

Análisis del derecho disciplinario en Colombia: a propósito de la reforma al código general disciplinario en vigencia de las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021*

Analysis of disciplinary law in Colombia: regarding the reform of the general disciplinary code under laws 1952 of 2019 and 2094 of 2021

Gerardo Andrés Tejada González

Administrador Público, Especialista en Alta Dirección del Estado,
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Colombia

atejadav.sanjeronimo@gmail.com

Recibido: 22/03/2022 Aceptado: 06/06/2022

DOI: 10.25054/16576799.3689

RESUMEN

El accionar de los servidores públicos y de aquellos particulares en ejercicio de funciones públicas, debe enmarcarse en una serie de principios, normas y valores que regulan dicho actuar, que posibiliten el normal y correcto funcionamiento de la administración pública, cumpliendo con los fines esenciales del Estado; a ese compilado de normas eminentemente jurídicas, tanto sustanciales como procesales, se le conoce como derecho disciplinario.

Así, en el presente artículo se lleva a cabo un análisis de las normas disciplinarias, tomando como punto de referencia el antecedente registrado en el año de 1913 con la expedición de la Ley 4 que, por supuesto, no es la primera en la materia, pero es a partir de ella que se configura el análisis que determina el marco normativo.

ABSTRACT

The actions of public servants and of those individuals in the exercise of public functions must be framed within a series of principles, rules and values that regulate such actions, which enable the normal and proper functioning of the public administration, complying with the essential purposes of the State; this compilation of eminently legal rules, both substantial and procedural, is known as disciplinary law.

* Artículo de investigación.

Thus, in this article an analysis of the disciplinary rules is carried out, taking as a point of reference the precedent recorded in 1913 with the issuance of Law 4, which, of course, is not the first in the matter, but it is from it that the analysis that determines the regulatory framework is configured.

PALABRAS CLAVE

Derecho Disciplinario; Código Civil; Reforma.

KEY WORDS

Disciplinary Law; Civil Code; Reform.

INTRODUCCIÓN

El Estado, desde su concepción general, tiene acciones específicas: gobernar, administrar, organizar y proteger la soberanía de su población en sociedad; además, está conformado por un territorio, una comunidad, población o sociedad determinada, que adicionalmente, debe tener un cuerpo de gobierno, regulado por una normativa superior, la Constitución. De lo anterior se configura el Estado de Derecho, gestor de los bienes comunes, el cual está estructural e institucionalmente dispuesto a velar por las necesidades básicas de su población, implementado ley, orden y justicia, dentro de su territorio soberano, siendo el Estado ejecutor de las normas, nacionales e internacionales, acordes en el sistema mundial.

Así, Colombia, dentro de su modelo disciplinario, confiere una alta gama de normas que regulan la conducta de quienes tienen algún vínculo laboral con el Estado; en este punto el derecho disciplinario toma relevancia como modelo de control caracterizado por su autonomía y su independencia de lo que el poder político estatal acostumbra. En primer lugar, es importante comprender que, al hacer referencia a las actuaciones de quienes cumplen una función pública, el derecho disciplinario es la base para la buena gestión de la administración, por tanto, regula y sanciona el comportamiento del funcionario. Lo anterior, soportado en las normas y principios jurídicos que se ostentan dentro del aparato Estatal.

En segundo lugar, es importante clarificar que los principios básicos y algunas de las normas

rectoras que rigen este modelo se fundamentan en el reconocimiento de la dignidad humana, como principio fundante en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el debido proceso, de forma que el inculpaado conozca los cargos, sus deberes y sus derechos durante todo el proceso, de tal manera que se puedan colocar todos los recursos necesarios para su defensa. Asimismo, la presunción de inocencia, ya que todo acusado de cometer una falta disciplinaria categorizada en leve, grave o gravísima, será inocente hasta que no se le demuestre lo contrario. En ese sentido, los anteriores principios junto a otros están consignados en la Constitución Política y las Leyes, bajo las cuales se amparan y, en el caso de los países firmantes, en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Colombia es signatario.

1. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN COLOMBIA

En el presente título se busca abordar de manera concreta las normas que dieron sustento al régimen que, en materia disciplinaria se ha construido en el ordenamiento jurídico colombiano y, para ello, este apartado se dedica a la citación y

descripción puntual y cronológica de aquellas que, a criterio del autor, son las normas que esencialmente enmarcaron lo que hoy se conoce como Código Disciplinario.

Para el presente estudio se tendrán en cuenta los antecedentes normativos que se registraron a partir del siglo XX, lo que, por supuesto, no significa que antes de la mencionada época no existiesen referentes normativos al respecto, se trata entonces de una delimitación temporal necesaria para el objetivo del actual análisis.

Se da inicio entonces señalando, como un primer antecedente de la evolución y tránsito normativo bajo examen, a la Ley 4 de 1913, en el que como característica aportante a la función disciplinaria del Estado, ya se podía encontrar la existencia de la competencia de la Cámara de Representantes como Ministerio Público, ministerio que fuera creada en el año de 1830, pero que solo hasta 1853 tomo la función de vigilar a los servidores públicos. Así las cosas, la Cámara de Representantes, y específicamente en el Procurador General de la Nación residían las funciones de, “cuidar de que todos los públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes”, y “cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y

promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan”. (L. 4/1913. Art. 222), como medida de control disciplinario

A partir de esta ley, también se pudo gozar de la existencia de un particular bosquejo de lo que hoy se puede denominar como sistema de sanciones, pues la norma contemplaba, entre otras, multas, suspensiones y el retiro del servicio, tal como lo plasmó el legislador de la época y lo evidencia así el Artículo 287 de la norma en comento: “Los reglamentos pueden imponer penas correccionales de apercibimiento, multa hasta de veinte pesos, suspensión y remoción por falta de asistencia a las oficinas o por mal desempeño de sus funciones”. (L. 4/1913. Art. 287)

Un segundo antecedente encontrado es la Ley 165 de 1938, que significó, en términos generales, el origen del régimen de carrera administrativa, pero del que se extracta para el fin del presente artículo la creación del primer Consejo Nacional de Administración y Disciplina de la Carrera Administrativa, el cual, dentro de sus quehaceres obligacionales, tenía la función de recepcionar las quejas que la ciudadanía llegara a formular en contra de los empleados frente a sus conductas o los asuntos de su competencia (L. 165/1938. Art. 11).

Un siguiente antecedente reseñado es la expedición del Decreto Ley 2091 de 1939, que reglamentó la carrera administrativa, el cual aportó el procedimiento para materializar las sanciones que le fueran aplicables a los servidores públicos, y enlistó las faltas disciplinarias y las respectivas sanciones a la comisión de las mismas, tal como lo evidenciaba el Capítulo VI del precitado Decreto.

Un año más tarde, en 1940, mediante el Decreto 1192, que reglamentó algunos procedimientos relativos a la carrera administrativa, se dejó establecida también, como falta disciplinaria, el suministro de información falsa a la administración pública por los empleados del orden público nacional, cuando dicha información se tratara de la hoja de vida y la tarjeta profesional, sembrándose tal antecedente como un aporte a la codificación de las faltas disciplinarias.

De allí, y para efectos del presente trabajo académico, los antecedentes saltan a 1960, cuando a través del Decreto 1679 de 1960, se le fijó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la competencia para conocer de las sanciones disciplinarias que llegasen a imponerse a los empleados que pertenecieran a la carrera administrativa.

En ese mismo año, con la expedición del Decreto 1732 de 1960, conocido también como el primer estatuto de la función pública, se le dedica el Capítulo 5° del Título 2°, al Régimen Disciplinario de los funcionarios de Carrera, y se establece el procedimiento disciplinario ante las Comisiones de Personal.

Ya para 1968, con la expedición del Decreto Ley 2400 de 1968, en el capítulo segundo del título segundo, se robustecen las listas de derechos, deberes y prohibiciones, y en el Capítulo 3° del mismo título, se establecen las sanciones disciplinarias, que iban desde la amonestación verbal, hasta la destitución. A su vez, el Decreto Ley 3074 de 1968 adicionó el Decreto 2400 en lo relativo a las prohibiciones, y a las sanciones de suspensión provisional e inhabilidad para ejercer funciones públicas.

Luego, con la Ley 20 de 1972, que determinó la composición y funcionamiento del Tribunal Disciplinario, y este, fungiendo como órgano autónomo, se encargó de la toma de decisiones para los procesos disciplinarios de aquellas entidades autorreguladas, como también las decisiones por violaciones a las leyes de autorregulación en los procesos en contra de personas naturales.

Un nuevo antecedente disciplinario se registró en 1973, cuando, con la expedición del Decreto 1950 de 1973, mediante el cual se reglamentaron los decretos 2400 y 3074, se logró consolidar en un solo título, el régimen disciplinario, en el cual se dejaron estructuradas competencias, se establecieron, además, la calificación de las faltas tanto graves como leves, y se fijaron los criterios de graduación de las sanciones, entre lo más sobresaliente.

Para 1974, con la expedición de la Ley 25 de 1974 de esa misma anualidad, se estableció la organización y funcionamiento del Ministerio Público el cual, se encontraba conformado para la época, por la Procuraduría General de la Nación, Fiscalías y Personerías, así como también se reguló el régimen disciplinario (en cuanto al proceso) aplicable a los empleados oficiales.

En el año inmediatamente siguiente, con el Decreto 2942 de 1975, se dio continuidad a la evolución normativa del régimen disciplinario, ampliando con trece nuevas faltas graves, las ya presentes en los decretos 2400, 3074 del año 1968 y 1950, y se adicionaron ciertas actuaciones al proceso disciplinario.

Casi una década después, se expide la Ley 13 del 09 de marzo de 1984, que junto a su

Decreto Reglamentario, el 482 de 1985, logra condensar el régimen disciplinario, pues, se profundiza en conceptos esenciales como su objetivo, la naturaleza de la acción disciplinaria, la división por etapas de la investigación, precisión en los términos procesales, como por ejemplo el de la prescripción, una exegética lista de las faltas disciplinarias que conducen a la destitución, y un claro y consecuente avance en el respeto por el derecho de contradicción y defensa.

En 1990, y no menos importante, se le fijaron funciones y competencias disciplinarias a las Procuradurías Delegadas y Regionales con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 4 del mismo año.

Aun cuando el derecho disciplinario ha sido ciertamente preponderante en nuestro ordenamiento constitucional, pues ya desde la Constitución de Cundinamarca de 1811 se hacía alusión a éste, con la Reforma Constitucional de 1991 se le da una mayor injerencia, permitiéndole mayor relevancia, pues se le dedican varios artículos, empezando por aquel de la responsabilidad que recae en los servidores públicos, como lo dejó establecido el constituyente en el Artículo 6° de la nueva carta: “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”. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 6)

Asimismo, del Artículo 29 de la norma superior se colige que los sujetos disciplinables no pueden ser investigados ni procesados sino en virtud de una norma legal vigente previamente a la imputación de la presunta comisión de la falta, lo que significó ciertamente un gran avance en del derecho de contradicción y defensa del disciplinado. Otra de las normas constitucionales que nos remite al derecho disciplinario es el Artículo 92, pues advierte que las personas, ya sean naturales o jurídicas, se encuentran facultadas para elevar solicitudes a las autoridades competentes para que éstas apliquen las sanciones disciplinarias o penales que provengan de las conductas de cualquier autoridad pública.

De igual forma, el constituyente plasmó, entre los artículos 122 al 131 de la norma superior, todo lo relativo a la función pública, dentro de lo que por supuesto se encuentran las disposiciones que son de interés para el presente análisis, como lo son, la definición de servidor público (Art. 123), el requisito para todos los empleos públicos, por el cual,

las funciones se deben encontrar detalladas en la ley o reglamentos (Art. 122), la obligación de todo servidor público de prestar juramento al momento de su ingreso al aparato estatal, defender la constitución, cumplir con sus deberes funcionales (Art. 122), la encomienda a la ley para que sea esta quien determine la responsabilidad de los servidores públicos (Art. 124). las formas de ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios al sector público (Art. 125), las prohibiciones de nombramiento, postulación y contratación de personas por cuestiones de consanguinidad, afinidad o vínculo civil (Art. 126), entre otras disposiciones, algunas de fijación de competencias, otras de carácter prohibitivo, pero que confirman el gran avance y aporte de la norma superior al derecho disciplinario.

En esa misma ruta, en el año de 1992, el legislador, mediante la Ley 27 de 1992, le confirió facultades disciplinarias para vigilar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos de carrera administrativa, de las normas que los regían, con el fin de requerir a la autoridad competente, si fuere del caso, para que impusieran las sanciones, suspensiones o destitución de los presuntos infractores.

Pero es el año de 1995 cuando en materia disciplinaria se presenta un cambio de paradigma, pues se promulga la Ley 200, que significó una fractura de la inclinación penal del derecho disciplinario, para abrirse su propio lugar en la rama administrativa del derecho, dado que, hasta este punto histórico y conceptual, el desarrollo normativo de esta disciplina en lo sancionatorio provenía de la influencia de la dogmática penal, pues

las disposiciones concernientes al derecho disciplinario son en todo ajenas a la tutela de bienes jurídicos y tienen como propósito velar por la correcta marcha de la administración en lo que tiene que ver con los deberes funcionales de los agentes estatales. (Barrera, 2019, p. 9)

Ahora bien, dentro de las bondades que trajo la Ley 200 se pueden reseñar: en primera medida, que sirvió como norma unificadora de carácter disciplinario, pues se amplió el espectro de sus destinatarios. También, la estructuración del concepto de deber funcional, el fortalecimiento del régimen de faltas y sanciones, las garantías procesales del investigado, y las robustecidas listas de derechos, deberes, prohibiciones y por supuesto, las sanciones a los servidores públicos como también para aquellos

particulares en ejercicio de funciones públicas.

Más tarde, una nueva primavera le aguardaría al derecho disciplinario colombiano con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002, que se tradujo (en sentir de este autor), en el mayor avance que había experimentado este campo de nuestro ordenamiento jurídico hasta ese entonces, y es que, con esta nueva versión del Código Disciplinario “Único” trascienden múltiples avances, dentro de los que se cuentan, el desarraigo de esta disciplina del derecho penal, buscó que el proceso disciplinario se ajustara a la realidad social del país, ello posiblemente con ocasión al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, logra adquirir consonancia con el bloque de constitucionalidad y el derecho internacional humanitario.

Al ingresar en la norma, las faltas disciplinarias por graves violaciones a los derechos humanos, le concedió especial participación al ciudadano del común, al posibilitarle vincularse a los procesos de investigación en calidad de denunciantes o quejosos de posibles violaciones a los derechos humanos por parte de cualquier agente o autoridad estatal; confirmó y extendió la calidad de sujetos disciplinables a

los particulares que ejercen funciones públicas y manejan o administran recursos públicos.

Se debe mencionar también, como un indiscutible aporte del código disciplinario de 2002, el que consintiera como finalidad del proceso disciplinario, que prevaleciera la justicia, un derecho sustantivo efectivo, y que la verdad material fuera su mayor búsqueda, tal como se plasmó en su artículo 20 así:

En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta 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. (L. 734/2002. Art. 20)

En síntesis, en la Ley 734 de 2002 se condensó en gran medida el avance que, por cerca de 100 años se logró obtener en esta materia, y que le significó consolidarse como una disciplina independiente del derecho penal, lo que por supuesto no desdice de los aportes de la dogmática penalista al derecho disciplinario; que le posibilitó a todas las entidades públicas un mejor manejo en la

disciplina de sus funcionarios, la incorporación y unificación de los regímenes, mayores garantías procesales para los investigados y aterrizar la función disciplinaria en la protección y aseguramiento de la mejor prestación de los servicios públicos.

2. CAMBIOS SUSTANCIALES ORIGINADOS EN LA REFORMA DISCIPLINARIA DE LAS LEYES 1952 DE 2019 Y 2094 DE 2021

Para este título, con las reformas al régimen disciplinario que se suscitaron con ocasión de la promulgación de las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, se pueden identificar una serie de cambios que para el análisis que nos ocupa se han entendido como sustanciales, pues dan un vuelco a la forma en que venían siendo concebidos, la norma en sí, el procedimiento, y la oralidad como forma imperante durante toda la actuación disciplinaria. Pero antes de abordar dichos cambios, se hace necesario precisar algunos conceptos que permitan comprender a fondo la relevancia que adquirió su llegada con las mencionadas reformas.

Bajo el entendido de que una organización político-administrativa, como lo es el Estado Colombiano, debe gozar de una estructura

funcional que le permita operar y cumplir con sus fines esenciales y garantizar el bienestar general, cuenta con unos recursos que, dinamizados le hacen posible cumplir tales objetivos, estos recursos pueden ser físicos, tecnológicos o humanos; a estos últimos es que se busca hacer referencia aquí, pero no particularmente a aquellos sino a lo relativo a las normas que rigen sus conductas, a ese conjunto de regulaciones aplicables a los sujetos en mención se le conoce como derecho disciplinario, y frente a tal concepto la Corte Constitucional se sirvió en definirlo en los siguientes términos:

El derecho disciplinario puede concebirse como la forma jurídica de regular el servicio público, entendido éste como la organización política y de servicio, y el comportamiento disciplinario del servidor público, estableciendo los derechos, deberes, obligaciones, mandatos, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, así como las sanciones y procedimientos, respecto de quienes ocupan cargos públicos. El derecho disciplinario constituye un derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la

obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos. (CConst, C-030/2012, L. Vargas).

Ahora bien, una vez de nuestro conocimiento de lo que se entiende como derecho disciplinario, se debe precisar a quién le es aplicable la norma disciplinaria, y se encuentra entonces que rige tanto para los servidores públicos, como para los particulares que no lo son pero que ejercen funciones públicas, tan es así, que el constituyente lo dejó establecido en la Carta Política de 1991, cuando en su Artículo 123 dijo

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma

prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. (Const., 1991, art.123).

En consonancia con la disposición constitucional, en su momento el legislador, en la Ley 734 de 2002 prescribió:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos

unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

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.

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. (L. 734/2002, art. 53).

Teniendo claros entonces los conceptos previamente expuestos, el análisis se traslada a lo que compete para el presente título, que no es otro tema distinto a los cambios que emanaron de la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, y su primera reforma, contenida en la Ley 2094 de 2021, normas que serán abordadas de forma conjunta para identificar plenamente cuales son los cambios que trajeron consigo, y que se han considerado como sustanciales frente a la norma que regía anteriormente (Ley 734 de 2002), código que aun goza de aplicación

para aquellos procesos disciplinarios que se encuentran activos debido a que fueron iniciados estando vigente la precitada ley .

Siendo lo anterior así, con la llegada a nuestro ordenamiento jurídico de la Ley 1952 de 2019, que entre otras cosas no tuvo un camino fácil para su entrada en vigencia, es indispensable señalar que aunque la precitada norma data de su existencia desde el año 2019, puntualmente, fue sancionada por la presidencia de la República el 28 de enero de 2019, se había fijado que en cuanto a su contenido sustantivo, rigiera a partir de mayo de 2020, y cuanto a lo procedimental, en el mes de julio del mismo año, pero con la Ley 1995 de 2019, conocida también como el plan nacional de desarrollo del periodo 2018-2022, se le otorgó una prórroga, y en su artículo 140 se señaló como fecha de entrada en vigencia del Código General Disciplinario el 01 julio de 2021.

Ahora bien, aun cuando se trató de un Código Disciplinario “General”, no se incluyeron en el mismo los regímenes especiales de la fuerza pública, el aplicado a los congresistas, el de la Universidad Nacional, que incluye docentes y cuerpo administrativo, y el de los abogados, lo que resulta en buena medida una dicotomía, pues dista de alcanzar esa generalidad con la que se intentó enmarcar en

nuestro ordenamiento, pero que, por los objetivos y fines que persigue el presente análisis, será motivo de otra tarea investigativa.

Pero para poder determinar con indiscutida precisión, de los cambios que se suscitaron con el nuevo Código (Ley 1952) y su prematura reforma con la Ley 2094 de 2021, en el presente estudio se procedió a realizar una clasificación que los agrupara de acuerdo a como fue concebida la norma en su parte estructural, lo que nos traslada inmediatamente a dicha clasificación así:

- Los cambios que emanaron del régimen probatorio.
- Los que emanaron de las faltas disciplinarias.
- Los que emanaron de las sanciones, y los criterios de graduación.
- Los cambios emanados de la Revocatoria Directa.
- Los que emanaron frente al procedimiento como tal.
- Los que atacaron la forma del proceso.

Cambios en el régimen probatorio

Para iniciar este punto de cambios, uno de esos aportes sustanciales a la codificación disciplinaria, en lo que se refiere al material e instrucciones probatorios, ha sido el dotar a los operadores disciplinarios de un régimen probatorio propio.

Cambios en cuanto a las faltas disciplinarias

El cambio que muestra mayor impacto frente a las faltas disciplinarias con la expedición del nuevo código es la eliminación, de entre los criterios determinantes de la gravedad o levedad de la falta, es el grado de culpabilidad, y se habla ahora entonces de la forma de culpabilidad.

Otra importante reforma que se suscitó con la expedición del Código General Disciplinario, con relación a las faltas, fue la inclusión del concurso de faltas disciplinarias, que trajo consigo no solo su inclusión en el Artículo 51, sino también la determinación de unos criterios para graduar la sanción a las mismas, tal como lo advierte la norma así:

A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se

le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal, y
- d) Si la sanción más grave es la multa, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal. (L. 1952/2019, art. 51).

Cambios en cuanto a las sanciones

Inicialmente, en cuanto a la imposición de la sanción, con la entrada en vigencia de la nueva codificación, debe ella sustentarse en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, tal como lo determinó el legislador en el artículo 6° de la Ley 1952 de 2019, destacando la razonabilidad, principio

que no se encontraba presente en la Ley 734 de 2002.

Para la nueva norma, y a diferencia de lo estipulado en la Ley 734, la sanción disciplinaria no cumple una función, sino que tiene un fin que, por supuesto debe ser eminentemente correctivo y garantista de la principalística Constitucional, legal y de los tratados parte del bloque de constitucionalidad.

Frente al régimen sancionatorio, la expedición del renovado código abarcó una serie de cambios que resultan relevantes a la hora de contrastar una y otra norma y poder comprender la finalidad de tales modificaciones; y es que la nueva codificación trajo consigo la imposición de sanciones más gravosas y ciertamente más delimitadas, pues las que se encontraban en la norma anterior adolecían de dicha especificidad. Por ello, se trae a colación el artículo 9° que las enlista, tal y como sigue:

Modifícase el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El disciplinable está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas.
5. Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
6. Amonestación escrita para las faltas leves culposas. (L. 2094/2021, art.9).

La norma motivo de sustitución, no traía definidas las sanciones en cuanto a su temporalidad, o a la cantidad dineraria para las multas, dejando, esto si a criterio personal del autor, a merced del juzgador el libre arbitrio de su imposición, claramente dentro de unos límites, pero deliberadamente abierta.

Asimismo, el legislador insertó una novedosa condición, al señalar en el parágrafo del mismísimo Artículo 48, la disposición en la que,

En el evento que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad. (L. 2094/2021, art.9).

Esto debido a que, de un lado, la anterior reglamentación no la contemplaba, y de otro, abarca y comprende situaciones en las que el disciplinado ya no se encuentra al interior de la entidad dificultando la imposición real y efectiva de la sanción.

Frente a los criterios de graduación.

Para el caso en concreto de lo relativo a la graduación de las sanciones, el más reciente código ha previsto los criterios o circunstancias “atenuantes y “agravantes”, los cuales en efecto, no se encontraban taxativos en la anterior codificación, y que

resultaron siendo una figura novedosa pues procuró darle mayores y mejores fundamentos al juzgador para poder graduar la sanción al disciplinado, y porque no, cerrar un poco más puerta de la apelación por la falta expresa de dichas circunstancias.

Cambios en el procedimiento.

Es probablemente en el eje temático en el que más cambios y modificaciones se presentaron, en primer lugar, con la Ley 1952 de 2019 y luego con las reformas de la 2094 de 2021.

Inicialmente, y algunos tratadistas ya lo han señalado, uno de los cambios sustanciales que trajo el nuevo código en cuanto al procedimiento disciplinario fue la oralidad, pues se eliminaron los procedimientos especiales como el verbal, el disciplinario especial ante el Procurador General de la Nación, determinando un proceso oral que se puede entender como una mixtura entre la parte escrita y la oral, posiblemente en consonancia con lo reglado en las demás codificaciones procesales que ya se encontraban aplicadas en nuestro ordenamiento jurídico.

Frente al proceso, la norma reformativa le concedió el carácter de sujeto procesal al

quejoso, siempre y cuando éste sea víctima de conductas violatorias de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

Otro cambio que dentro del presente análisis se ha considerado como sustancial, es aquel que el legislador fijó en el Artículo 114, al disponer que las actuaciones procesales deben estar reguladas por lo consagrado en la Ley 1437 de 2011, conocida como el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que reitera la búsqueda de la nueva norma de coincidir, y no generar conflicto con las demás codificaciones procesales.

3. IMPACTO DE LA REFORMA AL CÓDIGO DISCIPLINARIO LUEGO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA PREMATURA REFORMA CON LA LEY 2094 DE 2021

Con la parte teórica del estudio decantada, es importante hacer un análisis fáctico sobre las reformas que viene a implementar la Ley 2094 de 2021.

En sí la Ley que le precede a la 2094, no tuvo una oportunidad de regir como se había adelantado en varios estudios sobre la materia, pues se estableció que, aunque la Ley

1952 de 2019 entraría en vigencia unos meses después a su promulgación, siempre y cuando sus artículos no fueran objeto de reforma, esto no ocurrió en la práctica, ya que su entrada en vigor fue postergada en repetidas ocasiones, al punto que en la actualidad no ha podido regir plenamente.

Esta norma, a pesar de que no pudo ser instaurada del todo, ya fue objeto de una reforma más, la cual se hizo por medio de la Ley 2094 de 2021, que como se ha indicado a lo largo de este estudio, fusiona las dos normas en comento y crea un reglamento nuevo para regular el proceso disciplinario en Colombia.

Con esta nueva reforma se buscó ofrecer una mayor protección a la legalidad del proceso, siendo este un tema delicado dentro de la doctrina, pues se ha buscado por medio de todas las reformas, reducir este margen de error y vacío al máximo.

De acuerdo con Salazar (2021) son cuatro los puntos clave de esta nueva normatividad, y de estos puntos claves se desprende cada análisis fáctico dentro del ordenamiento.

El primer punto por cubrir es la elevación del ejercicio de la potestad disciplinaria a los estándares de carácter internacional del debido proceso y la restricción de los derechos políticos. Con este cambio se busca

que la Ley sea armónica al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permitiendo así que el proceso disciplinario aplicable a los servidores públicos -entre otros- esté revestido de garantías, incluyendo diferentes funcionarios como concedores del proceso en diferentes etapas, propendiendo así por procesos más transparentes y objetivos.

Aunque el propósito de la reforma es positivo, garantizar la transparencia del proceso va más allá de relacionar las normas con los mandatos de estas organizaciones a nivel mundial, pues, este debe garantizarse por sí mismo dentro de organismo administrativo cuando se promociona el mérito y las buenas prácticas profesionales de todos los funcionarios que hacen parte del sector público, puesto que, aunque puede representar una reducción de las decisiones tomadas de forma subjetiva, también involucra muchos agentes garantes para llevar a cabo el proceso y puede restarle eficiencia, pues como se presenta hace décadas en la Rama Judicial del Poder Público el tránsito de las decisiones entre despachos independientemente de la ciudad donde están situados los procesos, puede tomar semanas, meses o incluso años para obtener una decisión por un tercero imparcial. No obstante, no se puede perder de vista que

el debido proceso, y el derecho a la defensa deben poder ser practicados íntegramente.

Como segunda medida, se retoma el proceso escritural sobre el proceso oral que proponía la Ley 1952 de 2019, volviendo así a lo establecido en la Ley 734 de 2002. Este cambio contribuye a que las etapas del proceso sean mucho más ágiles dentro de un proceso escritural, ya que el hecho de tener un sistema oral, o mixto, implica un desgaste administrativo mayor, pues por múltiples circunstancias esta –o estas– pueden tener impedimentos de cualquier índole para realizarse de manera presencial –o virtual– lo que es una dilatación del proceso desde cualquier punto de vista, pues muchos agentes externos pueden influir en que una audiencia no se realice, y esta tenga que ser reprogramada las veces que esto sea necesario para así garantizar los derechos de las partes.

Contrario a esto, cuando el proceso es escrito de acuerdo con la experiencia, es más fácil regirse por los términos para las respectivas actuaciones y que el proceso avance en su curso sin mayores obstáculos. En este punto, se tomó la decisión indicada en pro de la eficiencia de los procesos en su generalidad, pues no hay que perder de vista el volumen de procesos que afronta cada especialidad, en

este caso la jurisdicción administrativa/disciplinaria.

Aunque se ha dejado en claro, que la Ley 2094 de 2021 se redactó con el fin de reemplazar la Ley 1952 de 2019, la primera no buscó reemplazarla por completo, pues, aunque modificó gran parte de su contenido, también se buscó simplemente complementar sus disposiciones sin que estas necesitaran ser cambiadas en su totalidad y este corresponde al tercer punto clave dentro de esta implementación.

Con los artículos que se discutirán a continuación se buscó redireccionar algunos conceptos que a largo plazo podrían generar conflictos legales debido a su ambigüedad.

Uno de los conceptos modificados dentro de esta nueva ley es el de la ilicitud sustancial, pues en la Ley de 2019, esta se configuraba al afectar el deber funcional sin justificación alguna y, además, cuando esta afectación sea contraria a los principios de la función pública, al ser este concepto tan amplio y presto a diferentes interpretaciones, la nueva ley define la ilicitud sustancial, simplemente como una afectación al deber funcional sin justificación alguna, con esto se busca que el concepto sea absolutamente claro, y que no existe una posible confusión entre los principios de la función pública y la

afectación a deberes funcionales, haciendo mucho más fácil de entender y aplicar los conceptos a la práctica.

Esta nueva normatividad es sumamente importante para introducir los conceptos de una forma mucho más detallada y clara, pues si bien estos mismos conceptos estaban consagrados en la Ley de 2019, en algunos casos estos conceptos se encontraban fusionados con otros y esto generaría una alta incertidumbre a la hora de juzgar estos actos dentro de un proceso donde no se tenían con claridad las definiciones.

Algunas de estas precisiones depuradas o modificadas en el nuevo texto son por ejemplo, las clasificaciones de la culpa, las causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria como las causales de extinción de la misma, la caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, las clases y límites de sanciones disciplinarias entre muchas otras disposiciones ya desarrolladas en numerales anteriores dentro de este mismo artículo.

Con esto no se quiere decir que la norma anterior no las tuviera, o que sus definiciones fueran erróneas, simplemente en algunos casos era necesario redactarlos de una forma más comprensible para evitar yerros de procedimiento al aplicarlas de forma inconveniente.

Finalmente, el último de los puntos a tratar sobre esta transición normativa son los conceptos que se instaurarán dentro de la jurisdicción disciplinaria propiamente, la que se encuentra a la cabeza de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Lo anterior con el fin de que las normas que rigen los procesos disciplinarios llevados por los departamentos de control disciplinario -entre otros- dentro de las instituciones del Estado se practiquen a su vez en esta jurisdicción.

Algunas disposiciones que tendrá también la jurisdicción son por ejemplo las garantías de imparcialidad objetiva, con las que se logra, como ya se indicó en páginas anteriores, que, dentro de un proceso disciplinario, diferentes funcionarios lleves a cabo las etapas del proceso, además de permitir que exista en los procesos una doble instancia.

Por medio de la nueva ley, también se le otorga competencia la Comisión para conocer de los procesos disciplinarios en los que se vean investigados miembros de la Fiscalía General de la Nación, además de esto, se le confiere a la misma organización poder preferente cuando se presenten situaciones específicas dentro de dichos procesos como por ejemplo cuando se viole el debido proceso, cuando el asunto objeto de discusión

provoque un alto impacto en el orden social, constitucional o institucional, entre otros.

Con esta nueva resolución disciplinaria se busca tener un sistema dentro de esta misma rama mucho más estable y con conceptos objetivos y aplicables a todas las situaciones que se puedan presentar dentro del ejercicio de la función pública, pues, aunque la materia objeto de este estudio no ha sido una rama carente normativa, siempre ha existido un descontento frente a las diferentes disposiciones a lo largo del tiempo.

CONCLUSIONES

Como primera medida se puede evidenciar como el desarrollo normativo de este tema no ha sido el más extenso, pues resulta siendo un sujeto de estudio técnicamente “nuevo”, que, si bien se conocen antecedentes desde el siglo pasado, estos no son más que conceptos generales sobre el tema sin entrar en detalle por varias décadas.

Ya una vez se logró considerar el derecho disciplinario como una materia independiente y digna de estudio, ha tenido de la misma manera un desarrollo escaso en comparación con otras líneas del derecho, aun cuando el servicio público ha existido casi desde el principio de los tiempos en términos legales.

Ahora bien, sobre la materia que ocupó este artículo, la transición entre la Ley 1952 de 2019 a la Ley 2094 de 2021 deja una interrogante sobre la aplicabilidad de estas leyes en contextos prácticos, pues si bien estas normas han pecado por contar con grandes vacíos normativos, es incomprensible cómo una norma puede necesitar ser modificada sin siquiera entrar en vigencia, tal como es el caso de la Ley 1952 de 2019, pues si bien fue promulgada, siempre se aplazó su entrada en vigencia incluso hasta la actualidad por modificación a sus disposiciones en diferentes ocasiones, al punto de tener que redactar un nuevo texto preceptivo junto a la fusión de algunas de sus disposiciones.

Esto puede deberse a la aspiración a dar solución a problemas presentes sin tener una proyección a largo plazo sobre estas mismas disposiciones, lo que genera que en un corto tiempo a futuro estas estén completamente obsoletas. En adición a esto, existe una preocupación sobre el método de aplicación de la nueva legislación, pues no existe un método específico para la implementación de las nuevas disposiciones, por ende, cada entidad lo hará de manera independiente, lo que genera usos, interpretaciones y aplicaciones independientes, haciendo que este articulado sea completamente ambiguo y

se preste para malentender sus mandamientos y crear conflictos de interpretación a corto plazo.

Aunque la finalidad de esta reforma está bien direccionada, necesita ser mucho más específica en su implementación y demás pormenores para no repetir el ciclo que se viene presentando sobre esta jurisdicción, lo que ha representado que todas las normas sean de corto alcance y en poco tiempo tengan que ser reformadas una y otra vez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Barrera, S. (2019). Naturaleza Jurídica del Derecho Disciplinario [Tesis para optar al título de, especialista en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás]. Library. <https://1library.co/document/4zpp2e4z-naturaleza-juridica-del-derecho-disciplinario.html>
- II. Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Ley 1952 de 2019.
- III. Congreso de la República de Colombia. (29 de junio de 2021). Ley 2094 de 2021.
- IV. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 43ra Ed. Legis.
- V. Corte Constitucional de Colombia. (1 de febrero de 2012). Sentencia C-030 de 2012. [MP. Luis Ernesto Vargas].
- VI. Presidencia de la República de Colombia. (21 de junio de 1940). Decreto 1192 de 1940.
- VII. Salazar, D. (2021). Aplicación del Nuevo Código General Disciplinario en el sector central del Distrito Capital. Principales modificaciones introducidas por las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021. <https://colibri.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/2022-02/modificaciones%20a%20la%20Ley1952%20y%202094.pdf>

REFERENCIAS NORMATIVAS

- VIII. Constitución Política de Colombia. [Const]. Art. 6, 29, 92, 122, 123, 124, 125, 126 - 131. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- IX. D. 1679/1960.
- X. D. 1732/1960.
- XI. D. 1950/1973.
- XII. D. 2942/1975.

- XIII. DL. 2091/1939. Por el cual se reglamenta la carrera administrativa.
- XIV. DL. 2400/1968.
- XV. DL. 3074/1968.
- XVI. DR. 482/1985.
- XVII. L. 4/1913. Art. 222, 287.
- XVIII. L. 165/1938. Art. 11.
- XIX. L. 20/1972.
- XX. L. 25/1974.
- XXI. L. 13/1984.
- XXII. L. 27/1992.
- XXIII. L. 200/1995.
- XXIV. L. 734/2002. Art. 20, 53.
- XXV. L. 1952/2019. Art. 6, 48, 51.