

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-28
		Versión: 01
		Página 1 de 23

EFECTOS DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA Y LA SANCIÓN PENAL

Walter Sierra Betancourt
E-mail: wollysierra@hotmail.es

Paula Andrea Tamayo Quintero
E-mail: paula94tq@gmail.com

Leonardo Galeano Toro
E-mail: stimp546@hotmail.com

2019

Resumen: En el presente artículo se tiene por objeto identificar las semejanzas y diferencias de los efectos de la sanción penal y la sanción disciplinaria; para ello, se pate de una delimitación de las diferencias en materia sancionatoria entre el derecho disciplinario y el derecho penal; a su vez, se describen los bienes jurídicos que protegen ambas ramas del derecho; y por último, se conocen las implicaciones de la doble sanción por la misma conducta en materia penal y disciplinaria. En virtud de todo lo dicho, este artículo se propone contribuir a la difusión que ha estado tomando el derecho disciplinario, pero con una valor agregado, el cual consiste en mirarlo a la luz de un principio constitucional como el “non bis idem” y mostrar en forma nutrida las posiciones que la Corte Constitucional ha manejado al respecto. Para ello el trabajo trae consigo un marco teórico que caracteriza el derecho disciplinario y el derecho penal, en conjunto con un análisis de jurisprudencial que aporta actualidad y/o vigencia a las descripciones teóricas.

Palabras claves: *Responsabilidad disciplinaria, Derecho disciplinario, Derecho penal, Principio del non bis in idem, Sanción penal, Sanción disciplinaria.*

Abstract: The purpose of this article is to identify the similarities and differences in the effects of the criminal sanction and the disciplinary sanction; To do this, it is necessary to demarcate the differences in sanctions between disciplinary law and criminal law; In turn, the legal assets that protect both branches of law are described; and finally, the implications of the double sanction for the same conduct in criminal and disciplinary matters are known. By virtue of all that has been said, this article aims to contribute to the dissemination that disciplinary law has been taking, but with an added value, which consists of looking at it in the light of a constitutional principle such as the "non bis idem" and showing in a nourished form the positions that the Constitutional Court has handled in this regard. For this, the work brings with it a theoretical framework that characterizes the disciplinary law and criminal law, together with a jurisprudential analysis that brings current and / or validity to the theoretical descriptions.

Keywords: *Disciplinary responsibility, Disciplinary law, Criminal law, Principle of non bis in idem, Criminal sanction, Disciplinary sanction.*

INTRODUCCIÓN

El derecho disciplinario es un área del saber jurídico que se encuentra en constante evolución, aportando a la función pública un

valioso elemento de control para salvaguardar el adecuado funcionamiento de la administración pública en un marco de moralidad y seguridad jurídica. Si bien en sus inicios el derecho disciplinario se limitaba a

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 2 de 23

la aplicación de procedimientos diversos en cada entidad oficial, establecidos en sus reglamentos de trabajo o en sus políticas de gestión, en la actualidad el control disciplinario interno cuenta con un derrotero único que ofrece a los operadores disciplinarios y los servidores públicos como sujetos disciplinables la garantía de un debido proceso, uniforme en todas las entidades del Estado, este procedimiento único se consagró por primera vez en la Ley 200 de 1995, posteriormente se reformó en la vigente Ley 734 de 2002 conocido como Código Disciplinario Único y de manera reciente, el 28 de enero de 2019, se sancionó la Ley 1952 de 2019, la cual comenzaría a regir a partir del 28 de mayo de 2019.

La Ley 734 de 2002 confirió el poder preferente de la acción disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, las oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas son las llamadas a ejercer la potestad disciplinaria sujeta a la supervisión de la Procuraduría; del mismo modo se contempla en la Ley 1952 de 2019, en la cual el poder preferente de la acción disciplinaria sigue

recayendo sobre la procuraduría, pero a su vez, en las personerías distritales y municipales, y para los funcionarios de la justicia en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Este hecho implica de plano que la función disciplinaria no es una función jurisdiccional sino administrativa que vela por la correcta conducta de servidores adscritos a determinada entidad, de esta forma el Control Disciplinario Interno se convierte a su vez en una forma dar cumplimiento no solo a los fines del Estado, sino a los objetivos y directrices internas de toda organización pública incluyendo a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con más del 90% de capital público, lo que trae como consecuencia el revertir las facultades del Ministerio Público en oficinas internas y atribuirles la potestad sancionatoria del Estado como una función administrativa.

La institucionalización de la falta disciplinaria como una conducta que atenta contra el deber funcional de los servidores públicos a través de los cuales se

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 3 de 23

materializan, en gran parte, los fines del Estado, implica la protección de un bien jurídico especial e independiente. Este hecho significa que cuando una conducta vulnera varios regímenes jurídicos como el penal, el fiscal y el disciplinario se hace necesario la aplicación del principio del “non bis in ídem” que implica la garantía de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, buscando de esta manera que una persona no tenga una investigación permanente por un mismo acto, con lo cual a su vez se busca proteger de forma particular e independiente diferentes escenarios dentro del conjunto de normas que componen el derecho, la misma conducta implicaría varias sanciones aplicadas en virtud de las distintas normas violadas, es decir, si al cometer una hecho ilícito se transgrede, por un lado, algún tipo de carácter penal como lo es por ejemplo el peculado, el cohecho, el tráfico de influencias, el prevaricato, la receptación, la concusión, los cuales exigen consustancialmente que el sujeto activo sea calificado, para el caso concreto, que se trate de un servidor público, esto a su vez connotaría una violación al régimen disciplinario establecido en la Ley 734 de

2002 o en la Ley 1952 de 2012 al constituiré en delitos contra la administración pública y por ende sobrevendría la correspondiente sanción disciplinaria y el registro de antecedentes que administra la Procuraduría General de la Nación.

Como puede notarse, nos encontramos frente formas distintas de sancionar conductas que protegen intereses diferentes y que pueden verse quebrantados por un mismo comportamiento. Esta premisa se convierte entonces en el motor de varios debates a nivel jurídico, toda vez, que se levanta una fuerte polémica en torno a si se está sancionando varias veces por el mismo hecho, asunto que ha sido objeto de discusión en diferentes ámbitos doctrinales como el desarrollado por Buitrago (2004), Ramírez (2007), Avendaño (2009), Rojas (2015), entre otros.

Estos cuestionamientos cobran aún más importancia cuando se analiza el tema sancionatorio en cada uno de los tipos de controles entre los que se encuentra el penal y el disciplinario; pues bien no se trata de sanciones irrisorias o superfluas, cada uno de

los regímenes sancionatorios contienen drásticas consecuencias en la vida del sujeto al cual se le aplican, pues por un lado las sanciones penales intervienen el derecho fundamental a la libertad como consecuencia de la trasgresión a un bien jurídico tutelado por el Código Penal y por su parte las sanciones disciplinarias intervienen o limitan el derecho al trabajo como consecuencia de la trasgresión al código disciplinario único dejando antecedentes que en la vida de un servidor público implica una muerte civil.

1. DIFERENCIAS EN MATERIA SANCIONATORIA ENTRE EL DERECHO DISCIPLINARIO Y EL DERECHO PENAL

La facultad que tiene el Estado de ejercer su potestad sancionatoria implica diferentes ámbitos regulados tanto desde el derecho penal como desde el derecho disciplinario, los cuales cuentan con elementos comunes, pero también se diferencian en aspectos específicos o particulares, pues el hecho de que esta potestad del Estado se manifieste en dos direcciones: una penal y una administrativa, implica que cada una de ellas

persiga fines específicos e independientes. Ambas ramas del derecho se valen de penas y sanciones de carácter coercitivo para reprimir aquellas conductas constitutivas de delito en un caso y faltas disciplinario en el otro.

Con respecto al Derecho Disciplinario, la Constitución Política de 1991 señala que los funcionarios públicos que faltan a la Constitución y la ley son responsables por sus actuaciones, por tanto, es así como responden por todas aquellas acciones que atentan contra el correcto funcionamiento de la administración pública, como presupuesto del Estado Social de Derecho.

Las sanciones establecidas para aquellas conductas en las que incurren los funcionarios públicos y que constituyen falta disciplinaria, están consignadas en la Ley 734 de 2002, así como en la Ley 1952 de 2019, y comprenden las multas, inhabilidades generales y especiales, suspensiones, destitución del cargo, entre otras. Este tipo de medidas las impone la autoridad administrativa respectiva, bien sea que se trate de la Procuraduría General de la Nación

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 23

o de un órgano disciplinario competente para ello.

Teniendo en cuenta que el derecho disciplinario se encamina hacia el apropiado funcionamiento de la administración pública, se hace necesario la imposición por parte del Estado a los funcionarios públicos del deber general de cuidado, diligencia y corrección en el desempeño de sus funciones, cuyo incumplimiento permite a través de la acción disciplinaria, la imposición de unas sanciones.

En la definición de las faltas disciplinarias, se tienen en cuenta elementos propios del ámbito del funcionamiento de la función pública que permiten al superior jerárquico del funcionario evaluar con mayor flexibilidad aquellas conductas que puedan constituir falta disciplinaria. Caso contrario al derecho penal, donde la prohibición de una conducta delictiva implica una descripción tipológica de cada uno de los elementos confortantes del tipo, donde sujeto activo, sujeto pasivo, conducta, intención y circunstancias llevan necesariamente en el ámbito del proceso penal unos límites

normativos para cada conducta constitutiva de delito.

(...) las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio, lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio, de que la sanción disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron (Corte Constitucional, 2002, C-181, p. 39).

La Corte Constitucional dijo en sentencia C-244 de 1996 que:

(...) la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo (Corte Constitucional, 1996, C-244 p. 11).

Por su parte, agrega la Corte en la precitada sentencia que la acción penal cubre el ámbito tanto de particulares como de los funcionarios públicos y su propósito es el de proteger y salvaguardar el orden jurídico social.

Así entonces, tanto en materia penal como en materia disciplinaria la sanción que se impone por incurrir en una conducta contraria a los preceptos constitucionales y legales, sólo tiene lugar cuando se genera por acciones dolosas o culposas. Lo anterior no significa que el Estado imponga en todo tipo de situaciones una sanción, ya que al proscribir el ordenamiento jurídico colombiano la responsabilidad objetiva, se prohíbe sancionar la conducta de los ciudadanos por el sólo hecho de la ocurrencia del resultado, exigiendo verificar el objeto de dolo o la culpa en la investigación.

Las normas penales señalan determinadas conductas que llevan consigo la imposición de una pena a quien incurra en ellas; por el contrario, las normas sancionadoras en el derecho disciplinario no poseen un carácter autónomo, ya que requieren remitirse a otras

disposiciones, en donde se establece una orden o prohibición que de no cumplirse genera una infracción y, por ende, una sanción.

La tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente (...) (Corte Constitucional, 2001, C-404, p. 3).

De otra parte, señala la Corte en la Sentencia C-427 de 1994 que es así como la naturaleza de la acción disciplinaria implica la identificación de diferentes conductas, algunas de las cuales conllevan fundamentarse en fórmulas de carácter abstracto, siendo ésta una diferencia entre el ámbito del derecho disciplinario y el penal, en el cual la conducta se encuentra

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 23

determinada por el legislador para que se pueda sancionar.

La Ley 599 de 2000 señala en el capítulo primero del título IV las penas, sus clases y conductas, describiendo las penas principales (art. 35), las penas sustitutivas (art. 36) y las penas accesorias (art. 52).

Es claro que a diferencia del derecho disciplinario, el derecho penal consigna para cada conducta constitutiva de delito una sanción o pena determinada para quien incurra en ellas, por ejemplo para el delito de homicidio, en sus diferentes modalidades, establece su respectiva pena, tal y como se estipula en los artículos 103, 105, 106, 107 y 109, aunque es importante tener en cuenta que la Ley 890 de 2004, mediante el artículo 14, aumentó dichas sanciones.

La Ley 734 de 2002, por su lado, establece unas sanciones generales aplicadas de acuerdo a la adecuación que se haga de una respectiva conducta constitutiva de falta disciplinaria; estas sanciones consisten en anotaciones en los antecedentes disciplinarios en la Procuraduría General de

la Nación para todas las faltas, amonestación con anotación en la hoja de vida, suspensión en el ejercicio de las funciones, inhabilidades generales y especiales, destitución del cargo, entre otras. El artículo 44 de esta normatividad establece este tipo de sanciones de acuerdo a la clasificación que se haga de la falta.

Con respecto al régimen disciplinario de los notarios públicos, la misma normatividad establece las sanciones para estos funcionarios en el artículo 63.

Por su parte, la Ley 1952 de 2019 establece las sanciones de la nueva codificación disciplinaria específicamente en el artículo 48.

En los artículos 75 y 76 de la Ley 1952 de 2019 se contempló lo relativo al régimen de los notarios; mientras que en el artículo 93 se hizo referencia al órgano competente de sancionar a los funcionarios de la justicia.

Es claro que el derecho disciplinario, a diferencia del Derecho Penal, no establece una sanción para cada falta disciplinaria,

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 23

pues al introducir un sistema de números abiertos, deja en cabeza del funcionario competente, la posibilidad de determinar que conducta es dolosa o culposa según las circunstancias de su comisión. De acuerdo a la descripción de las sanciones establecidas para las faltas disciplinarias, no está establecida como tal la pena privativa de la libertad como ocurre con las infracciones penales.

Tanto el derecho penal como el disciplinario, traen consigo unas situaciones para la atenuación o agravante de las sanciones a imponer, claro está, cada una con diferentes circunstancias. Al respecto, el artículo 47 de la Ley 734 de 2002 establece los criterios para la graduación de la sanción, las cuales quedaron consignadas en la nueva Ley 1952 de 2019 en el artículo 50.

Por su parte, el derecho penal, específicamente en la codificación penalista, establece circunstancias de agravación.

Es importante tener en cuenta que a pesar de que el Estado cuenta con la potestad sancionatoria otorgada por la Constitución y la ley, en virtud de la cual el legislativo tiene

la facultad de fijar las penas y las sanciones, esta se encuentra limitada, pues por mandato constitucional algunas penas están prohibidas. El artículo 12 de la Constitución Política de 1991 prohíbe la desaparición forzada, las torturas y penas crueles, inhumanas y degradantes. El artículo 34 prohíbe las penas de destierro, cadena perpetua y confiscación. Esto obedece a los preceptos del Estado Social de Derecho consignados en el artículo primero, donde el respeto a la persona humana, a su dignidad y autonomía, constituyen los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano.

Finalmente, el Código Penal trata de la conducta punible de ira e intenso dolor ocasionados por comportamiento ajeno grave e injustificado en el artículo 57.

2. BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR EL DERECHO DISCIPLINARIO Y EL DERECHO PENAL

Si bien es cierto que el derecho penal y el disciplinario emanan del poder punitivo del Estado, pues nace precisamente de la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 23

infracción de normas que señalan conductas ilegales y pretenden establecer la responsabilidad del investigado para aplicar una sanción determinada, no se puede afirmar que “exista entre ellos identidad de causa y objeto, pues la finalidad de cada uno es diferente y los bienes jurídicos que protegen no son los mismos” (Corte Constitucional, 2006, C-720, p. 13).

De acuerdo con Avendaño (2009), el derecho disciplinario tiene como finalidad brindar una garantía para el correcto funcionamiento de los servicios estatales, juzgando el comportamiento de aquellos funcionarios cuya conducta atente contra la eficiencia, la eficacia y la moralidad de la administración pública, bien sea por el incumplimiento de una prohibición o de un deber o por la infracción del régimen de incompatibilidades e inhabilidades o por un desfase en el ejercicio de las funciones, atentando contra el buen funcionamiento, prestigio y moralidad de la entidad pública a la que pertenezcan. Por su parte el derecho penal busca preservar bienes sociales más amplios, asociados directamente con los

derechos de carácter fundamental de la ciudadanía.

(...) la acción disciplinaria se origina dentro de la relación de subordinación existente entre el funcionario público y la administración y las sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la Nación. De otro lado, la acción penal sanciona tanto la conducta de los particulares como la de los funcionarios públicos por conductas que atenten contra un orden jurídico social y es sancionada por una autoridad judicial competente (Restrepo, 2017, p. 1).

La Corte Constitucional colombiano ha dicho que “la prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, mientras que la falta disciplinaria busca proteger el desempeño del servidor público, con miras al cumplimiento de la función pública” (Corte Constitucional, 1994, C-427, p. 1).

De esta manera, el derecho disciplinario tiene como objetivo brindar una garantía frente al adecuado funcionamiento de la administración pública, señalando a sus funcionarios aquellos deberes, obligaciones,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 23

prohibiciones e inhabilidades con el objeto de que el ejercicio de las funciones públicas siempre procure la garantía de los derechos de los ciudadanos, tal y como se encuentra establecido en los artículos 2 y 209 de la Carta Superior.

La Ley 734 de 2002 hace referencia a la finalidad de la acción disciplinaria específicamente en los artículos 16 y 22, aunque la Ley 1952 de 2019 también lo hace en el artículo 5.

Por su parte, Castiblanco (2014) señala que el derecho penal protege bienes jurídicos más amplios, asociados de manera directa a los derechos de carácter fundamental de la ciudadanía; es así como los diferentes tipos penales contenidos en la Ley 599 de 2000 son reconocidos de manera directa o indirecta aquellos derechos considerados fundamentales en la Constitución Política de Colombia.

Sobre ello, se destacan por ejemplo la inviolabilidad del derecho a la vida, contenido en el artículo 11 constitucional y en el Título I del Libro Segundo de la Ley

599 de 2000, buscando con ello penalizar cualquier tipo de conducta que afecte este derecho fundamental.

Sin embargo, para Muñoz (2011) no todos los bienes protegidos por el derecho penal poseen la categoría de fundamentales, sino simplemente de derechos que de igual forma son reconocidos por la Constitución como sociales, económicos y culturales que dan lugar a los delitos contra la familia, contra el patrimonio económico, derechos de autor, administración pública, orden económico y social entre otros.

Es claro que el derecho penal protege bienes jurídicos más amplios que el derecho disciplinario, pues éste último pretende el buen funcionamiento de la administración pública, mientras que el derecho penal busca la garantía del orden social a través de la protección de los derechos fundamentales y no fundamentales reconocidos por la Constitución y las normas internacionales que rodean a todos los individuos. No obstante el derecho penal no es el único medio para la protección de los derechos fundamentales, pues no existe para el legislador una obligación de sancionar penalmente toda conducta que lesione un bien jurídico (Muñoz, 2011, p. 186).

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 23

Además no sólo se puede hablar de bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, sino también ante el derecho penal, pues este se formuló originalmente más como límite que como exigencia para la intervención del derecho penal.

Es en la Constitución, pues, donde el Derecho Penal recoge el material que luego transformado en bienes jurídicos debe proteger con sus propios instrumentos. Pero en la protección de esos derechos, el derecho penal debe reelaborarlos autónomamente en función de sus propios fines y principios, no olvidando que por encima del bien jurídico protegido está la forma y extensión en que debe protegerlos (Muñoz, 2011, p. 203).


De esta manera, el derecho penal busca la protección de toda la sociedad y de los bienes y garantías de cada uno de sus miembros, a través del establecimiento de normas que señalan las conductas delictivas, el procedimiento y las penas para aquellas personas, sean particulares o funcionarios públicos que atenten contra el orden social. De otro lado, el derecho disciplinario no tiene como objetivo la protección de bienes jurídicos tan amplios, pues solo pretende el buen funcionamiento de la administración

pública señalando a sus funcionarios el deber de cumplir de manera adecuada con sus funciones para lograr tal fin.

3. IMPLICACIONES DE LA DOBLE SANCIÓN POR LA MISMA CONDUCTA EN MATERIA PENAL Y DISCIPLINARIA

Señalan Ramírez & Álvarez (2015) que tanto el derecho penal como el disciplinario emanan del poder punitivo del Estado, buscan determinar la responsabilidad del sujeto por una infracción y por ende imponer una sanción, existiendo ciertas similitudes entre estas dos acciones; sin embargo, ha quedado claro que se trata de dos normatividades independientes con finalidades diferentes, al igual que los bienes tutelados y el interés jurídico protegido, de tal forma que cada institución se encarga de valorar los comportamientos de cada ciudadano frente a unas disposiciones jurídicas con su propio contenido y alcance.

El derecho disciplinario, según se señala en la Sentencia C-244 de 1996, evalúa el comportamiento de los funcionarios sujetos

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 23

del mismo frente a unas normas de carácter administrativo cuya finalidad es la protección de la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública a través de la imposición de unos deberes cuya inobservancia por acción u omisión genera una infracción disciplinaria y por ende una sanción. Por su parte el derecho penal busca preservar bienes sociales más amplios, asociados directamente a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para Buitrago (2004), a pesar de la existencia de aspectos comunes entre la acción penal y la disciplinaria en lo que respecta a aquellas conductas que están prohibidas por la ley y las respectivas sanciones establecidas para las mismas al emanar del poder punitivo del Estado, no es posible concluir que se esté hablando de un mismo procedimiento, ya que si finalidad, naturaleza de las faltas, sujetos y contenido de la sanción son diferentes en cada una de estas dos instituciones.

Así, mientras que una sanción penal está dirigida a privar de la libertad a una persona y a su resocialización, en el caso de una

sanción disciplinaria ésta se encuentra relacionada con el servicio, es decir, con la suspensión en el ejercicio del cargo, las inhabilidades generales y especiales, las amonestaciones y multas, entre otras, que le imponen a la acción disciplinaria un carácter independiente con el que puede imponer sanciones sin perjuicio de los diferentes efectos de carácter penal que se puedan generar con respecto a los hechos que dieron origen. Por tanto, “la prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, mientras que las faltas disciplinarias buscan proteger el desempeño del servidor público, con miras al cumplimiento de la función pública” (Corte Constitucional, 1996, C-597, p. 24).

De esta manera, se ha aceptado en la jurisprudencia y la doctrina que una misma conducta puede dar lugar a la declaración de responsabilidad en el ámbito penal y disciplinario, o a la declaración de responsabilidad en uno de estos y exoneración en el otro, sin que esto signifique una afectación a la garantía del debido proceso y específicamente del *non bis in ídem*, pues entre estas dos acciones existen

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 13 de 23

diferencias que imposibilitan que se presenten aspectos idénticos entre el objeto y la causa.

Bajo el postulado del *non bis in ídem*, cualquier ciudadano cuenta con la garantía de que las decisiones definitivas que se hayan dictado en su contra, por cualquier autoridad “puedan ser objeto de nuevas discusiones sin distinta fórmula de juicio, como fundamento de existencia de los principios de seguridad jurídica y justicia material” (Avendaño, 2009, p. 65). Dicha garantía se le exige a todo funcionario público, así como a todo particular que sea sujeto de responsabilidad disciplinaria por el encargo de funciones públicas.

Ha indicado la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-478 de 2007 y C-632 de 2011, que el principio del *non bis in ídem* no impide que una misma conducta pueda generar diferentes tipos de investigación y sanción, siempre que dicha conducta no afecte los mismos bienes de carácter jurídico y apunte a una causa y finalidad diferente, pues lo que se pretende evitar con este principio, es que se presente

una doble sanción, en aquellos casos donde haya identidad de sujeto, identidad de acciones y fundamentos normativos, y las sanciones persigan una misma finalidad y tengan los mismos alcances.

En este sentido, mediante Sentencia C-620 de 2001 la Corte hizo la siguiente reflexión:

(...) una misma conducta puede tener la virtualidad de acantonarse simultáneamente en diferentes ámbitos del derecho, esto es, producir efectos materiales lesivos de distintos derechos de una pluralidad de titulares, o de dos o más derechos de un mismo titular; claro es que el Estado debe proveer a la defensa y protección de tales derechos tipificando las conductas dañinas de los correspondientes bienes jurídicos.

(...)

Por donde, si una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos, mal podría aducir a su favor el *non bis in ídem* como medio para obtener un juzgamiento circunscrito a los linderos de uno solo de tales bienes, toda vez que el examen de dicha conducta frente a los demás bienes jurídicos afectados quedaría en el más completo abandono, allanándose así el camino para la eventual impunidad de los respectivos infractores (...) (Corte Constitucional, 2001, C-620, p. 29).

De esta manera, para que se viole el principio del *non bis in ídem*, en la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 14 de 23

valoración que hace la autoridad competente, se debe presentar identidad de objeto, identidad de sujeto y causa. Cuando en procesos concurrentes con respecto a unos mismos hechos, donde haya diferencia en la naturaleza jurídica de las sanciones, la finalidad de la acción, el bien jurídico tutelado y la norma que se confronta con el comportamiento objeto de la sanción y la jurisdicción competente para imponer la sanción, no hay violación del principio del *non bis in ídem* y por ende, no existe doble enjuiciamiento por los mismos hechos.

Es así como una persona con respecto a un mismo hecho puede infringir las normas penales y atentar contra el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, incurrir en una falta disciplinaria, pudiendo ser juzgado penal y disciplinariamente, sin perjuicio de las consecuencias que se puedan imponer en una u otra normatividad.

Así, el principio del *non bis in ídem* no genera una prohibición para que una misma conducta sea sancionada desde diferentes ramas del derecho, es decir, como delito y

como falta disciplinaria. Este desconocimiento o vulneración del principio, se daría sólo si una conducta es sancionada de manera reiterada bajo un mismo ámbito del derecho, por ejemplo ser sancionada dos veces en materia penal, ya que ahí si se produciría un desconocimiento a los preceptos constitucionales.

Agrega Avendaño (2009) que la afirmación de que una misma conducta pueda ser sancionada penal y disciplinariamente sin que esto signifique desconocimiento de la garantía del principio del *non bis in ídem*, no carece de sentido, más cuando este tipo de acciones buscar la protección de un bien jurídico específico, como puede ser la buena marcha de la administración y la garantía de su buen funcionamiento, pero a su vez, la protección de derechos de carácter fundamental, de la sociedad y del orden social por parte de la acción penal; además, cada una de estas instituciones tiene diferentes fundamentos normativos y sus procesos y sanciones obedecen a diferentes finalidades.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 15 de 23

Según Aquilino (2014), para que opere el principio del *non bis in ídem* siempre debe recaer sobre un mismo individuo y sobre unos mismos hechos, existiendo la necesidad de que haya identidad de persona, identidad fáctica e identidad de objeto con respecto a un proceso de la misma naturaleza.

Como se ha indicado, existe independencia entre el derecho disciplinario y el penal, pues se trata de dos normatividades diferentes con finalidades, sujetos, autoridades, bienes jurídicos y sanciones distintas. De esta manera, no se podría decir que se trata de acciones de la misma naturaleza, lo que implica que no se den los elementos necesarios para afirmar que exista una doble sanción frente a una misma conducta juzgada tanto penal como disciplinariamente.

La diferencia en cuanto a la naturaleza, principios, características y finalidad de los procesos penal y disciplinario, puede llevar a que por un mismo hecho: a) se condene penalmente y se sancione disciplinariamente a la misma persona, b) se le condene penalmente y se le absuelva disciplinariamente, c) se le absuelva penalmente y se le sancione disciplinariamente, o d) se le absuelva

penal y disciplinariamente (Corte Constitucional, 2006, C-720, p. 21).

Así, siendo la acción disciplinaria diferente de la acción penal, cada una de ellas se puede adelantar con respecto a un mismo hecho de manera independiente, sin que esto implique doble juzgamiento, pues no se trata de dos juicios similares, en la medida en que, en materia disciplinaria, la acción se desprende de la existencia de una relación especial de sujeción entre el funcionario y el Estado, ello en virtud de que se incumple el ejercicio de las funciones encomendadas; y en el caso del derecho penal, esto tiene cobertura tanto para los particulares como para los funciones que ejercen labores públicas.

Destaca Avendaño (2009) que es claro que tanto en la doctrina como en la línea jurisprudencial, tratada en vigencia de la Constitución de 1986 por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y con la llegada de la Constitución Política de Colombia de 1991, por la Corte Constitucional y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se ha señalado la posibilidad del

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 16 de 23

ejercicio de la acción penal y disciplinaria de manera simultánea con respecto a un mismo hecho.

Esta posición sobre la posibilidad del ejercicio de la acción penal y disciplinaria con respecto a un mismo hecho, sin que esto signifique desconocimiento del principio del non bis in ídem, consignado en el artículo 29 de la Carta Superior, ha sido cuestionada, específicamente con respecto a la uniformidad de los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a los pronunciamientos anteriores a la Constitución Política de 1991 hechos por otras instituciones como la Corte Suprema de Justicia. Colombia. A partir de la Constitución Política de 1991 se consagró a un Estado Social de Derecho, donde el respeto por los derechos fundamentales y las garantías propias de los ciudadanos constituye un aspecto fundamental para el cumplimiento de los fines estatales.

De esta manera, señala Ramírez (2007) que esa posibilidad de juzgar a una persona penal y disciplinariamente dos veces por los mismos hechos no concuerda con la

ideología del Estado Social de Derecho, modelo que tiene la persona como eje central del fundamento del Estado, sin que importe más la vigencia y sostenimiento de los cometidos estatales.

Sorprende además que sea la propia Corte Constitucional la que a través de un sinnúmero de fallos, por una parte reconozca y declare que la persona es el fin y no un instrumento del Estado, expresión que cobra especial relevancia en tratándose del debido proceso, pero al ocuparse del estudio del non bis in ídem, termine sosteniendo que dicha garantía no opera frente a la simultaneidad del ejercicio punitivo penal y disciplinario, por la única razón de que son independientes, lo que en últimas confiere carta de naturaleza de multiplicidad de reacciones punitivas frente a un mismo hecho, y conlleva a la innegable instrumentalización del individuo (Ramírez, 2007, p. 59).

Razón le asiste a este autor en afirmar que bajo el Estado Social de Derecho el individuo constituye el eje central del Estado y que sus derechos y garantías prevalecen sobre cualquier cometido estatal. No obstante no se puede afirmar un desconocimiento de esas garantías, cuando con respecto a un mismo hecho, se ejerce la acción penal y disciplinaria, pues como se ha analizado y de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 17 de 23

acuerdo a las consideraciones anteriores, estas dos acciones son totalmente independientes, por lo que no hay identidad de objeto, sujeto y causa en una acción de la misma naturaleza como requisito indispensable para la aplicación del principio del non bis in ídem.

CONCLUSIONES

Mucho se ha discutido en torno a la naturaleza del Derecho disciplinario, pues a simple vista se ha presentado una identificación con el derecho penal, generando muchas veces como resultado confusión entre estas dos instituciones. No obstante, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial y doctrinal, es posible decir que el derecho disciplinario es autónomo e independiente de otras normatividades como la penal. Esta autonomía emana de la Constitución Política, pues ésta señala una responsabilidad especial a los servidores públicos y algunos particulares que ejercen funciones públicas para garantizar el efectivo funcionamiento de la administración pública a través de las diferentes normas de carácter sustancial y procesal que le permiten al

Estado asegurar la correcta eficiencia de los servidores públicos.

A diferencia del derecho penal, el derecho disciplinario tiene como fundamento la figura de la relación especial de sujeción, en virtud de la cual el servidor público se encuentra en una relación particular frente a la administración pública, que lo obligan al cumplimiento de unos deberes que pretenden garantizar los fines del Estado.

Tanto el derecho penal como el derecho disciplinario, al ser modalidades del derecho sancionador del Estado y por ende constituir una de las manifestaciones de su poder punitivo, deben estar rodeados de garantías que permitan al sujeto investigado tener la certeza de un proceso justo. De esta manera, cada una de estas normatividades señala unos principios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer las respectivas sanciones, como una forma de control a la potestad sancionatoria del Estado y como garantía de los diferentes derechos de carácter fundamental de quien es investigado.

Es por ello que los principios del derecho penal puede aplicarse al ámbito del derecho disciplinario; sin embargo, dicha aplicación no se puede dar de manera íntegra, pues existen algunas características propias del derecho disciplinario que imposibilitan tal adecuación.

La Constitución Política de Colombia de 1991 le otorgó a Colombia el modelo de Estado Social de Derecho, con el cual busca fortalecer el cumplimiento de los servicios y garantizar los derechos de la ciudadanía y dentro de esas garantías se encuentra el debido proceso consignado en el artículo 29 de la Carta Superior, que establece entre otras cosas que: nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Esta prohibición se conoce también bajo el denominado principio del *non bis in ídem* que hace parte de los principios rectores de esta norma Constitucional.

El principio del *non bis in ídem* es uno de los principios rectores de todo el derecho sancionador que cuenta con un amplio reconocimiento y desarrollo jurisprudencial, legal y doctrinal. Este principio constituye

una prohibición no solo a las autoridades judiciales, para evitar que una persona sea juzgada dos veces con respecto a un mismo hecho, sino que también ha sido considerado como un derecho fundamental que debe ser respetado por el legislador. Es así como una norma que permita que una persona sea sancionada varias veces por una misma conducta, resulta contraria a la Constitución.

Para que opere el principio del *non bis in ídem* se tienen que cumplir los siguientes requisitos: identidad de causa, referente al motivo que dio origen al proceso; identidad de objeto; asociado al hecho e identidad de persona, que señala que el sujeto debe ser el mismo. Estos elementos se tienen que dar dentro de dos procesos de la misma naturaleza.

Al ser un elemento estructural del debido proceso, el principio del *non bis in ídem* debe ser reconocido por todas las autoridades titulares del *ius puniendi* del Estado. De esta manera, en la acción penal y en la acción disciplinaria, como manifestaciones del poder punitivo del Estado, el desconocimiento por parte de los operadores

jurídicos de este principio, implica vulneración del derecho fundamental al debido proceso y por ende a la Carta Superior.

En materia de derecho penal, como manifestación del poder punitivo, el Estado tiene la capacidad para tipificar como delitos algunos comportamientos y a la vez imponerles una pena o medida de seguridad. Es así, como el Estado expresa su poder político y la facultad con la que cuenta para regular el delito y la pena con criterios político criminales, cuya finalidad es garantizar el orden social en procura de la defensa de los derechos fundamentales.

Tanto el derecho penal como el derecho disciplinario encuentran fundamento en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, la cual surge por las afectaciones o el incumplimiento de las normas que establecen conductas constitutivas de delito o falta disciplinaria, que buscan la determinación de responsabilidad del ciudadano que infringe dichas normas e imponen una sanción correspondiente, de acuerdo a los procedimientos establecidos por el legislador

y con observancia de aquellos principios que garantizan el cumplimiento de los preceptos constitucionales. No obstante, no puede concluirse que se trata de unos mismos procedimientos y de acciones de la misma naturaleza, pues los fines perseguidos, los bienes jurídicos, la naturaleza de las faltas, las autoridades competentes y las sanciones establecidas difieren unas de otras.

El derecho penal, al establecer unas conductas que considera como delictivas, pretende la defensa de la sociedad, la garantía del orden social y la protección de los derechos fundamentales, mientras que el derecho disciplinario busca el buen funcionamiento de la administración a través del adecuado cumplimiento de las labores por parte de sus funcionarios, en aras del cumplimiento de la función pública.

De manera general, las sanciones penales se encaminan a la privación de la libertad del sujeto y a su reinserción a la vida social. Por su parte, el derecho disciplinario establece sanciones como llamados de atención, amonestaciones en la hoja de vida, suspensiones o separación del ejercicio del

cargo, multas, inhabilidades de carácter especial o general. Es así como se le impone al derecho disciplinario un carácter independiente, donde la sanción disciplinaria se puede imponer sin perjuicio de lo que pueda ocurrir penalmente con respecto a los hechos que le dieron origen.

De acuerdo al análisis realizado, la acción disciplinaria es diferente, autónoma e independiente con respecto a la acción penal. Es así como cada una de ellas se puede adelantar de manera independiente, sin que importen las consecuencias que se puedan generar en la otra, pues se trata de dos jurisdicciones diferentes, cuyo juicio implica una confrontación con normas de categoría, alcance y contenido distinto.

El funcionario competente para el ejercicio de la acción disciplinaria evalúa el comportamiento del servidor público frente a normas que buscan el adecuado funcionamiento de la administración pública, mientras que en un proceso penal lo que hace el juez es confrontar dicha conducta con diferentes tipos penales previamente establecidos cuya finalidad es la protección

del interés social. De esta manera, la norma aplicable, el interés protegido, los sujetos y las autoridades competentes son de naturaleza distinta en cada una de estas dos acciones, por ello existe la posibilidad de que en una acción se condene y en la otra se absuelva o que en ambas se absuelva o se condene.

De esta manera, el principio del *non bis in idem* no implica que una conducta pueda dar lugar a diferentes tipos de investigación o sanción, ya que estas acciones no vulnerarían el mismo bien jurídico y atendería a diferentes causas y finalidades, pues es requisito para la aplicación de este principio que, se presente una misma sanción en aquellos donde haya identidad de sujeto, acción y fundamentos normativos.

En el derecho penal, con respecto al derecho disciplinario, existe diferencia en la naturaleza jurídica de las sanciones, la jurisdicción competente para la imposición de la misma, la finalidad de la acción, y el bien jurídico tutelado. De esta manera, no se estructuran los requisitos para la aplicación del principio del *non bis in idem* y por lo

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 21 de 23

tanto no se configura su desconocimiento, cuando con respecto a un mismo hecho se originan investigaciones y sanciones penales y administrativas.

Si bien es cierto que bajo el Estado Social de Derecho, el individuo es el eje central del Estado y que sus garantías y derechos prevalecen sobre cualquier cometido estatal, no puede decirse que dichas garantías se desconocen cuándo se sanciona penal y disciplinariamente por un hecho, pues como se ha señalado, estas dos acciones son totalmente autónomas e independientes, por lo que no se trata de la misma naturaleza como requisito indispensable para la aplicación del principio del non bis in ídem.

REFERENCIAS

- Aquilino P., J. (2014). *Principio non bis in ídem en los sistemas penal y disciplinario de Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Avendaño M., L. (2009). *Correlación y diferencias entre el derecho penal y el derecho disciplinario a la luz del*

principio del non bis in ídem. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Buitrago R., Á. (2004). *Relaciones del Derecho Penal con otras disciplinas. Lecciones de Derecho Penal. Parte General. Lección 5*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castiblanco C., W. (2014). *El objeto de protección del derecho penal y el bien jurídico tutelado por el derecho penal en el estado social de derecho*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Congreso de la República. (2000). *Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal*. Bogotá: Diario Oficial No. 44.097 del 24 de julio de 2000.
- Congreso de la República. (2002). *Ley 734, por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá: Diario Oficial No. 44.699 del 5 de febrero de 2002.
- Congreso de la República. (2004). *Ley 890, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal*. Bogotá: Diario Oficial No. 45.602 del 7 de julio de 2004.
- Congreso de la República. (2019). *Ley 1952. 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*. Bogotá: Diario Oficial No. 50.850 del 28 de enero de 2019.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 22 de 23

- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-427*. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-244*. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-597*. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-404*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-620*. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-181*. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-720*. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-478*. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-632*. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Flórez R., J., & Roldán H., H. (2006). *La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario colombiano*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gómez C., E. (1995). *Nuevo Derecho Administrativo colombiano general y especial*. Medellín: Dike.
- Gómez L., J. (2001). *Tratado de Derecho Penal Parte General, Tomo I*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Gómez P., C. (2004). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz C., F. (2011). *Protección de Bienes Jurídicos como límite Constitucional. XX Jornadas Internacionales de Derecho Penal 1998*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ramírez T., M., & Álvarez, P. (2015). El principio non bis in idem en el derecho disciplinario del abogado, en Colombia. *Ius et Praxis*, 21(1), 345-376.
- Ramírez V., C. (2007). *El principio del non bis in idem y su incidencia en el derecho penal y disciplinario Colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Restrepo R., F. (2017). *Acción Disciplinaria de los servidores públicos*. Medellín: CES.
- Rojas R., S. (2015). *Legalidad de la simultaneidad de la sanción disciplinaria y penal, desde el principio non bis in idem y el debido proceso*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 23 de 23

Urbano M., J. (2004). *Concepto y función del Derecho Penal. Lecciones de Derecho Penal. Parte General. Lección 1.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CURRICULUM VITAE

Walter Sierra Betancourt: Estudiante de derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Paula Andrea Tamayo Quintero: Estudiante de derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

Leonardo Galeano Toro: Estudiante de derecho de la Institución Universitaria de Envigado.