El Proceso disciplinario en la Administración Pública*, se conoció que la administración ha ido evolucionando en América Latina, en particular en Perú, en la medida en que avanzan las normas de la carrera pública; sin embargo, también han ido evolucionado los actos de indisciplina y corrupción cada vez con mayor frecuencia y en donde muchos de estos han quedado sin sanción.

Una primera afirmación indicaría que la norma no siempre va a la misma velocidad que la realidad, pues la administración pública, en la medida que ha crecido, demanda una serie de adecuaciones legislativas para regular las dinámicas propias de esta relación entre administradores y administrados, pues el derecho disciplinario, en esencia, pretende mantener la moralidad de la administración, su eficiencia y eficacia, de tal suerte que el actuar esté orientado a cumplir los fines estatales. En otras palabras, pretende evitar los abusos por parte de los sujetos disciplinables, en la medida de afecten la recta administración, ya que impacta negativamente a la entidad, inicialmente, y a la comunidad según la gravedad de la acción u omisión. En este sentido, el espíritu del Derecho Disciplinario debe conciliar los propósitos que persigue con las garantías y derechos de quienes son objeto de investigación y juzgamiento.

Con lo anterior, toma relevancia el aspecto probatorio, como se desarrollará adelante; de tal forma que la problemática se centra en que la legislación en materia disciplinaria no ha tenido un tratamiento efectivo, tanto, que se ha llegado hasta tres instancias para la solución de los procesos, generando una inseguridad jurídica manifiesta, en razón a que se debe esperar un lapso muy amplio para resolver un asunto que mantiene en estado de zozobra al sujeto disciplinable y

no permite que la entidad adopte acciones de mejora específicas, de acuerdo a las resultas del expediente.

Esta falta de atención y celeridad podría deberse, en parte, porque dentro del *ius puniendi* se le ve como menos trascendental en cuanto a los efectos drásticos que tienen otras expresiones como el derecho penal, pero también a la falta de una base de datos que permita el ejercicio de veedurías ciudadanas con base en estadísticas reales de los procesos disciplinarios que, por efecto del factor de competencia, se mantienen en cabeza de diversas entidades (oficinas de control disciplinario interno), personerías, procuradurías territoriales y Procuraduría General de la Nación.

En este mismo sentido se pronunciaron Bahamón-Pedroza y Gómez (2017), como resultado de la investigación sobre *El activismo judicial en el proceso disciplinario*, donde su objetivo principal fue exponer un análisis crítico sobre la jurisprudencia constitucional en consonancia con la naturaleza jurídica del Derecho Disciplinario. Los resultados permitieron comprender que el Derecho Disciplinario se convierte en una herramienta fundamental para el control del cumplimiento de las obligaciones y el deber de los funcionarios públicos como se encuentra establecido en la Constitución Política, en donde su artículo 122 proscribía la existencia de empleos públicos que no tengan funciones detalladas y el artículo 123 señala que los servidores públicos deben ejercer las funciones que demanda la Constitución, las leyes y reglamentos; sin embargo, como se explicó antes, esta labor se hace compleja al no existir una base de datos centralizada que sirva de base a las veedurías ciudadanas. Nuestro llamado es a la transparencia y la información de las instancias administrativas, claro, respetando la reserva del proceso hasta la formulación de cargos o la orden de archivo, según dispone el artículo 115 de la Ley 1952 de 2019. Los autores en cita concluyeron que instituir al ordenamiento jurídico

disciplinario con una lista de faltas y sanciones claras, permitiría fortalecer el principio de legalidad que debe acompañar un proceso de estas características, evitando un libre arbitrio a quien administra el poder sancionador, como quiera que el Derecho Disciplinario debe servir también de límite y talanquera ante posibles abusos en el ejercicio del *ius puniendi*.

A su turno, Villa (2018), en la obra *Herramientas para combatir la corrupción en contratación pública en Colombia a partir de la revisión de experiencias internacionales*, cuyo objetivo fue “identificar si el establecimiento de los principios función pública en el sistema jurídico colombiano ha resultado eficaz en la lucha contra la corrupción en la contratación pública” (p. 2), evidenció que la ética, la moralidad, la recta actuación administrativa y la transparencia del servidor público son algunos de los principios fundamentales que sirven de común denominador de los funcionarios que forman parte de las entidades públicas. Sin embargo, se considera que la normatividad expedida resulta insuficiente si no existe un real compromiso de servicio público para ajustar sus actuaciones a los fines del Estado. Es importante recordar que el Derecho es un medio de control social, pero no debe ser la única respuesta, por tanto, es vital retornar a una educación cívica y un empoderamiento del bien público y del servicio orientado a la construcción de una mejor sociedad y, por supuesto, mejores entidades públicas. Lo que se quiere significar es la necesidad de educar en doble vía, de un lado al funcionario para que ejerza los mandatos con probidad, pero también dar al ciudadano la formación y las herramientas legales claras y efectivas para demandar la corrección de la administración pública, para superar la teoría según la cual el Estado es un ente abstracto y se vea al funcionario en particular como expresión real y física de ese poder de la administración y como sujeto de consecuencias cuando falta a su deber.

El fundamento del Derecho Disciplinario, en relación con las funciones públicas desplegadas por particulares, fue abordado por Castellanos (2013), en *La figura de los particulares que ejercen funciones públicas en Colombia atípicos. Alcances más allá del artículo 366 constitucional, de la ley 734 de 2002 y del nuevo estatuto anticorrupción, ley 1474 del 2011*, a través de un estudio de derecho comparado, donde indicó:

Es así que, revisando los cimientos de la Constitución española, “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”. Leyendo esto, reforzamos lo anteriormente expuesto, pues nos damos cuenta, que al igual que con otros textos constitucionales, compartimos principios y preceptos como el Estado de Derecho, fundamento claro y básico para una democracia y por desarrollo de esos principios y valores se da sustento a principios básicos de la administración y la función pública, como lo es que debe primar el servicio a la comunidad, la legalidad, la ética de lo público y el hecho de que la administración debe servir con objetividad a los intereses generales.

Todo ello aplicable y trasladable a cualquier Estado Social de Derecho como el nuestro, sin embargo, se puede afirmar que en la práctica existe en Colombia una problemática en relación con la jurisdicción disciplinaria, puesto que se encuentra rebosada en su trascendencia, ya que estas no son suficientes para cubrir a servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas en Colombia, lo que deja un vacío normativo que se debe corregir.

Ante los actos de corrupción en que cometen tanto servidores públicos como particulares que ejercen funciones públicas, se vislumbra una doble moral, sin responsabilidad disciplinaria que tiene que ver con la descentralización y algunas prácticas de corrupción que se generan desde la administración pública. Sumado al casi nulo impacto que pudiera tener una sanción disciplinaria a un particular que se ha lucrado de manera ostensible a coste del erario, pues en el balance costo beneficio saldrá a su favor la ecuación, a pesar de una prohibición para contratar con el Estado del que ya se ha servido lo suficiente.

Siguiendo este hilo conductor de los fenómenos de corrupción, para Betancur (2018), en su texto sobre *El fenómeno de la corrupción en los procesos de licitación pública en contratación estatal en Colombia*, el comportamiento ético de los funcionarios públicos se debe regir por una regulación de la conducta de éstos a partir de manuales internos de gestión de riesgos, tal como sucede en la Unión Europea. De esta manera, se analizan los métodos de prevención de la corrupción y políticas de integridad que contribuyan a la disminución de los hechos de corrupción en los procesos de contratación y se evita llegar a investigaciones y procesos disciplinarios.

Es importante resaltar que esta acción apunta a la generación de cultura de buen servicio e indemnidad por vías distintas a la Ley disciplinaria en estricto sentido; no obstante, tal teoría no estaría sustentada con casos reales, pues estos códigos de probidad, como serían los sistemas de *compliance*, pueden ser un trámite más a listar, más no a cumplir, como sucedió con el caso de Odebrecht, donde se contaba con dos extensos volúmenes del manual ético y ya conocemos el desenlace.

Para cerrar, queda establecido que el fundamento que debe expresarse a través del Derecho Disciplinario está ligado a los deberes y fines constitucionales asignados al Estado, y

como quiera que el *ius puniendi*, en cualquiera de sus expresiones, debería ser la última respuesta, deberían contemplarse otros frentes como la educación en ciudadanía proactiva y facilitar la democracia directa y deliberativa a través de la transparencia y la información en tiempo real de las actuaciones estatales en todos los poderes. Ahora, cuando otros modos de control social fallan, ahí entra el poder sancionador, en aras de preservar la moralidad de la administración pública, pero, en el marco de las garantías y derechos superiores, tales como el debido proceso y derecho de defensa. Último que se desarrolla, especialmente, con el derecho que se tiene para debatir y aportar pruebas, de tal suerte que la importancia del proceso probatorio, tanto en la recolección, decreto y práctica, deben tener un enfoque garantista, que limite los abusos y arbitrariedades en que pudiera incurrir quien administra la potestad disciplinaria, en correspondencia con los sustentos filosóficos y teorías que pasaremos a mencionar.

Construcción doctrinal y jurisprudencial del Derecho Disciplinario

Al hilo de lo anterior, se exponen las consideraciones que desde la doctrina explican al Derecho Disciplinario, afirmando que el ordenamiento jurídico colombiano desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, ha determinado que es una rama esencial del funcionamiento del Estado, mediante el cual se regula el comportamiento de su personal, fijando deberes, obligaciones y límites en el actuar de quienes lo integran, por lo cual resulta imperativo la regulación de faltas, sanciones y el procedimiento adecuado para su aplicación (Hernández et al. 2020).

Destaca la Corte Constitucional en la Sentencia T - 473 de 2017, que el Derecho Disciplinario no solo comprende el poder disciplinario, que no es otra que cosa que la facultad por la cual el Estado se encuentra legitimado para determinar las faltas disciplinarias en que

podría o no incurrir un funcionario o particular al servicio del Estado, sino que también el Derecho Disciplinario corresponde al conjunto de normas a través del cual se materializa ese poder sancionatorio del Estado, sumando que también debe servir de límite al poder sancionador del Estado y como garantía del disciplinado.

En este sentido, el máximo órgano constitucional en sus pronunciamientos estudió el fundamento constitucional y la naturaleza jurídica de la imputación disciplinaria, explicando el porqué de la obligación de los servidores públicos de cumplir a cabalidad con la Constitución, la Ley y principios que regulan su comportamiento, en servicio de los intereses generales y principios de la función administrativa; dando fundamento, implícitamente, a la existencia de un derecho sancionador de aquellas conductas que atenten contra la correcta función pública.

Según Hernández et al. (2020), los servidores públicos desde su posesión, o los particulares que cumplan funciones públicas desde la vinculación para realizar determinada tarea pública, asumen un vínculo o relación especial de sujeción con el Estado; así como aparece en la Constitución Política de Colombia en su capítulo 2, artículo 124, en donde reza que la ley determina la responsabilidad del servidor público y la manera de hacer efectiva su labor. Esto significa que de acuerdo con sus funciones están obligados a actuar conforme a la Constitución, la Ley y los principios que regulan la función administrativa, actuar que materializa los fines del Estado, facultándole, además, a través de sus órganos de control disciplinario, a sancionar cualquier comportamiento que sea contrario a derecho, y que comprometa la responsabilidad del Estado.

Afirma Barón (2011), que la función del Derecho Disciplinario no es otra que garantizar el cumplimiento de los fines y funciones de Estado por parte de los servidores particulares y públicos que desempeñan funciones públicas, por tanto el mismo Estado cuenta con la potestad

de llevar a cabo acciones encaminadas a prevenir, corregir y sancionar comportamiento que pongan en peligro los fines y funciones del Estado, sin embargo, no es posible tener un listado taxativo de las conductas no permitidas, casos en los que opera la figura de los tipos en blanco, toda vez que los comportamientos de los servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas tienen un margen de acción amplio y la única forma de tener control sobre ellos es acudiendo a la flexibilidad de la norma y el estudio detallado que elaboran los órganos de control disciplinario; con lo cual se puede correr el riesgo de afectar las garantías procesales.

En este punto, de la mano de la doctrina precitada, se afirma que la necesidad de establecer tipos en blanco, conlleva un peligro implícito que tocaría garantías y derechos de los sujetos disciplinables, entre otras razones, por la inseguridad jurídica y poco desarrollo del principio de legalidad, que derivan en la dificultad de enfrentar los cargos que se establezcan y, consecuentemente, se requiere que la actividad probatoria sea robusta, debidamente definida y reglamentada, lo cual, según nuestra hipótesis, actualmente es insuficiente.

Capítulo II. Generalidades de la instancia probatoria en la investigación y etapa de juzgamiento

Se acude a un breve recuento de la evolución normativa, así como la activación de la actuación disciplinaria en vigencia de la Ley 734 de 2002, como en vigencia de la Ley 1952 de 2019, la cual establece, a partir del Capítulo IV, artículos 166 y s.s. las etapas de descargos, pruebas y fallo, por lo que, en atención al objeto de investigación, se hará énfasis en la actividad probatoria, abordada desde una visión concordante con principios y garantías previstos en la Constitución y la Ley, tomando como punto de partida la iniciación de la actividad disciplinaria prevista en los artículos 150 y 152 del Código Disciplinario Único.

Se revisa el ejercicio efectivo del derecho de defensa según se permita interactuar en la confrontación, debate y solicitud probatoria, a partir de la postura del sujeto disciplinable, continuando con el criterio que se estableció en la delimitación de conceptos consignado en el capítulo anterior. Todo esto con un hilo conductor comparativo entre la legislación pasada y la vigente, para así reforzar los cambios consignados y tomar una postura crítica frente a la orientación y efectividad de estos.

Marco Legal

De acuerdo con Hernández et al. (2020), el Derecho Disciplinario ha tenido un aumento progresivo en termino de leyes para sus sanciones, así como de diferentes posturas jurisprudenciales que ha influido en la tendencia de crecimiento.

Estamos en presencia de un *ius puniendi* expansivo, lo que contraía premisas del Estado Social de Derecho en virtud del cual se debe acudir a otros medios de control antes que al poder sancionador.

Es así entonces que para la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI se ha calificado en Colombia como la era del estudio científico del derecho Disciplinario, esto gracias a la autonomía que ha ganado el con relación a las otras ramas del derecho como el Derecho Penal o el Derecho Administrativo.

Ahora bien, se puede hablar de la transición del Derecho Disciplinario a través del tiempo, sin obviar su base constitucional a partir de la cual se desarrolla la jurisprudencial, basado en el artículo 6 superior que indica: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Esta disposición como menciona Hernández et al. (2020),

les asigna una responsabilidad adicional a los servidores públicos, quienes no solo se deben preocupar por no infringir la Constitución y las leyes, sino también por el mal ejercicio de su cargo, en el sentido de ir más allá de sus funciones o dejar de realizar las obligaciones que la ley les impuso (p. 68).

A continuación, se describen las diversas reformas hechas la Derecho Disciplinario en la última década ya que este se configura en un marco normativo conformado por diversas normas y principios constitucionales, Ver tabla 2.

Tabla 2*Antecedentes de las normas del Derecho Disciplinario*

Ley	Características
Ley 165 de 1938	Por la cual se creó la carrera administrativa. En su Art 8° se contempla los deberes de los servidores públicos y hace referencia al buen comportamiento social del servidor
Decreto Ley 2091 de 1939	A través de este se reglamenta la carrera administrativa y se establecen penas disciplinarias y el procedimiento para la aplicación de sanciones en este ámbito; las penas son: amonestación, multa hasta el monto de un sueldo mensual, el traslado a otro puesto y la remoción del cargo.
Ley 13 de 1984 reglamentada por el Decreto 482 de 1985 y modificada Ley 27 de 1992	Se establece como objetivo del régimen disciplinario el aseguramiento de la sociedad, y de la administración pública, a la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado con la exigencia de moralidad, responsabilidad y conducta correcta de los servidores públicos.
Ley 190 de 1995	Se establece el estatuto anticorrupción con el cual se buscaba preservar la moralidad en la Administración Pública y fijar las disposiciones para erradicar la corrupción administrativa
Ley 200 de 1995	Por la cual se adoptó el Código Disciplinario Único
Ley 734 de 2002	Se fallaron la mayoría de los procesos de la ley 200 de 1995 y se expide el Código Disciplinario Único.
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Nota. Fragmento 1 adaptado de tabla tomada de Alcaldía de Bogotá. (s.f)

El Derecho Disciplinario está fundamentado en la especial relación de sujeción que existe entre el servidor público o particular que desarrolla una función pública (como ya se explicó) y el Estado, al cual se le faculta para sancionar las faltas que se comentan por parte de aquellos y que impacten en la moralidad de la función pública, en su deber constitucional de velar por el interés general y demás principios ya extensamente abordados

Evolución normativa del Derecho Disciplinario.

A manera de ilustración y contextualización, se acude a la evolución normativa del Derecho Disciplinario, tal como ha sido planteada por la Procuraduría General de la Nación (2007a): por un lado, destaca que los cambios presentes en el desarrollo histórico del Derecho Disciplinario se encuentran enmarcados por actos de corrupción y el deber de reconocer derechos, deberes y características del empleo estatal a nivel territorial. De manera cronológica se puede hacer alusión a algunos cambios normativos que a través del tiempo se han presentado desde su primer intento de regulación normativa hasta la actualidad. Ver tabla 3.

Tabla 3.

Ley	Características
Ley 4 de 1913	Especificó las funciones del Ministerio Público y del Procurador General de la Nación, en cuanto a la vigilancia de los empleados públicos
Ley 165 de 1938	Se creó la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales, estableciendo además los deberes de lealtad al espíritu de la Constitución; deberes de la honorabilidad y buena fama en su comportamiento social, así como derechos y prohibiciones del empleado público
Decreto ley 2091 de 1939	Establece las penas disciplinarias y el procedimiento para la aplicación de las sanciones a que hubiese lugar, entre ellas multas, traslado y remoción del cargo
Decreto 1192 de 1940	Se impuso la confidencialidad que el empleado debía suministrar, constituyendo falta grave la falsedad de la información contenida en su tarjeta profesional y hoja de vida.
Ley 19 de 1958	Propuso la reorganización de la Administración Pública
Decreto 1679 de 1960	Se otorga competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para conocer las sanciones disciplinarias que les fueran impuestas a los empleados de carrera administrativa.
Ley 20 de 1972 Decreto 1950 de 1973	Se determina la composición y el funcionamiento del Tribunal Disciplinario. se reglamenta los Decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, en cuanto a la calificación de las faltas, entre graves y leves, y la graduación de las sanciones, los factores de competencia, la acción disciplinaria, las sanciones y el procedimiento a llevarse a cabo.
Decreto 2942 de 1975	Adiciona al régimen disciplinario las faltas graves sancionadas con destitución y el procedimiento para hacerlas efectivas.
Decreto 482 de 1985	Regula los principios orientadores de la acción disciplinaria, la iniciación de la acción, las faltas, la prescripción, las garantías, y en general los elementos procedimentales.
Ley 4 de 1990	Se fortalece y aseguró nuevas funciones a las procuradurías regionales y seccionales, se asignaron funciones por dependencias y se fijaron las competencias e instancias para adelantar los procesos disciplinarios.
Ley 190 de 1995	Se fortalece el estatuto anticorrupción, tendiente a preservar la moralidad en la Administración Pública y fijó disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa

Ley 200 de 1995	Primer intento de reforma de la normativa disciplinaria que consolidó en un documento el régimen de faltas, sanciones y también los procedimientos, destacándose la finalidad del deber funcional del servidor público en cumplimiento de los llamados fines esenciales del Estado
Ley 734 de 2002,	Implicó la modernización del Derecho Disciplinario y finalmente se desligó del derecho penal y el derecho administrativo puro, creando finalmente una disciplina particular. Normatividad que rige actualmente.
Ley 1952 de 2019	expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Nota. Fragmento 2 adaptado de tabla tomada de Alcaldía de Bogotá. (s.f)

Es imperativo resaltar que el fin de la función administrativa según la Ley 489 del 1998 es “la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes” (art. 4), y para ello se deben desplegar una serie de actuación en cabeza de la administración enmarcados por el cumplimiento de los principios y fines contemplados en la Carta Política de Colombia (Rodríguez, 2012).

Los principios que rigen la función administrativa se dividen en dos, por un lado, se encuentran los contemplados en la Carta Política (1991), igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y por otro lado se encuentran los consagrados en la Ley 489 de 1998, “buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia” (art. 3). Principios que se complementan y ayudan al correcto funcionamiento de la administración.

Cabe señalar que todos los organismos y entidades, y del mismo modo los servidores o particulares en ejercicio de sus funciones administrativas tienen el deber de acatar cada uno de los principios que regula su actuar, consultando siempre el interés general en desarrollo de su fin

misional, lo que en un plano más amplio es una expresión clara de la materialización de los fines de Estado (PGN, 2007).

En cuanto al objeto de investigación, esto es, lo relativo a la actividad probatoria en el marco del proceso disciplinario, se puede establecer que no se han presentado mayores ajustes desde la configuración del Derecho Disciplinario, pues el centro de las leyes ha sido ocupado por establecer la necesidad imperiosa de castigar las acciones u omisiones que atenten contra un bien jurídico público que es la administración, bajo el entendido que su deber supremo debe ser orientarse a cumplir fines de raigambre constitucional y legal. Es decir, la filosofía no ha sido garantista para los sujetos disciplinables y esto explica el escaso desarrollo de la etapa probatoria, en cuyo espacio se ejercita el derecho de defensa, pues en allí en donde el encartado desvirtuará o no los cargos que se le endilgan, a través de la confrontación, debate y presentación de pruebas; pues solo a través de una actividad probatoria que equilibre los poderes entre el poder disciplinario y el sujeto de éste, se pueden conservar los principios de un Estado Social de Derecho como el nuestro. Con esto no se afirma que haya un desconocimiento total de la actividad probatoria, simplemente que no ha sido el centro de debate legislativo, a pesar de lo cual, se presentan a continuación los avances generales y específicos que introdujo la Ley 1952 de 2019 en la materia, partiendo de la configuración típica, la cual es fundante del desarrollo en la instancia probatoria; así como la exigencia de que el funcionario que investiga sea distinto del que juzga la conducta, a partir de la reforma al artículo 12 de la precitada norma, según dispuso el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021.

Avances con la Ley 1952 de 2019

La Ley 1952 de 2019 trajo consigo una reorganización de los principios rectores del Derecho Disciplinario, dejando como pilar y principio orientador de la actuación administrativa

la dignidad humana, en coherencia con un Estado Social de Derecho, en donde priman el reconocimiento del individuo y el servicio del derecho a éste como persona digna de protección.

Del mismo modo, estableció la legalidad sancionadora en la tipicidad, indicando que la adecuación típica de la conducta sería sometida a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

Se preocupó por fortalecer “la categoría dogmática de la ilicitud sustancial, preceptuando que la conducta del sujeto disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna” (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC], 2019, p. 5), y que a su vez esta afectación transgreda los principios de la función pública.

Se hace necesario resaltar que, una vez consolidada la ilicitud, se le hará menos complejo, al sujeto disciplinable, establecer una estrategia defensiva y, por supuesto, a partir de allí, hacer el acopio probatorio a lugar, ya que existe meridiana claridad sobre el reproche que se le está haciendo.

Frente al espectro del principio de culpabilidad, representado en la responsabilidad subjetiva, también se ajustó, toda vez que “define expresamente las categorías de dolo y culpa, estableciendo que la culpa leve no es sancionable disciplinariamente” (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC], 2019, 6).

También se encargó de rediseñar el derecho de defensa, imponiendo la obligación de la defensa técnica, el juzgamiento en audiencia e incluyó la exclusión probatoria en su sistema probatorio autónomo.

A continuación, se exponen los principios y normas rectores de la Ley Disciplinaria, en donde se hace un paralelo de los principios de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019, ver tabla 4.

Tabla 4

Principios y normas rectores de la Ley Disciplinaria, (Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019)

Principios y normas rectores de la Ley Disciplinaria	
Ley 734 de 2002	la Ley 1952 de 2019
Reconocimiento de la dignidad humana Art 1°	Debido proceso Art 12°
Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. Art 2°	Investigación integral Art 13°
Poder disciplinar preferente art. 3°	Presunción de inocencia art 14°
Legalidad. Art 4°	Derecho a la Defensa Art 15°
Fines de sanción disciplinaria Art 5°	Cosa juzgada disciplinaria Art 16°
Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria. Art 6°	Gratuidad de la actuación disciplinaria Art 17°
Igualdad Art 7°	Celeridad de la actuación disciplinaria Ar 18°
Favorabilidad Art 8°	Motivación Art 19°
Ilícitud sustancial Art 9°	Congruencia Art 20°
Culpabilidad Art 10°	Cláusula de exclusión Art 21°
Fines del proceso disciplinario Art 11°	Prevalencia de los principios rectores e integración normativa Art 22°

Nota. Tabla comparativa de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019. Elaboración propia

En este orden de ideas, el Código General Disciplinario (2019), fue diseñado por el legislador como un instrumento legal mediante el cual el Estado colombiano regulará el actual de sus funcionarios o particulares a su servicio, determinando deberes y obligaciones, sus faltas, las sanciones y procedimientos para su aplicación, con “el objetivo de garantizar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia” (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC], 2019, p. 7), de su personal, en cumplimiento de los principios del Derecho Disciplinario.

En concordancia con lo anterior, al hablar de faltas disciplinarias y sus sanciones en el Código General Disciplinario (2019), se puede afirmar que están relacionadas con aquellos

comportamientos que trasgreden el buen funcionamiento de la función pública, y que debido a su ejecución dan lugar a la imposición de una sanción de carácter disciplinario a quien incurra en el “incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses” (Ley 734, art. 23, 2002).

La falta disciplinaria puede ser a título de dolo o culpa, por un lado, la conducta se considera según la ley 1952 del 2019 “conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización” (art. 28), y por otro lado “la conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible” (art. 29).

El nuevo código trae consigo una serie de clasificación faltas gravísimas determinados por la particular especialidad.

Ahora bien, en cuanto a lo relacionado con las faltas descritas en la ley penal es un cambio no solo formal, sino que también es un mensaje para la autoridad disciplinaria de que antes de iniciar la investigación disciplinaria

deberá examinar la conducta del investigado y confrontarla con la tipología disciplinaria propia, en atención a los principios de especialidad y subsidiariedad referidos anteriormente.

(. . .) [Además] se introdujeron algunas faltas disciplinarias que antes no se habían considerado, como varios comportamientos relacionados con la hacienda pública y el presupuesto que necesitaban y ameritaban la imposición de un correctivo disciplinario.

En cuanto a las faltas graves y leves, [este nuevo código] (. . .), aclara que se estará en presencia de una falta disciplinaria grave o leve por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la incursión al régimen de prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima, con lo cual se buscaría enfatizar, (. . .) que las faltas gravísimas sin normas especiales (Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], (s.f.), pp. 20-21).

Se introdujeron cambios en los límites de las sanciones disciplinarias, que las hacen más afines con la condición de la imputación subjetiva, esto permite la reacción de la sanción por inhabilidad para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima, la cual oscilará de tres a diez años, distinto al caso de que la conducta se realizara con dolo, en esta situación se mantiene la inhabilidad exigua de diez años, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en sus últimos pronunciamientos, y es que precisamente ese tipo severidad en las sanciones es necesaria para evitar temas relacionados con corrupción pública, ineficacia administrativa, y otras conductas, que generan daño al desarrollo nacional y territorial.

Del mismo modo, se dividieron en forma técnica los criterios de atenuación y agravación de la sanción, para que las autoridades disciplinarias pueden aplicarlos conforme a su especial naturaleza. En cuanto a los cambios introducidos al régimen sancionatorio, una de las más notorias es la desaparición de la amonestación escrita para las faltas leves culposas. Como es mencionado en el *Ámbito Jurídico* (2019), al entrar en vigor el servidor se debe someter a las siguientes sanciones:

- i. Destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años para las faltas gravísimas dolosas.
- ii. Destitución e inhabilidad general de 5 a 10 años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.

- iii. Suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 48 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave.
- iv. Suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 24 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
- v. Suspensión en el ejercicio del cargo de 1 a 18 meses para las faltas graves culposas.
- vi. Multa de 20 a 90 días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
- vii. Multa de 5 a 20 días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas.

[En cuanto al] evento de que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no resulte posible ejecutar la sanción, se convertirá en el término de suspensión o el que falte, según el caso, en salarios, de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad (párrs. 6-12).

En cuanto a los criterios para la graduación de la sanción atenderán a los siguientes atenuantes y agravantes. Ver tabla 5.

Tabla 5

Atenuantes y Agravantes de las sanciones estipuladas en Ley 1952 de 2019.

Atenuantes	Agravantes
La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función	Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga
La confección de la falta	Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero
Haber resarcido por iniciativa propia el daño, o compensado en el perjuicio causado	El grave daño social de la conducta
Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso	La afectación a derechos fundamentales El conocimiento de la ilicitud Que el servicio público pertenezca a un nivel directivo o ejecutivo de la entidad

Nota. *Ámbito Jurídico* (2019).

Las funciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con la Resolución 462 del 26 de abril de 2019, están direccionadas a la vigilancia y prevención; a adelantar en primera instancia las actuaciones disciplinarias correspondientes al incumplimiento de obligaciones expuestas en la ley 1581 de 2012; y, según el Decreto Ley 262 de 2000 en su artículo 25 con relación a “decidir en segunda instancia los procesos disciplinarios, que conozcan en primera instancia el Viceprocurador General o la Sala Disciplinaria”; este organismo debe vigilar el cumplimiento de la funciones a cargo de las autoridades públicas, ejercer control preventivo de a gestión administrativa, adelantar procedimientos ordinarios preventivos según rutas de acción establecidas para la identificación de conflictos de interés dentro del sistema, entre otras funciones.

Las funciones de intervención se refieren a las actuaciones ante “las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía” (PGN, s.f.a, párr. 4).

Del mismo modo, dentro de las funciones disciplinarias que cumple la Procuraduría General de la Nación, están las de “iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas” (párr. 5); además, de las funciones emanadas relación con las conductas de incumplimiento de las obligaciones de las “entidades públicas de intervenir como víctimas en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la administración pública en que hubieran sufrido un detrimento patrimonial” (PGN, s.f.b, párr. 9).

Y en cuanto a los Personeros Municipales, se puede afirmar que son empleados públicos elegidos por el Concejo Municipal por el periodo que fija la ley (4 años), quien “en cumplimiento de sus funciones en el Ministerio Publico, guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas” (Función Pública, Concepto 382141, 2020. párr. 6). Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 algunas de las funciones del personero municipal son ejercer en el municipio, bajo la dirección del Procurador General de la Nación, funciones del Ministerio Publico y demás que determinen la Constitución y la Ley relacionadas con:

La vigilancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes

La defensa de los intereses de toda la sociedad

La vigilancia del ejercicio efectivo de las funciones administrativas del municipio

La intervención en los procesos ante autoridades judiciales o administrativas en defensa del orden jurídico, patrimonio público y derechos fundamentales

La intervención en procesos civiles y penales de acuerdo con las disposiciones procedimentales.

Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley

Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interviniendo en las acciones judiciales, populares y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

Rendir informes al Consejo de su gestión, entre otras funciones.

En punto del ejercicio de las garantías, es importante, en el marco del debido proceso, determinar el juez natural según la competencia asignada por la Constitución y la Ley; lo cual, desde la normativa anterior así como en la actual ha sido clara, sin embargo, en la práctica se presentan eventos en que se inicia un proceso al interior de la entidad afectada y posteriormente se pide el ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, lo que entraña varias situaciones, como por ejemplo, mayor demora en la resolución del caso; una actuación procesal fragmentada, pues el expediente se traslada en el punto en que se encuentre y se verifica la legalidad, en aras de preservar la etapa en que se encuentre, con lo cual la práctica probatoria pudiera verse afectada de diversas formas.

Es claro que la competencia diluida entre instancias internas o externas (personerías y procuradurías), no permite que se consoliden principios como el de juez natural y, se insiste, puede tener implicaciones en cuanto a la actividad probatoria, con lo cual se identifica el primer vacío claro en las normas objeto de estudio, en el sentido que no contempla la hipótesis en la que se haya iniciado la práctica de pruebas en una instancia y luego el proceso se traslada, pues surge la pregunta respecto de la conducencia y pertinencia que, podría variar del criterio de uno y otro

funcionario instructor o de juzgamiento. En este sentido, se considera que, en la medida que se llegare a afectar el debido proceso, se podría alegar una nulidad, con la carga probatoria según el artículo 143 del Código Disciplinario Único.

Paralelo con la normatividad anterior, esto es la Ley 734 de 2002, en punto de conceptos, garantías y procedimiento, y el nuevo Código General Disciplinario

La Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario Único trajo consigo principios rectores, su función, extinción de la acción, derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidad y conflicto de intereses de los sujetos disciplinables y los entes investigadores, faltas y sanciones, procedimiento general y procedimiento especial, de acuerdo con la calidad del sujeto investigado.

Empero, teniendo en cuenta que el proceso disciplinario contemplado en la Ley 734 se caracterizaba por ser un sistema inquisitivo, resultaba ser gestor de vulneración a algunos derechos y principios de rango constitucional, entre ellos, el debido proceso, imparcialidad probatoria, carga de la prueba e investigación integral. El origen de la Ley 1952 de 2019, que tras casi cinco años fue acogida por el Congreso de la República, haciendo la salvedad que su vigencia empezará a regir a partir del 1 de julio de 2021, en concordancia con el artículo 140 del PND 2018-2022. A continuación, en la tabla 6, se expone un comparativo entre la ley 734 de 2002 derogada y la nueva ley 1952 de 2019 la cual regirá a partir de del 1 de Julio de 2021.

Tabla 6

Comparativo entre la ley 734 de 2002 derogada y la nueva ley 1952 de 2019

	Ley 734 de 2002	Ley 1952 de 2019
1	Se podía plantear la solicitud de nulidad antes de proferir fallo de primera instancia	Se reduce el tiempo estableciendo que el plazo máximo plantear la solicitud de nulidad antes de proferir fallo de primera instancia es antes del traslado para alegatos
2	Las faltas gravísimas dan destitución e inhabilidad de 10 a 20 años cuando se cometan las faltas con dolo o culpa gravísima	Mantiene la sanción de destitución, pero varía el tiempo de la inhabilidad, es decir, cuando se cometa con culpa gravísima será de 5 a 10 años
3	Las faltas gravísimas cometidas con culpa grave generan suspensión e inhabilidad de 6 a 12 meses	Disminuye el tiempo mínimo pasando de 6 a 3 meses y aumenta el tiempo máximo de 12 a 48 meses
4	Una falta grave dolosa tiene una misma sanción que una falta con culpa grave, es decir, una sanción de suspensión entre 6 a 12 meses	Las faltas graves dolosas están con una sanción de 3 a 24 meses
5	Una falta grave culposa genera entre un mes y 179 días (casi 6 meses) de suspensión	Se mantiene el tiempo mínimo de un mes, pero pasa los 179 días a 18 meses de suspensión
6	Las faltas leves dolosas la multa oscila entre 10 a 180 días	Sube le mínimo de la multa pasándola de 10 a 20 días y redujo la máxima de 180 a 90 días de sanción.
7	Con relación a las faltas leves culposas la sanción es	Convirtió esa amonestación a una multa de 5 a 20 días de salarios básico.

	una amonestación (llamado de ate	
8	No existe el principio de congruencia	Se implementa el principio de congruencia (propio del código penal.
9	Se habla de inspección o visita especial como medio de prueba, pero no se desarrollaba la forma de realizarla	Estableció en su artículo 185 y 186 la descripción de que es inspección disciplinaria, que se hace, es decir cuáles son los requisitos.
10	Establece las causales de nulidad, pero para ver la trascendencia de esta, acude a otras normas para ver el efecto verdadero que la presunta actuación irregular generaba para el expediente	Se crea un artículo 203 que señala cuales con los principios que orientan la nulidad y las convalidaciones
11	El término de la indagación preliminar es de 6 meses	Cambia el nombre de indagación preliminar a indagación previa y se redujo el término a la mitad, es decir, solo dura 3 meses
12	Cuenta con cuatro requisitos que debe contener el auto que ordena una investigación de manera formal	Aumenta el número de requisitos de cuatro a cinco, añadiendo la exigencia de exponer en el auto de apertura la fundamentación sucinta sobre la existencia del hecho o la omisión que se investiga
13	Cuando se cierra la investigación disciplinaria se concede el recurso de reposición contra la decisión y se espera 15 días para que el despacho disciplinario emitiera pliego de cargos o decisión de archivo	Establece que cuando se cierra la investigación se deben dar 10 días para presentar alegatos precalifica torios, figura nueva para alegatos previos a la evaluación de la investigación
14	Establece que de la audiencia de procedimiento verbal se levanta un acta en donde se consigna todo lo ocurrido	Establece una formalidad puntual que obliga a que si bien, hay que seguir levantando un acta esta no es para escribir lo que el investigado dice, sino que al igual que el sistema penal acusatorio la audiencia se debe registrar en audio o video y el acta pasa a ser un soporte que resume lo que paso y quienes fueron los asistentes
15	Establece que en la audiencia el procesado podrá rendir su versión libre, aporte pruebas	Establece que previo a la audiencia, si el investigado va a acompañado de su defensor se le consulta si acepta los cargos que fueron endilgados y en caso positivo se suspende la audiencia por 10 días para emitir el fallo y recibe como beneficio una disminución de hasta la tercera parte de la inhabilidad, suspensión o multa a imponer. Si por el contrario el disciplinado llega solo a la audiencia y se acoge a los beneficios, se suspende la audiencia por 5 días para dar tiempo a que este se acoja a un abogado de oficio o lleve uno de su confianza que lo acompañe e la opción de allanamiento a cargo.

		Esta es una forma de premiar a quien facilita la administración de la justicia disciplinaria
16	No establece de forma puntual en el código la posibilidad de variar los cargos en plena audiencia disciplinario	Establece taxativamente la posibilidad de variar los cargos en plena audiencia disciplinario
17	Establece que el termino para alegatos en la audiencia los alegatos de conclusión y cierre varía entre 3 a 10 días como máximo.	Se establece un único termino de cinco días para alegatos en la audiencia los alegatos de conclusión y cierre
18	Con ley 1474 de 2011 establece art 180 que una vez se profiere el fallo y es notificado en estrado debe sustentarse en la misma audiencia la apelación, de inmediato.	Se establece que se puede interponer y sustentar el recurso en la audiencia, pero también se puede ir con la decisión y estudiarla presentando pro escrito dentro de los cinco días siguientes el recurso
19	Establece que el plazo para proferir fallo de segunda a instancia es de 10 días	Se amplio el término a 40 días para la segunda instancia, dando mayor posibilidad a la segunda instancia para estudiar los argumentos de quien apela.
20	El artículo 111 de esta ley dice que el plazo para interponer los recurso es de tres días	Se amplía el termino para interponer los recursos a cinco días.

Nota. Elaboración propia. Adaptación de Adaptación tomado de Técnicos del Tolima, s.f.

Capítulo III. Derechos y garantías procesales del sujeto disciplinable (desarrollo tercer objetivo)

Los Derechos y garantías a favor de los sujetos disciplinables introducidos por las disposiciones de la Ley 1952 de 2019 brindan la posibilidad al sujeto disciplinable de obtener una sanción adecuada de acuerdo con la falta bien sea leve, grave o gravísima y que no se le vulneren sus derechos por la ineficacia del sistema al momento de expedir la sanción.

El artículo 20 de la ley 734 de 2002, derogado por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019, a partir del 01 de julio de 2021, en su interpretación y aplicación el empleado competente debe estar consciente de “que la finalidad del proceso es 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” (Ley 734, art. 20, 2002).

En particular ante las diversas modalidades de corrupción en que incurren algunos servidores públicos, como en el caso de la contratación pública, la ley 1952 de 2019, en su artículo 54, hace referencia a las faltas relacionadas con la contratación pública en relación a la celebración indebida de contratos, la intervención en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de los mismo, la participación en etapa pre o contractual en detrimento del patrimonio público, la declaración de caducidad del contrato sin que se presenten las causales prevista por ley, entre otras; cuyas acciones disciplinarias deben estar de acuerdo con la falta cometida; por ende, el funcionario competente debe brindar las garantías de que la acción disciplinaria está acorde con lo establecido en la ley.

Antes estas modalidades de corrupción, entre otras en las que incurren los servidores públicos, con la ley 1952 de 2019, se ofrecen mayores garantías para la defensa de los servidores públicos que las que ofrece la ley 734 de 2002. Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH, s.f.) manifiesta que las garantías judiciales en su artículo 8 demandan que toda persona debe ser juzgada por un juez o tribunal imparcial e independiente; que

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (p.3).

Los principios básicos de la ley 1952 de 2019 destacan como elementos importantes el, debido proceso Art 12°, la Investigación integral Art 13°, Presunción de inocencia art 14°, Derecho a la Defensa Art 15°, Cosa juzgada disciplinaria Art 16°, Gratuidad de la actuación disciplinaria Art 17°, Celeridad de la actuación disciplinaria Ar 18°, Motivación Art 19°, Congruencia Art 20°, Cláusula de exclusión Art 21° y Prevalencia de los principios rectores e integración normativa Art 22° (SIC, 2019, p. 5).

Activación de la actuación disciplinaria.

Ley 734 de 2002.

La actuación disciplinaria se habilitaba, con el anterior código, es decir, con la Ley 734 de 2002, según voces de los artículos 150 y 152, así:

Artículo 150. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.

En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar.

En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses.

Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

Parágrafo 1o. Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.

Parágrafo 2o. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación.

(...)

Artículo 152. Cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario iniciará la investigación disciplinaria.

Una vez se adelante la investigación y, de encontrarse méritos suficientes, se hará una formulación de cargos en contra del presunto responsable o, en su defecto, la orden de archivo:

Artículo 160 A. Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, el funcionario de conocimiento, mediante decisión de sustanciación notificarle y que sólo admitirá el recurso de reposición, declarará cerrada la investigación.

En firme la providencia anterior, la evaluación de la investigación disciplinaria se verificará en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

(...)

Artículo 161. Evaluación de la investigación. Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, dentro de los quince días siguientes, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos contra el investigado u ordenará el archivo de la actuación, según corresponda, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 156.

Una vez se decidía formular cargos, de acuerdo al artículo 166 ídem, se procedía a dejar el expediente en la secretaría para consulta de los sujetos procesales con miras a realizar las solicitudes probatorias y elevar los descargos que estimen, ya sea de forma directa o a través del abogado, y se abre el término probatorio, así:

Artículo 168. Término probatorio. Vencido el término señalado en el artículo 166, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad.

Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa días.

Las pruebas decretadas oportunamente dentro del término probatorio respectivo que no se hubieren practicado o aportado al proceso, se podrán evacuar en los siguientes casos:

1. Cuando hubieran sido solicitadas por el investigado o su apoderado, sin que los mismos tuvieren culpa alguna en su demora y fuere posible su obtención.

2. Cuando a juicio del investigador, constituyan elemento probatorio fundamental para la determinación de la responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos.

Es importante verificar los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, así: i) conducencia: que el medio a través del cual se pretende probar sea el adecuado, el idóneo para la pretensión; ii) pertinencia: hace referencia al hecho que se pretende demostrar con la prueba solicitada, el cual deberá estar relacionado con hechos de relevancia jurídica en el caso en particular; y, iii) necesidad: implica que la determinación que de impulso procesal o ponga fin a la causa deberá sustentarse en pruebas, como es apenas lógico. Lo que se espera entonces es que cada operador disciplinario realice un análisis serio de los criterios mencionados y no se limite a una lista de chequeo, es decir, toda prueba debería pasar el test de su relevancia, idoneidad y utilidad, incluso las decretadas de oficio y lo lógico es que el sujeto disciplinable pudiera objetar su decreto, cuestionando los criterios determinados por el funcionario. Sin embargo, en el

artículo 132 “petición y rechazo de pruebas” se indica que serán rechazadas las inconducentes, impertinentes y las que resulten superfluas y no serán atendidas las que se practiquen de manera ilegal. En este punto volveremos más adelante, cuando cerremos el capítulo con la toma de postura crítica a la legislación de la Ley 734 de 2002, y la posterior Ley 1952 de 2019.

En los artículos 128 y ss del Código Disciplinario Único anterior se establecen aspectos relativos a las pruebas, por ejemplo, la necesidad; la condición de que la carga de probar corresponde al Estado y que el funcionario deberá buscar la verdad de manera imparcial, para lo cual puede acudir a medios de prueba del artículo 130:

(...)la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, y cualquier otro medio técnico científico que no viole el ordenamiento jurídico, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 600 de 2000, en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario.

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

Según Pertuz (2017), la particularidad de este proceso sancionatorio sería su modelo inquisitivo, “puesto que son funciones del operador disciplinario las de: acusar, instruir, investigar y sancionar” (p. 121), sin embargo, esta observación era predicable de la norma de la que estamos haciendo alusión, esto es, la Ley 734 de 2002, más no así respecto del actual Código Disciplinario Único.

Ley 1952 de 2019.

En la Ley 1952 de 2019 se establece que la acción disciplinaria debe iniciarse de forma obligatoria por el servidor público que tenga conocimiento de su existencia y si no es competente, dará traslado que corresponda. (art. 87). Ahora bien, frente a la activación de la actuación, esta puede darse a través de la indagación previa del artículo 208, que procede cuando existe duda sobre la identificación del posible autor de la falta, y culmina con el archivo o la apertura de investigación según se determine; así como la decisión inhibitoria cuando la queja o información no sean relevantes jurídicamente, entre otros supuestos del artículo 209. En caso de proceder la investigación disciplinaria, se buscará establecer la ocurrencia de la conducta, si constituye falta disciplinaria o si se actuó bajo causal de exclusión de responsabilidad.

Es desde la indagación y la investigación que se inicia la actividad probatoria, y que, con la ampliación del concepto de debido proceso introducido por el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021, se marca una orientación distinta en el Código Disciplinario Único, puesto que la actividad investigativa del funcionario competente marcará el debate probatorio, en la medida en que serán dichas pruebas las que deberá controvertir el disciplinado, como se pasa a analizar, afirmando que se trata de un avance garantista que la valoración probatoria se nuestra de objetividad.

Desde el artículo 147 se establece que la carga de la prueba estará en cabeza del Estado, quien ejerce el *ius puniendi* de tal suerte que le corresponderá acopiar los medios de prueba que permitan derriban la presunción de inocencia que acompaña al disciplinado.

Frente a los criterios de necesidad de la prueba, éstos se mantienen, y se siguen los medios de prueba de la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos.

Hay libertad probatoria, pero, consideramos que no existe una participación del disciplinario en la determinación de las pruebas, pues como quiera que en la etapa de indagación y de investigación se pretende conocer si existe una conducta que constituya falta disciplinaria, procede la prueba oficiosa, la cual no tendría control alguno para verificar si atiende criterios de conducencia, pertinencia y utilidad.

Razón por la que se empieza a confirmar la hipótesis de investigación, según la cual se requiere un sistema probatorio mejor diseñado, en donde se desarrollen las garantías y derechos procesales, presentes en otros campos del *ius puniendi* como sería el Derecho Penal, que cuenta con una etapa en que se determina la procedencia o no de las pruebas, de acuerdo a un escenario en que un tercero (juez) imparcial determina el decreto o no de las peticiones por parte de quien investiga y acusa y las de quien se procesa, a través de su abogado. El escenario es el de la audiencia preparatoria, debidamente reglado por la Ley 906 de 2004.

Se entiende que las consecuencias en instancia penal y disciplinaria distan en su contundencia, pero no por ello debemos menospreciar sanciones como la pérdida del empleo y la inhabilitación para vincularse con el Estado a un servidor cuyo sustento propio y familiar dependan de los ingresos salariales. Este solo aspecto debería bastar para sustentar la necesaria creación de una instancia procesal apropiada en la cual se revise la actuación procesal disciplinaria.

Como quiera que no se previó el escenario que se acaba de indicar y que, según el artículo 130, no procede recurso contra las decisiones de trámite, como sería el decreto de pruebas de oficio, se afirma que no hay participación del sujeto disciplinable en el decreto de la prueba, ni si quiera puede objetar por medio de recursos de Ley.

Bajo el panorama presentado, resulta confirmada la hipótesis según la cual se requiere un sistema probatorio autónomo dentro de las actuaciones disciplinarias, como instancia intermedia que permita sustentar y debatir aspectos de pertinencia, conducencia y utilidad, y abrir la posibilidad para que el decreto de pruebas o su negativa sea dirimido en una segunda instancia, en aras de amparar de objetividad la actuación y contar con una correcta valoración de los criterios ya mencionados.

Ahora bien, algunas de estas cuestiones deben tratarse desde el principio de integración normativa que establece la ley 1952 de 2019. El artículo 22 de la citada norma establece que todo lo que no se encuentre previsto en el cuerpo normativo del Código General Disciplinario, podrá ser resuelto y suplido por lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como el Código General del Proceso.

Uno de los casos descrito anteriormente se materializa en las primeras disposiciones procesales del Código General Disciplinario, pues en el art. 114 que regula los principios de la actuación procesal, dispone que toda la actuación procesal en materia disciplinaria se regirá no solo por lo principios del citado código, sino también en los que disponga el CPACA y que no sean contrarios a la naturaleza disciplinaria. Como ejemplo podemos mencionar, entre muchos, el principio de moralidad, en cuanto hablemos del debido funcionamiento de la administración.

Por su parte, el artículo 116 también hace referencia al CPACA en lo relacionado a los requisitos formales de la actuación. Al respecto, como formalidades descritas en la ley disciplinaria solo hace referencia al idioma y a la forma de recogerse. Por lo demás, dice el Código que debe acudirse a las demás formalidades que el CPACA establezca para los procedimientos, así como al Código de Procedimiento Penal en las actuaciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación.

Otro claro ejemplo de complementariedad entre la normativa lo encontramos en el art. 189 del Código General Disciplinario. Allí la ley impone la obligación a quien tenga en su poder documentos necesarios para el proceso disciplinario entregarlos. Sin embargo, los términos para la entrega de estos documentos se hará de acuerdo a lo establecido por el CPACA.

También podemos hacer referencia, en el marco de la tipificación de la conducta, a lo relacionado con el régimen de incompatibilidades e inhabilidades, pues el Código General Disciplinario hace referencia en el art. 56 a las faltas que están relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de interés, pero no es este mismo cuerpo el que establece este régimen, como si lo hace el CPACA. De tal suerte que se configura una norma en blanco, necesariamente acudiendo a otra normatividad para su aplicación.

Así mismo, se considera que, aunque el proceso disciplinario cuenta con los recursos idóneos para el efectivo ejercicio del derecho a la defensa y el debido proceso, aun cuando esto no sea suficiente, existe la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar a través del medio de control Nulidad y Restablecimiento de Control los actos administrativos que impongan sanciones y puedan implicar una vulneración sustancial a los derechos subjetivos de los sujetos disciplinables. Bajo esta óptica, aunque la naturaleza misma del medio de control contemplado en el CPCA ya no es disciplinaria, lo sustancial que será objeto de debate por parte del Juez Administrativo y los efectos que puede causar la declaratoria de nulidad y el restablecimiento del derecho, tendrá incidencia directa sobre la situación disciplinariamente relevante del funcionario.

Al respecto, la facultad para acudir a este medio de control se encuentra en el art. 93, párrafo 2 de la ley 1952 de 2019, que menciona “*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.”. Así, no solo las decisiones que sean tomadas por un ente de control como la Procuraduría General de la Nación, sino todas las decisiones por las oficinas que tienen potestades disciplinarias estarán sujetas a este control por parte de la jurisdicción.

Como manifestación expresa de lo anteriormente descrito, el art. 2 de la ley 1952 de 2019, modificado por el art. 1 de la ley 2094 de 2021, que regula lo relacionado con la titularidad de la potestad disciplinaria, prescribe que *“Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria (...) serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo”*. En este caso no se habla propiamente de aquellos actos administrativos que imponen sanciones disciplinarios, sino de aquellas que las acaban. No obstante, el alcance que la noma le da a la revisión de la actuación disciplinaria por parte del Contencioso Administrativo es bastante amplio.

Además de lo anterior, es importante aclarar que en ningún caso estas facultades deben entenderse como una nueva instancia o con alcance de naturaleza puramente disciplinaria, pues aunque sí es un medio de control y tiene efectos sobre las sanciones disciplinarias, es una actuación jurisdiccional de diferente naturaleza. No por ello se desconoce la complementariedad en torno a las garantías fundamentales.

Al respecto, se puede argumentar entonces que, el CPACA se integra de forma constante y reiterada en el trámite y desarrollo de la actuación disciplinaria, pues no solo implica la remisión directa a normas que puedan suplir los términos de las actuaciones, sino también a los principios que rigen e incluso para complementar, en sede de tipicidad, los requisitos que describen las conductas disciplinables.

Por ejemplo, en torno a la garantía procesal del debido proceso y el desarrollo del concepto de “doble conformidad”, el art. 238B de la ley 1952 de 2019, modificado por el art. 55 de la ley 2094 de 2021, concede la competencia a los Tribunales administrativos para conocer de los recursos extraordinarios de revisión contra todas aquellas decisiones que se profieran en segunda instancia o que sean de doble conformidad dictadas por los procuradores regionales. Esto es, entonces, un claro ejemplo de la intervención de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el apoyo de las garantía procesales del sujeto disciplinable

Por su parte, es importante mencionar que el Código General del Proceso es integrado igualmente, aunque no en las mismas proporciones. Por ejemplo, cuando la ley 2213 de 2022 introdujo nuevas disposiciones a las actuaciones jurisdiccionales, modificó notoriamente el Código General del Proceso en lo relacionado a la obligatoriedad de autenticar los poderes ante notario, pues la mencionada ley revistió de presunción de autenticidad dichos documentos y permitió que fueran conferidos mediante mensajes de datos. Aunque en principio esta modificación solo fue prevista para actuaciones jurisdiccionales, al introducir una modificación sustancial al Código General de Proceso, bajo la lógica del principio de integración normativa del art. 22 de la ley 1952 de 2018, estas prescripciones también deben aplicarse al Código General Disciplinario.

Finalmente, en torno al planteamiento del problema de la investigación, no se niega que el régimen probatorio vigente de la ley 1952 de 2019 ha generado un avance considerable en materia de garantías, pero la discrecionalidad con la que cuenta el operador en la práctica probatoria genera serios problemas en torno a las garantías de los funcionarios inmersos en una investigación. De forma propositiva, dado que la CIDH ya estableció que dentro de la misma entidad puede estar encargada la función de instrucción y juzgamiento, siempre y cuando no

estén en cargo de la misma dependencia, sería posible delegar a una dependencia diferente que se encargue de analizar la conducencia, pertinencia y necesidad de las pruebas que se puedan practicar en primera instancia.

Esta afirmación implicaría una modificación sustancial de la ley 1952 de 2019, pues aunque ya existe la obligatoriedad de dar traslado de todas las pruebas practicadas luego del inicio de la investigación disciplinaria, el funcionario no siempre está en las condiciones de valorar las pruebas de forma suficiente y técnica. Así las cosas, sería importante que esta dependencia pueda hacer la valoración probatoria del proceso, sin que necesariamente se entienda como una segunda instancia, pero sí que observe de forma detallada todas las garantías que la ley, la jurisprudencia y la doctrina ha desarrollado con amplitud.

Esta apreciación estaría armonizada con lo exigido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Petro Urrego Vs. Colombia* y *Leopoldo López Vs. Venezuela*, en lo relacionado al principio de imparcialidad. Como lo resaltamos, al crear un control sobre la práctica probatoria en primera instancia a cargo de una dependencia que no sea la misma que juzga o investiga, y que a la vez no tenga ningún tipo de subordinación entre sí, se daría una mayor garantía a los investigados en torno al derecho de defensa y todos los principios constitucionales que de este se desprenden.

Conclusiones

Según los resultados que se infieren en el primer capítulo y, en correspondencia con la evolución del Derecho Disciplinario, se puede afirmar que la Ley 1952 de 2019 significó un avance en punto de garantías procesales y rigor probatorio, resaltando los siguientes aspectos: i) clasificación de faltas gravísimas determinadas por la particular especialidad; ii) énfasis en los principios de especialidad y subsidiaridad con relación a conductas descritas en la normativa penal y las disciplinarias; iii) introducción de faltas disciplinarias relacionadas con la hacienda pública y el presupuesto; iv) en cuanto a las faltas graves y leves aclara el contexto referido a el abuso de los la extralimitación de las funciones, incumplimiento de los deberes o la incursión al régimen de prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima, con lo cual se buscaría enfatizar que las faltas gravísimas sin normas especiales; v) límites de las sanciones disciplinarias en razón de la imputación subjetiva; vi) mejores criterios de agravación y atenuación de la sanción; vii) desaparición de la amonestación escrita para las faltas leves culposas.

No obstante, para la determinación de la sanción los criterios siguen siendo muy amplios y dejan un alto margen de discrecionalidad para el fallador, y de ahí que debería considerarse la adopción de un sistema de cuartos similar al penal, en razón a la gravedad de las faltas, así como circunstancias que rodean la misma y la trayectoria / antecedentes del disciplinado y no casi que una vía libre para la graduación por parte del competente.

En cuanto a la reforma que introdujo el artículo 3° de la Ley 2094 de 2021, ampliando el concepto de debido proceso, indicando que el funcionario fallador debía ser distinto al que investigó, se debe advertir que la misma se da con ocasión del caso promovido Gustavo Petro Urrego, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que estimó necesaria una revisión y

adecuación de las normas internas para armonizarlas con garantías y principios que han sido ratificados por Colombia, como es el caso del Pacto de San José de Costa Rica. Dice la sentencia, entre otras, que:

La Corte concluyó que el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. El Tribunal advirtió que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos. Por otro lado, la Corte estimó que la falta de imparcialidad afectó transversalmente el proceso, tornando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal concluyó que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad, puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa y no por un juez competente. Por otro lado, el Tribunal no contó con elementos probatorios suficientes que acreditaran que las acciones de la Procuraduría respondieran a una motivación discriminatoria y constituyeran una desviación de poder (CIDH, Caso Petro Urrego vs Estado de Colombia, 2020).

Se marca el acento en cuanto a la suficiencia probatoria que debería tener una actuación que es expresión del *ius puniendi* a cargo del Estado y es justamente esta orientación la que se ha presentado en este trabajo investigativo, al proponer la creación de un sistema probatorio autónomo en instancia disciplinaria.

Hoy por hoy, no es concebible la idea de un Estado sin que este cuente, dentro de las ramas del poder, al Derecho Disciplinario; es por ello necesario entender el Derecho Disciplinario como el conjunto de disposiciones legales de orden sustancial y procedimental, a través de las cuales el Estado mediante sus entes investigadores se encargan de asegurar la obediencia, comportamiento ético, disciplina, moralidad y eficiencia de los servidores públicos o quien haga sus veces, con miras a asegurar el interés general y el buen funcionamiento.

De acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el Derecho Disciplinario regula a través de sus normas determinados comportamientos en el ejercicio de sus funciones, que le son exigidos a los servidores públicos sin importar el órgano o entidad a la que pertenezcan. Por lo anterior la responsabilidad por determinadas acciones u omisiones, guardan relación precisamente con los límites de la función pública, contemplados en la carta política y en el ordenamiento jurídico en general.

Frente a las disertaciones contenidas en el segundo apartado, tanto en la anterior legislación como en la actual, hay un énfasis en los modos y trámites una vez activada la competencia disciplinaria, pero no se ahonda en punto de la actividad probatoria, pues no hay una instancia independiente que verifique los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, especialmente en cuanto al decreto de prueba de oficio, quedando como única alternativa la postulación de una nulidad con la carga argumentativa que esta impone.

Los criterios precitados no deben ser simplemente enunciados, sino que deberán atender los siguientes contenidos: i) conducencia: que el medio a través del cual se pretende probar sea el adecuado, el idóneo para la pretensión; ii) pertinencia: hace referencia al hecho que se pretende demostrar con la prueba solicitada, el cual deberá estar relacionado con hechos de relevancia jurídica en el caso en particular; y, iii) necesidad: implica que la determinación que de impulso procesal o ponga fin a la causa deberá sustentarse en pruebas, como es apenas lógico.

Lo que se espera entonces es que cada operador disciplinario realice un análisis serio de los criterios mencionados y no se limite a una lista de chequeo, es decir, toda prueba debería pasar el test de su relevancia, idoneidad y utilidad, incluso las decretadas de oficio y lo lógico es que el sujeto disciplinable pudiera objetar su decreto, cuestionando los criterios determinados por el funcionario. Sin embargo, en el artículo 132 “petición y rechazo de pruebas” se indica que serán rechazadas las inconducentes, impertinentes y las que resulten superfluas y no serán atendidas las que se practiquen de manera ilegal.

Finalmente, la conclusión central es que se corrobora la hipótesis según la cual se requiere el diseño de un sistema probatorio autónomo y específico para la instancia disciplinaria, por las falencias antes reseñadas, en especial, la nula participación que tiene el sujeto disciplinable en el decreto probatoria, ya que el funcionario disciplinario tiene luz verdad para determinar, a modo propio, la prueba de oficio, sin una imparcial instancia que analizara los criterios ya mencionados. La respuesta a la pregunta de investigación es afirmativa y por ende, el diseño de un sistema probatorio autónomo debe empezar por contemplar una etapa intermedia para la determinación o fijación de las pruebas que se practicarán, pero, surge entonces la cuestión del funcionario que deberá presidir dichas audiencias, el cual, de ningún modo puede ser el instructor, pero si eventualmente el fallador. Esta propuesta no implicaría afectación al

principio de objetividad o imparcialidad, pues la intervención del funcionario de juzgamiento para fijar la prueba está limitada a lo que las partes le lleven a consideración, y por partes, se hace referencia a instructor y sujeto disciplinado.

Es la solución más expedita por cuanto no requiere la creación de nuevos cargos, y se atienden también los parámetros que, en el caso *Petro Vs Colombia*, estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No se debe dejar de considerar que la premisa, según la cual la sanción disciplinaria es menos drástica que otras respuestas del *ius puniendi* como el Derecho Penal, resulta irrelevante y si representa un peligro al ser interpretada como justificación para la desatención a las garantías procesales disciplinarias, pero además, resulta alejada de la realidad, pues en un país con índices de desigualdad y pobreza como el colombiano, imponer el retiro del cargo a un disciplinado, y además, prohibirle el retorno al servicio público por un periodo extenso, como por ejemplo 20 años, es condenarle a él y al entorno familiar que depende de su ingreso salarial; además de afectar su derecho al trabajo, y en este punto habrá que hacer un test de proporcionalidad y ponderar la necesidad de la sanción, la cual, eventualmente, pues ser remplazada por otra u otras menos gravosas como bien sería un traslado o asignación a otro cargo donde no pueda cometer o incurrir en faltas como la que fue objeto de procesamiento.

Así, las conclusiones son, en esencia: i) la Ley 1952 de 2019 representa un avance que no debe menospreciarse, especialmente la reforma del artículo 12º, introducida por la Ley 2094 de 2021; ii) desde la anterior legislación se hizo énfasis en aspectos como la competencia para iniciar la indagación o investigación, mas no en punto del decreto de pruebas; iii) urge el diseño de un sistema probatorio mejorado, el cual no implica reconfigurar todo el sistema normativo, pues bastaría con asignar una función de control a la actividad probatoria al funcionario de

conocimiento, y; iv) hay que pensar en ampliar el abanico de sanciones menos gravosas que la pérdida del empleo, en correspondencia a la gravedad de la falta, la cual debería estar mejor considerada en la norma.

En este sentido, se espera que las disertaciones que se recogen en estas páginas lleguen a oídos interesados en la reflexión y que se sumen voces en el reclamo de un sistema más garantistas, coherente con la Constitución Política de Colombia e instrumentos internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Colombia hace más de medio siglo y que, como se ha visto, aún no está plenamente implantado.

Referencias

Bibliográficas

Alcaldía de Bogotá. (s.f.). Documentos para carrera administrativa.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=26748>

Ámbito Jurídico. (2019, 30 de enero). Conozca los cambios que el nuevo Código Disciplinario hizo sobre las faltas y sanciones. *Ámbito Jurídico*.

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/procesal-y-disciplinario/conozca-los-cambios-que-el-nuevo-codigo>

Aparicio, E. y Valenzuela, C. (2019). *La acción de repetición en Colombia: causas más relevantes de la inoperancia de la ley 678 de 2001 durante el periodo 2010 – 2015*.

[Trabajo de especialización, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional.

https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5467/Acci%c3%b3n_repetici%c3%b3n_Colombia_ley678de2001.pdf?isAllowed=y&sequence=1

Aponte, M. Llano, J. y Sánchez, G. (2021). Constitucionalización del Código General Disciplinario en Colombia. *Revista Jurídicas CUC*. 17 (1), 557-588.

DOI: 10.17981/juridcuc.17.1.2021.19

Bahamón-Pedroza, X. & Gómez, Y. (2017). El activismo judicial en el proceso disciplinario.

IUSTA, (47), 143-163. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2017.0047.06>

Barón, M. (2011). Las garantías fundamentales frente al proceso disciplinario en Colombia.

Derecho y Realidad, (9) 18, 166–188.

https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4895

- Betancur, J. (2018). *El fenómeno de la corrupción en los procesos de licitación pública en contratación estatal en Colombia*. [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia] Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/10983/15976>
- Berdugo Angarita, A. E., Blanquicet, C., Jose, M., Corredor Baldeon, E., & Duarte Acosta, J. A. (2013). Imputacion Objetiva en el Derecho Disciplinario, La. Derecho Penal y Criminología, 34, 113.
- Brito, F. (2019, 18 de julio). Etapas del proceso disciplinario. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/procesal-y-disciplinario/etapas-del-proceso-disciplinario>
- Brito, F. (2023). Nuevo Código General Disciplinario. Editorial: Legis.
- Castellano, J. (2013). *La figura de los particulares que ejercen funciones públicas en Colombia atípicos. Alcances más allá del artículo 366 constitucional, de la Ley 734 de 2002 y del nuevo estatuto anticorrupción, Ley 1474 de 2011*. [Tesis de maestría Universidad Libre]. Repositorio Institucional. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/7526>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, agosto 6, 2020. Concepto 382141. (Colombia). [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143618#:~:text=Ning%C3%BAAn%20servidor%20p%C3%BAblico%20entrar%C3%A1%20a,\(Subrayado%20fuera%20de%20texto\).https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143618](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143618#:~:text=Ning%C3%BAAn%20servidor%20p%C3%BAblico%20entrar%C3%A1%20a,(Subrayado%20fuera%20de%20texto).https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143618)
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (s.f.). Código General Disciplinario. <http://sirecec2.esap.edu.co/admon/archivos/20170830033417.pdf>

- Gil, L. M, García, G. y Esteban, R. H. (2009). Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XII(23).
- Gonzales, C. (2014). El Proceso disciplinario en la Administración Pública. *Docentia et Investigatio*, 16 (1), 9-28.
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10928>
- Hernández, N. (2007). El principio de culpabilidad en el derecho disciplinario colombiano: un concepto por definir.
- Hernández, I., Guachetá-Torres, J., Paredes-Mosquera, H. y Reyes-Gómez, E. (2020). El Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? *El Ágora USB*, 20 (1), 66-81.
<https://doi.org/10.21500/16578031.4204>
- Hernández, L. (2010). La gestión pública desde los estudios organizacionales. *Revista IAPEM*, (76), 103-137. <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/RIAPEM76.pdf>
- Herrera, A. (2004). Función pública de los servidores municipales en Colombia. *Revista de Derecho*, (21), 67-95. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85102103.pdf>
- Iniesta, I. B. (2003). Maestros alemanes del Derecho público (I). *Revista Española de Derecho Constitucional*, (68), 381-391.
- Mendivil, R. B. (2020). Procesos de destitución. Garantías y debido proceso. Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406. *Revista Debates sobre Derechos Humanos*, (4), 199-207.
- Muskus, A. (2020). La motivación de la declaratoria de Insubsistencia en Colombia. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25 (Esp.3), 174-189. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3907067>

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2019). Evolución normativa del derecho administrativo. http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/detalle_sanciones.aspx

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (s.f.). ¿Qué es el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia?
<http://anticorrupcion.gov.co/Paginas/observatorio.aspx>

Ospina, A. (2018) *El poder disciplinario: ¿instrumento adecuado en la lucha contra la corrupción? De la deriva penalista del poder disciplinario y otros demonios*. En: Corrupción en Colombia, Tomo 4, Universidad Externado, Bogotá.

Pavas, M. (2014). *Quienes son sujetos disciplinables en Colombia*. [Trabajo de Especialización, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1503/Quienes%20son%20Sujetos%20Disciplinables%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pavajeau, C. A. G. (2012). El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. *Derecho Penal y Criminología*, 33(95), 51-68.

Pertuz, A. (2018), El dolo y sus implicaciones en el derecho disciplinario. *Revista Vis Iuris*, 5(9), 117-138. <https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1156>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2007a). *Lecciones de Derecho Disciplinario, Volumen II*. Imprenta Nacional de Colombia
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lecciones2.pdf>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (s.f.a). ¿Qué hacemos?.
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (s.f.b). *Defensa del Patrimonio Público*.
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

Rodríguez, L. (2012). El verdadero concepto de servidor público. *Memorando de Derecho*, 3 (3), 171-180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4133620>

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2022). Indicador de Sanciones Disciplinarias. <http://anticorruptcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones->

Superintendencia de Industria y Comercio [SIC]. (2019). Cartilla Derecho Disciplinario. [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DE RECHO%20DISCIPLINARIO%20\(1\).pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DE RECHO%20DISCIPLINARIO%20(1).pdf)

Técnicos del Tolima (s.f.). Ley 1952 nuevo código disciplinario ¿que cambió?. [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=a_jvbawalR4

Villa, E. (2018). *Herramientas para combatir la corrupción en contratación pública en Colombia a partir de la revisión de experiencias internacionales*. [Trabajo de grado Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://hdl.handle.net/10983/21004>

Von Oertzen de Araujo, C. (2014). *Semiótica del Derecho*. Editorial Gruley.

Velásquez, J. C. (2017). Efectividad de la política criminal en materia de delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. *Inciso*, 66-76.

Jurisprudenciales

Corte Constitucional

Corte Constitucional (25 de junio de 1996). Sentencia C-280/1996. [M.P.: Alejandro Martínez Caballero]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>

Corte Constitucional (26 de mayo de 2011). Sentencia SU-448/2011. [M.P.: Mauricio González Cuervo]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191311>

Corte Constitucional (10 de julio 10 de 2013). Sentencia C-434/2013. [M.P.: Alberto Rojas Ríos]

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=84414

Corte Constitucional (17 de octubre de 2013. Sentencia T-737/13. [M.P.: A. Rojas]

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-737-13.htm>

Corte Constitucional (21 de julio de 2017. Sentencia T-473/17. [M.P.: I. Escruveria.]

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-473-17.htm>

Corte Constitucional (22 de julio de 1996). Sentencia C-280/96. [M.P. Hernado Herrera].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>

Corte Constitucional (29 de octubre de 2009). Sentencia C-762/19. [M.P. Henao Pérez].

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

Corte Constitucional (12 de marzo de 2002). Sentencia C-181/02. [M.P Monroy Cabra].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-181-02.htm>

Corte Constitucional (12 de de 2002). Sentencia C-471/93. [M.P Monroy Cabra].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-181-02.htm>

Consejo de Estado

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, (31 de enero 31 de 2018). No 25000-23-

26-000-1995-11369-01(27771). [M. P.: C. Palomino]

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86539#:~:text=La%20ilicitud%20sustancial%20como%20condici%C3%B3n%20constitucional%20de%20las%20faltas%20disciplinarias.&text=Es%20el%20incumplimiento%20de%20estas,sancionatoria%20propia%20del%20derecho%20disciplinario.>

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, (4 de julio de 2013). No 11001-03-25-000-2011-00206-00(0713-11). [M. P.: B. Ramírez].

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/135/S2/11001-03-25-000-2011-00206-00\(0713-11\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/135/S2/11001-03-25-000-2011-00206-00(0713-11).pdf)

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, (26 de marzo 26 de 2014). No 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13). [M. P.: G. Gomez.]

<https://jacintopineda.blogspot.com/2014/03/nulidad-sancion-disciplinaria-alonso.html>

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, (9 de diciembre de 2019). No 11001-03-25-000-2012-00679-00. [M. P.: W. Hernández.]. <https://vlex.com.co/vid/841381330>

Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto Rad. No. 11001-03-28-000-2020-00049-00, 19 de octubre de 2020. C.P. Rocío Araujo Oñate.

CIDH

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (s.f.). Ficha técnica sobre el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial

<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11217.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (8 de julio de 2020). Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Resumen oficial emitido por la corte interamericana.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (01 de septiembre de 2011). Leopoldo López Vs. Colombia. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Normativas

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. <https://bit.ly/3iAt4eg>

El presidente de la República de Colombia. (febrero 22 de 2000). Decreto Ley 262/00, Diario Oficial. [D.O.]: 43904.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40618>

El Congreso de Colombia (13 de febrero de 2002). Ley 734/02, Diario Oficial. [D.O.]: 44708. .

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

El Congreso de Colombia (17 de octubre de 2012). Ley 1581/12, Diario Oficial. [D.O.]: 48587. .

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

El Congreso de Colombia (28 de enero de 2019). Ley 1952/19, Diario Oficial. [D.O.]: 50850.

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

El congreso de Colombia (29 de diciembre de 1998). LEY 489/98, Diario Oficial No. 43.464.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

El Congreso de la República. (29 de junio de 2021), Ley 2094/2021, Diario Oficial. [D.O.]:

51720. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

El Congreso de la República. (2 de junio de 1994). Ley 136/94, Diario Oficial. [D.O.]: 41377.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>