	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 1 de 25

CAMBIOS DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO EN MATERIA DE PRINCIPIOS RECTORES Y ALGUNAS CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

ROBERT HARVEY TORRES DELGADO

Institución Universitaria de Envigado
rhtorres@correo.iue.edu.cco

JOSÉ IGNACIO RAMÍREZ LOPEZ

Institución Universitaria de Envigado
ignaciora312@gmail.com

MARIA RUTH QUINTERO CARDONA

Institución Universitaria de Envigado
ruth-quintero@hotmail.com

Julio de 2019

Resumen: Las acciones de los servidores públicos y de aquellos particulares que ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria son reguladas por el actual Código Disciplinario, ley 734 de 2002, y la ley 1474 de 2011 en las cuales se contemplan las sanciones y o regulaciones que se enmarcan en tal deber. En los últimos años, los expertos en dicho tema han venido tejiendo una serie de cambios y transformaciones, logrando estructurar ante el congreso, la hoy denominada ley 1952 de 2019, o nuevo Código disciplinario, el cual en el mes de enero del presente año logró su sanción y que se ha dictaminado entrar en vigencia a partir del 1 de julio del año 2021. El presente trabajo se propone exponer los principales cambios que ésta introduce, en materia de principios rectores y algunas consecuencias prácticas; ante lo cual se logra evidenciar, la implementación de nuevos principios, como el de la gratuidad, congruencia y favorabilidad. Aspectos que permiten ampliar el paradigma del control disciplinario y lo enfoca de una manera más directa hacia la transparencia en la actuación del Estado.


Palabras claves: Administración, Código disciplinario, Estado, Principios rectores, ley, sanciones, servidores públicos.

Abstract: The actions of public servants and those individuals who exercise public functions in a permanent or transitory manner are regulated by the current Disciplinary Code, Law 734 of 2002, and Law 1474 of 2011 in which sanctions and / or regulations are contemplated. they are framed in such duty. In recent years, experts in this issue have been weaving a series of changes and transformations, managing to structure before Congress, the so-called law 1952 of 2019, or new disciplinary code, which in the month of January this year achieved its sanction and that has been ruled to come into force as of July 1 of the year 2021. The present work proposes to expose the main changes it introduces, in the matter of guiding principles and some practical consequences; before which it is possible to demonstrate, the implementation of new principles, such as that of gratuity, congruence and favorability. Aspects that allow to expand the paradigm of disciplinary control and focus it in a more direct way towards transparency in the performance of the State.

Keywords: Administration, Disciplinary Code, State, Guiding Principles, law, sanctions, public servants.

Introducción

La administración pública en su estructura y carácter formal, en un Estado Social de Derecho, es comprendida como

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 2 de 25

el organismo público, receptor del poder político que posee la competencia y los medios necesarios a la hora de satisfacer los intereses colectivos y generales, así como de cubrir las demandas de la ciudadanía (Botina, Diabanza y Silva, 2017).

Al respecto, Charles- Jean Bonnin, en el siglo XIX planteó la siguiente definición:


“la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”

Cuando se analiza su punto de vista material; se tiene en cuenta que representa actividad administrativa ejecutada por la administración pública en la labor de buscar solución a los problemas que se enmarcan en su gestión; situación que le acarrea una relación directa entre el Estado, la sociedad y los particulares;

buscando el cumplimiento de las acciones de una gobernabilidad democrática (Botina, Diabanza y Silva, 2018).

Dichas acciones ejercidas por la administración pública, rama ejecutiva están supeditadas por una serie de comportamientos propios de su accionar, los cuales deben ser guiados y regidos por los denominados regímenes sancionatorios, los cuales son fuente de controversias y debates, tanto en lo académico como en lo profesional, debido a su diversidad en la legislación colombiana, ya que a pesar de esta característica, poseen escaso análisis de parte de la doctrina (U Externado, 2019).

En otras palabras, las acciones disciplinarias de la rama ejecutiva están atribuidas por las leyes correspondientes; las cuales establecen sanciones para contrarrestar las infracciones administrativas. Es decir que la administración de justicia establece y protege el interés público, por medio de la aplicación de sanciones; especialmente cuando se trata de procurar al buen funcionamiento de la organización y el

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 3 de 25


servicio público (Barrera y Lozanob, 2018)

La problemática en materia de ius puniendi surge cuando se trata de conocer su justificación y sus límites, ante lo cual ha recorrido un arduo camino, ya que son diversos los cuestionamientos que se realizan al ordenamiento, muy especialmente en lo que tiene que ver con la utilización o no de las garantías del derecho penal y la polémica sobre su debida aplicación. “Lo anterior tiene relación, sobre todo, con el origen de las garantías y la forma en que debe entenderse su adecuación a las necesidades de las potestades sancionadoras de la Administración” (Mejía, 2008, p.260).

Por lo anterior, debe considerarse que lo que se pretende con la estipulación de un nuevo Código disciplinario, es realizar una ardua investigación de tipo doctrinario y legal a la potestad sancionatoria del estado, para que a partir de allí, se logre un concepto integral del concepto de sanción y los elementos que

la conforman y de esta manera lograr analizar y comprender la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha ocupado de la cuestión.

Con base en lo anterior y realizando un análisis general de lo que se pretende con la sanción de la ley 1952 de 2019 es una verificación de la norma actual que regula el derecho disciplinario, el cual se encuentra contemplado en la ley 734 de 2002, así como un proceso de análisis de pronunciamientos jurisprudenciales, haciendo especial énfasis en las sentencias C- 284 de 2016 y C 704 de 2017, en las cuales se consideró las objeciones gubernamentales al proyecto de ley; teniendo en cuenta principalmente el tema de las faltas gravísimas, graves y leves, así como la configuración del silencio administrativo positivo; ejercicios los anteriores que dieron cabida a la configuración del nuevo código único disciplinario consagrado en la ley 1952 de 2019 (Ámbito jurídico, 2019).

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 4 de 25

Por tanto se considera pertinente abordar una temática actualizada en relación con la estructuración de una nueva ley que es considerada el gestor normativo de la función pública; ya que a través de ella se expide el Código General Disciplinario se suprimen la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, en lo que tiene que ver con el Derecho disciplinario. (Ley 1952, 2019).

Por lo anterior, se intenta resolver el interrogante que enmarcó la presente investigación el cual quiso saber ¿Cuáles son los principales cambios que se introducen a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley disciplinaria 1952 de 2019 en Colombia en relación con los principios y normas rectoras? Para su desarrollo se mostrará de forma general los principios rectores y su implicación en un código normativo; lo cual permite realizar una comparación entre aquellos contenidos en la ley 1952 de 2019 y los que contempla la ley 734 de

2002; lo que permite evidenciar los principales cambios y novedades del nuevo Código General Disciplinario en materia de principios rectores y por ende, analizar algunas implicaciones prácticas de los cambios en este sentido, en la normatividad disciplinaria.


2. DESARROLLO TEMÁTICO

2.1. Administración pública

La primera concepción de administración pública, la expone la Constitución Política, en su artículo 209 cuando menciona:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (Constitución, 1991; art 209).

Así mismo, expone las actuaciones de las autoridades

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 5 de 25

administrativas en cuanto a la coordinación de acciones que deben realizar para lograr los fines propuestos por el Estado; estos administradores tendrán a cargo el control interno el cual esta guiado por las estipulaciones de ley. (Constitución, 1991; art 209).

Cuando se habla de los fines de la administración pública, se hace referencia a las acciones que estos realizan para garantizar la satisfacción de los requerimientos de la colectividad y cumplir con los fines esenciales del Estado en lo que tiene que ver con el servicio comunitario en la promoción del bienestar general en cuanto al cumplimiento efectivo de las obligaciones y derechos que emana la Constitución Política de Colombia; así como también, contribuir en la participación ciudadana en aspectos relacionados con la política, la economía, y la cultura; no menos importante, se requiere de su participación en la defensa de la independencia; es decir, procurar la defensa de la integridad territorial en


aspectos de sana convivencia y el orden social. (Constitución, 1991. Art. 2)

En esta oportunidad se pretende hacer especial énfasis en el aspecto relacionado con mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios y garantizar la instalación de competencias y capacidades específicas en las respectivas entidades, en concordancia con los principios que rigen la función pública (Vélez, 2011).

Lo anterior permite considerar la importancia del Código Disciplinario y de la potestad sancionatoria ya que es por medio de esta que los funcionarios actúan conforme a la ley y conforme a las finalidades de sus cargos.

2.2. Potestad sancionatoria en materia disciplinaria

Dicha potestad, hace referencia a aquella cuya virtud puede imponer sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 6 de 25

que le son impuestas por el ordenamiento normativo o que sea aplicable por la administración pública en cada caso” (Escola, 1984)

Bermejo, (1996) contempló la potestad sancionatoria como una autoridad de signo auténticamente represivo, el cual se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de las reglas preestablecida por la administración pública.

Es decir, corresponde al papel de la administración pública en la búsqueda del orden y el cumplimiento de las leyes preestablecidas, mediante una serie de acciones que les permite no solo remediar las acciones en contra de las mismas, sino prevenir y prever que dicho incumplimiento no se dé o que en caso de presentarse, se procesa de la forma más adecuada por medio de la potestad que su posición le otorga (Bernal, 2008).


Dicha potestad punitiva y sancionatoria del Estado está compuesta por dos elementos que son: por una parte, la actividad limitadora de la administración, la cual se ejerce por

medio de tres herramientas a saber: Imposición, ejecución y establecimiento y por otra, el mantenimiento de un determinado orden, el cual debe diferenciarse de otras potestades como son la potestad de la policía, la coacción administrativa y el derecho penal (Ramírez, 2015)

2.3. Derecho disciplinario y potestad sancionatoria de servidores públicos:

Teniendo en cuenta que en esta oportunidad se puntualiza el tema de las sanciones en servidores públicos desde la comprensión del derecho disciplinario; se entiende en este sentido que el derecho sancionador de la administración se concreta en la facultad otorgada a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios (Sentencia C 818, 2005)

Es así como dicha potestad disciplinaria se propone asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública (igualdad, moralidad, eficacia, economía,

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 7 de 25

celeridad, imparcialidad y publicidad) (C.P, 1991, art 209).

Por tanto, en materia de reserva de ley en materia disciplinaria, el legislador ha establecido la configuración de una serie de comportamientos reprochables disciplinariamente; así mismo ha establecido las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, tanto en sentido formal como material (sentencias, C498,1076 de 2002; T 181, 2002; T 1093 de 2003, C 252 y 383 de 2003).

Las anteriores anotaciones contempladas en las sentencias citadas y muchas otras ofrecen una serie de argumentaciones que le permitieron al legislador concluir que las prohibiciones, así como la categorización de las faltas disciplinarias que se logren imputar no solo a los servidores públicos, sino también a aquellos particulares que ejerzan funciones públicas, las cuales deben estar consagradas con antelación en una norma legal, sin importar que en


algunos casos específicos, los incumplimientos a que lleguen los funcionarios públicos se encuentren contempladas en otras normas de menor jerarquía a la ley, siempre y cuando su existencia se encuentre conforme a la misma (Sentencia C 530 de 2003).

A continuación se hace referencia a la ley vigente en cuanto a potestad sancionatoria en materia disciplinaria en Colombia para servidores públicos, realizando especial énfasis en sus principios rectores; teniendo en cuenta que ésta se encuentra en proceso derogatorio por la ley 1952 de 2019, la cual entrará en vigencia a mediados del año 2021.

2.4. Principios rectores en la ley 734 de 2002:

La ley 734 de 2002 o también llamado Código Disciplinario Único, tiene como principios rectores, los siguientes:

En primer lugar la titularidad de la potestad disciplinaria en su artículo

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 8 de 25

primero, en el cual se reconoce al Estado como entidad con la mayor potestad en materia disciplinaria;

Seguidamente, en su artículo 2º hace alusión a la acción de dicha potestad, en la cual deja claro que ninguna entidad estará por encima de las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. (Ley 734, 2002, art 1º y 2º)


Seguidamente, en su artículo 3º expone el poder disciplinario preferente, donde se da la mayor potestad a la Procuraduría General de la Nación como titular preferente del poder disciplinario, lo que le da la facultad para proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Se complementa este artículo con el hecho de que la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura son competentes a prevención

para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2002; Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 2003 (Ley 734, 2002, art 3º)

El 4º principio contenido en el Código Disciplinario es el de legalidad, en la cual menciona las investigaciones que se llevaran a cabo a los servidores públicos, al incurrir en acciones que la ley vigente considere como faltas, ante lo cual se realizaran las respectivas sanciones disciplinarias a que haya lugar, de acuerdo con la gravedad de la misma. (Ley 734, 2002, art, 4º).

Seguidamente, el artículo 5º establece la licitud sustancial en al cual se establece que “La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”.

En sus artículos 6º y 7º hace referencia al debido proceso y el efecto general inmediato de las normas

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 9 de 25

procesales respectivamente, en los cuales se respeta la estructura formal del ministerio público y la competencia de los juzgadores.

En este mismo orden, la mencionada ley establece en su artículo 8° el reconocimiento de la dignidad humana y seguidamente en su 9° artículo, lo complementa con el principio de la presunción de inocencia del servidor público que se encuentre en un proceso disciplinario, en el cual se presumirá la inocencia hasta que se logre demostrar lo contrario.


El principio de gratuidad está contemplado en esta ley en su artículo 10°. Así mismo, la ejecutoriedad la contempla su artículo 11°, lo cual significa que aquella situación relacionada con un destinatario de la ley disciplinaria, mediante fallo ejecutoriado o con fuerza vinculante de la misma magnitud, no requerirá nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta (ley 734, 2002, art. 11)

La celeridad de la actuación disciplinaria es un principio contemplado en el artículo 12°, donde el funcionario deberá actuar estrictamente con lo estipulado en la ley que aquí se analiza.

Por otra parte, el artículo 13° propone el principio de culpabilidad donde estipula que las faltas solo son sancionadas a título de dolo o culpa; es decir se elimina la subjetividad en estos términos.

Seguidamente, el artículo 14° contempla el principio de favorabilidad, lo que equivale a decir que en materia disciplinaria se cuenta con cierto grado de permisibilidad, la cual es restrictiva y/o desfavorable, siempre basado en la Constitución Política. Situación que se complementa con el artículo 15° en lo que tiene que ver con el principio de igualdad ante la ley disciplinaria, en el cual se debe ofrecer y recibir un trato igualitario; es decir sin discriminaciones de ninguna índole. (Ley 734, 2002, art. 14 y 15)

Por otra parte, el artículo 16° contempla el principio donde se habla de la función de la sanción disciplinaria, la

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</p>	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 10 de 25

cual es de carácter preventivo y correctivo; aspectos que permiten la garantía de la efectividad de los fines que propone la Constitución Política y las normas que enmarcan la función pública. (Ley 734, 2002, art. 16)

Artículo 17°, derecho a la defensa; el funcionario inmerso en un proceso disciplinario tendrá derecho a su defensa material y a designación de un defensor Ley 734, 2002, art. 17).

En el artículo 18 proporcionalidad, menciona que “la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley” (art 18).

El artículo 19° contempla el principio de motivación, haciendo referencia a las decisiones, las cuales deberán de ser de fondo.

Así mismo, el artículo 20° menciona la interpretación de la ley disciplinaria, en el cual debe tenerse como principal guía los siguientes aspectos: “la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la


búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen” (ley 734, 2002. Art. 20°).

Finalmente, el artículo 21° menciona el principio de aplicación de principios e integración normativa, insistiendo que deben prevalecer los principios que emanan la Constitución Política, además de tener en cuenta los tratados internacionales y las leyes que puedan influir en su cumplimiento.

Se han mencionado hasta aquí los 21° artículos que contemplan los principios rectores del actual Código Disciplinario en Colombia o también denominada ley 734 de 2002; cabe ahora entrar en materia de la nueva ley que lo deroga y que representará la nueva guía por la que deben regirse la administración pública a partir del 2021.

2.5. Situación actual de la ley 1952 de 2019:

Con el fin de alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones públicas; además de perfeccionar aspectos como el

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 11 de 25

derecho fundamental al debido proceso y de manera especial, resignificar la potestad sancionatoria que posee el Estado en materia sustancial y procesal.

La fecha de sanción de la mencionada ley, que sirve como base para adelantar procesos hacia servidores públicos y aquellos particulares que ejercen igualmente funciones de tipo público fue el pasado 28 de enero del presente año y se tenía previsto que lo dispuesto en ella entraría en vigor al contar cuatro (4) meses a partir de dicha fecha; es decir que para finalizar el mes de mayo de 2019, estaba entrando en vigencia el nuevo Código y se declaraba derogada la ley 734 de 2002, así como ciertos elementos de la ley 1474 de 2011 y del Decreto 262 de 2000 (Legis, 2019)

A pesar de tales pronósticos, en el pasado mes de mayo se introdujo el artículo 147 al plan de desarrollo actual, en el cual se determina que la entrada en vigencia del nuevo código disciplinario en Colombia se aplaza hasta el 1 de julio del año 2021; situación que podría dar espacio a su estudio, aplicación y


adaptación de los interesados (Legis, 2019).

2.6. Principios contenidos en la ley 1952 de 2019:

Un primer principio que se contempla en la nueva ley disciplinaria es el reconocimiento de la dignidad humana, permitiendo entender que cualquier funcionario que se encuentre en procesos disciplinario, debe ser tratado desde su dignidad como ser humano que es. (Ley 1952, 2019, art 1º)

El artículo 2º de la ley 1952, (2019) hace referencia a la titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción, lo que significa que el Estado representa la máxima autoridad en materia disciplinaria.

Seguidamente, en su 3º artículo propone el principio de poder disciplinario preferente, que como se mencionaba en el capítulo anterior, hace referencia al poder otorgado a la Procuraduría General de la Nación para llevar a cabo los procesos de investigación o juzgamiento a los órganos de control disciplinario.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 12 de 25

Otro de los principios que se contemplan en el nuevo Código Disciplinario es el de legalidad, donde se da claridad de que los destinatarios de la presente ley solo aplica para sancionar disciplinariamente aquellos comportamientos que estén descritos en la ley vigente al momento de su realización. “La preexistencia también se predica de las normas complementarias. La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad” (Ley 1952, 2019, art 4°)

En cuanto a los fines de la sanción disciplinaria, propone en su artículo 5°, que sus fines son correctivos y preventivos, de manera que se pueda garantizar lo dispuesto en la carta Magna, en los tratados internacionales y en las leyes relacionadas con la sanción disciplinaria (Ley 1952, 2019, art 5°).


El artículo 6° por su parte, contempla los principios de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, los cuales deben ser graduales a

lo que indica la ley. (Ley 1952, 2019, art 6°).

Así mismo, en su artículo 7° la ley 1952, (2019) contempla el principio de igualdad, en el cual se tienen en cuenta aquellos sujetos procesales con debilidades manifiestas, los cuales ante la ley deben ser tratados desde la efectiva igualdad, mediante la protección especial dada su condición. De la misma manera expone que no podrán ser elementos de discriminación “El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales” (Ley 1952, 2019, art 7°).

En su artículo 8°, la presente ley, menciona el principio de favorabilidad:

En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, sustancial o procesal de efectos sustanciales, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 13 de 25

la sanción, salvo lo dispuesto en la Constitución Política (Ley 1952, 2019, art 8°).

Seguidamente, en su Artículo 9°, expone el principio de Ilicitud sustancial, para hacer alusión a aquellas conductas consideradas ilícitas de parte del disciplinado que afecten sus funciones sin excusa válida (Ley 1952, 2019, art 9°).


Así mismo, el principio de culpabilidad en materia disciplinaria es contemplado en el artículo 10°, donde queda claro que las sanciones solo se impondrán cuando esta se demuestre a título de dolo o culpa (Ley 1952, 2019, art 10°).

El Artículo 11. “Fines del proceso disciplinario. Las finalidades del proceso son la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen”. (Ley 1952, 2019, art 11°).

En cuanto al debido proceso, se contempla en el artículo 12° y 13° hace referencia a la necesidad de funcionarios competentes y de medidas formales y estipuladas en la ley que aquí se analiza. Así mismo, menciona la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. (Ley 1952, 2019, art 12 y 13°).

Seguidamente, el Código disciplinario contempla los principios de presunción de inocencia y derecho a la defensa, en los artículos 14° y 15° respectivamente, en los cuales se establece la duda razonable y la necesidad de demostrarse la culpabilidad, lo mismo que el derecho a la defensa material y a la asignación de defensor (Ley 1952, 2019, art 14° y 15°).

El artículo 16° hace referencia a cosa juzgada y menciona las situaciones en que se haya resuelto mediante fallo ejecutoriado o decisión de la misma

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 14 de 25

fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, no será sometido a nuevos juzgamientos por el mismo hecho (Ley 1952, 2019, art 16°).

Más adelante, en el artículo 17, la mencionada ley expone el principio de gratuidad de la acción disciplinaria; como su nombre lo indica, hace referencia a que ninguna actuación procesal causará erogación a los intervinientes del proceso; así como se otorga el derecho a la copia simple o reproducción de las interlocuciones del auto de citación a audiencia y formulación de y de los fallos que se profieran, de manera gratuita (Ley 1952, 2019, art 17°).

“Artículo 18. Celeridad de la actuación disciplinaria. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente términos previstos en este código” (Ley 1952, 2019, art 18°).


Artículo 19. Motivación. Toda decisión de fondo deberá motivarse (Ley 1952, 2019, art 19°).

Por otra parte, el principio de congruencia hace parte de la nueva ley, en su artículo 20 expone: “El disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, perjuicio de la posibilidad su variación”. (Ley 1952, 2019, art 20°).

En su artículo 21, expone la cláusula de exclusión, la cual hace referencia a la obtención de la prueba obtenida con violación de los derechos fundamentales, la cual se considera nula y por ende se debe excluir la actuación procesal.

“las pruebas sean consecuencia las pruebas excluidas o las que solo puedan explicarse en razón de su existencia. Deben considerar, respecto, las siguientes excepciones: fuente independiente, vínculo atenuado, el descubrimiento inevitable y los demás que la ley” (Ley 1952, 2019, art 21°).

Finalmente, en su artículo 22 se expone la prevalencia de los principios rectores de integración normativa, para la

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 15 de 25

interpretación y aplicación del mencionado Código, se dará prevalencia a la Constitución Política y en la presente ley, además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, en previsto en ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario (Ley 1952, 2019, art 22°).

2.7. Cambios y novedades del nuevo Código General Disciplinario:

A continuación se hace una relación de los principales cambios y novedades que ofrece el nuevo Código Disciplinario contemplado en la ley 1952 de 2019, el cual reemplaza el actual Código contemplado en la ley 734 de 2002.


Es preciso aclarar, que los cambios se reflejan en el cuerpo normativo del nuevo Código disciplinario, los cuales surgen a partir de los cambios establecidos en los principio que en él se estipulan; dichos

cambios son principalmente los siguientes:

Un primer cambio que trae el Nuevo Código Disciplinario es que en la ley 734, (2002) se podía plantear la solicitar la nulidad hasta antes de proferirse el fallo de primera instancia; ahora con el nuevo Código, se acorta el término, estableciendo que el plazo máximo para plantear una solicitud de nulidad es antes del traslado para alegatos.

En cuanto a las causales de nulidad la ley 734 las tiene establecidas; sin embargo, tocaba buscar o recurrir a otras normas para sustentar su efecto verdadero; para resolverlas y saber su trascendencia que la presunta actuación irregular generaba para el expediente; ahora, mediante el artículo 203, el nuevo Código señala los principios que orientan la nulidad y las convalidaciones.

Otro de los cambios hace referencia a las faltas gravísimas, las cuales según la ley 734, (2002) daban destitución e inhabilidad de 10 a 20 años cuando se cometan con dolo, pero también con

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 16 de 25

culpa gravísima; la nueva ley mantiene la destitución pero varía el tiempo de inhabilidad, ya que cuando se cometa la culpa gravísima no será de 10 a 20 años, sino solo de 5 a 10 años.

Un tercer elemento de análisis es el tratamiento de las faltas cometidas con culpa grave que en la ley 734, (2002) generaba una suspensión e inhabilidad de 6 a 12 meses, la nueva ley cambia ese tiempo pues el mínimo queda en 3 meses pero el máximo aumenta de 12 a 48 meses.


Por otra parte, la falta grave dolosa que era contemplada en la ley 734, (2002) con la misma sanción que una falta gravísima con culpa grave, sanción de suspensión entre 6 y 12 meses, en el nuevo código las faltas graves dolosas acarrearán una suspensión de 3 a 24 meses. Así mismo, frente a las faltas graves culposas La ley 734 contemplaba 1 mes a 179 días de suspensión; los cambios en este sentido dicen que será de 1 mes a 8 meses de suspensión.

En cuanto a las faltas leves dolosas, la ley 734 contempla multa de 10 a 180

días de salario; la nueva ley dice que la multa será de 20 a 90 días de salario. Entre tanto, las faltas leves culposas que daban amonestación, reciben con el nuevo Código, además de la amonestación, multa de 5 a 20 días de salario básico.

Por otra parte, el Nuevo Código Disciplinario implementa como propio el principio de congruencia de naturaleza Penal. Lo que permite considerar otro aspecto que surge cambios con la nueva ley hace referencia a los requisitos que deben contener el auto que ordena una investigación, que en la ley 734 eran 4, con el Nuevo Código se aumentan a 5ya que se añadió la exigencia de exponer en el auto de apertura la fundamentación sucinta sobre la existencia del hecho u omisión a investigar.

Otro asunto en el que se evidencian cambios es en el hecho de que en la ley 734, (2002) se hablaba de inspección o visita especial como medio de prueba; sin embargo no se desarrollaba claramente en qué consistía, lo que podía llevar a confusiones; en nuevo Código en sus artículo 185 y 186 describe claramente

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 17 de 25

que es una inspección, como se hace, con que intensidad se hace y los requisitos queden cumplirse para la misma.


En la ley 734 el término indagación preliminar es de 6 meses, ahora se llama indagación previa y se da en un término de 3 meses.

En la ley 734, (2002), cuando se cerraba la investigación disciplinaria, simplemente se concede el recurso de reposición contra esa decisión y se debía esperar 15 días para que el despacho emitiera el pliego de cargos o decisión de archivo; ahora se establece que cuando se cierra la investigación se deben dar 10 días para presentar lo que el artículo 220 denomina “alegatos precalificatorios” que es una figura nueva y equivale a los alegatos previos a la evaluación de la investigación ya que se cierra y luego se evalúa; entonces, antes de la evaluación se da esa figura que lo que busca, es que el investigado resalte todo aquello que está a su favor, para que al momento en que se profieran los cargos, estos sean los más favorables posibles o en su defecto, puede también esta figura buscar que ese

alegato haga ver al despacho, la necesidad de decretar el archivo del proceso.

Así mismo, puede ser la forma en que el despacho se entere de lo que está pensando el defensor y a la hora de emitir el pliego de cargos y los estructure de tal manera que el investigado quede sin salida porque esta figura trancó (por así decirlo) la estrategia de la defensa.

Por otra parte, en la audiencia de procesamiento legal, la ley 734 exponía que se levanta acta en la que se consigna lo ocurrido; supuestamente era verbal pero realmente eran las notas tomadas por secretarios que iban redactando lo que iba sucediendo; lo que podía considerarse una deficiencia, ya que podía facilitar malas interpretaciones. Ahora, la ley 1952, estableció una formalidad puntual al respecto que obliga a que si bien hay que seguir levantando un acta, esta no es para copiar lo que se dijo sino que al igual que en el sistema penal acusatorio, la audiencia se debe grabar en audio o video y el acta es solamente un soporte que resume que pasó y quienes asistieron.

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 18 de 25

En este mismo sentido, la ley 734 dice que durante la audiencia, el procesado podrá rendir su versión libre, que puede aportar pruebas; la ley 1952 dice que previo a ello, si el investigado está acompañado de su defensor se le consulta al disciplinado si acepta los cargos que se le fueron indilgados y en caso de que los acepte, se suspende la audiencia por 10 días para emitir el fallo y recibe como beneficio una rebaja de hasta la tercera parte de la inhabilidad, suspensión o multa a imponer.


En caso de que vaya solo, igual se le pregunta la aceptación de cargos y en caso de aceptarlos, se suspende la audiencia hasta por 5 días para asignarle un abogado de oficio o para que lleve uno de su confianza para que lo acompañe en esa facultad u opción de allanamiento a cargos, imitando la llamada justicia premial del procedimiento penal.

En otros aspectos, la ley 1952, (2019) establece taxativamente la posibilidad de variar los cargos en plena audiencia disciplinaria, lo cual no estaba establecido de manera literal en la ley

734, (2002), por tanto, esto se venía haciendo de una forma interpretativa pero no porque estuviera establecido de manera puntual en el código.

En cuanto a los términos para alegatos en audiencia de conclusión o cierre, la ley 734 establece que éstos varían de 3 a 10 días como máximo, lo que daba un espacio a los sujetos procesales a moverse y organizar adecuadamente sus procesos, ya que en la mayoría de los casos se optaba por el plazo máximo; El nuevo Código establece un único término de 5 días para este proceso.

Por otro lado, a la hora de presentar el recurso de apelación contra el fallo sancionatorio, la ley 734, (2002) en su artículo 180 establece que una vez se profiere el fallo y es notificado en estrados debe sustentarse en la misma audiencia la apelación; es decir, de inmediato, situación que ponía a los defensores a llevar la apelación por si era necesario y en muchos casos a improvisar sobre la misma. La nueva Ley estableció que la apelación puede interponerse en la

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 19 de 25

audiencia o irse con su decisión y presentar por escrito el recurso dentro de los 5 días después del fallo, lo que permite una mejor preparación del mismo, lo que representa un escenario más garantista donde el abogado decide si apelar o no y hacerlo de la mejor manera.

Además de lo anterior y retomando el tema de los recursos, debe decirse que el artículo 111 de la 174 con relación a los estos, plantea 3 días de plazo para interponerlos; la nueva ley cambio ese plazo a 5 días en su artículo 131.

En la ley 734 se estableció que el plazo para proferir fallo de segunda instancia es de 10 días; lo que permitía recusación por vencimiento de términos ahora con la nueva ley se amplió ese plazo a 40 días; lo que permite más tiempo a la segunda instancia para estudiar los argumentos.

Después de un recorrido por el Código Disciplinario actual, es decir el que se contempla en la ley 734 de 2002 y la ley 1952 de 2019 o nuevo Código Disciplinario, se han podido establecer los principales cambios que esta


transición conlleva, donde se observan de manera general, cambios en los plazos de los procesos y de las sanciones, al igual que la adopción del principio de congruencia y ciertos cambios en los procesos, que se realizan con el fin de descongestionar el sistema y brindar mejores opciones de tratamiento a este tipo de fallas de parte de los servidores públicos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

La administración pública, representa un elemento importante para el Estado, ya que es a través de ella que se realizan las acciones tendientes a preservar el orden social, en aspectos relacionados con la economía, la política y cultural; sus lineamientos deben estar siempre enfocados a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991.

Los alcances y los límites propios que permiten la potestad sancionatoria de la administración pública en la actualidad, permiten identificar la

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 20 de 25

evolución que en esta materia han surgido, entendiendo las diversas clases de sanciones disciplinarias, las cuales están regidas por principios que velan por la protección de los derechos fundamentales y la aplicación del debido proceso, siempre teniendo como base la carta magna para su aplicación.

La potestad disciplinaria se propone asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) (C.P, 1991, art 209).


La figura jurídica de los principios rectores a nivel general, se ven expuestos de una manera abierta en el Código normativo que contempla las sanciones a los servidores públicos o a aquellos particulares que ejerzan funciones públicas, ya sea de manera permanente o esporádica; ya que es por medio de este que se rigen sus acciones y se busca que

su ejercicio este guiado por las condiciones óptimas en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia.

Por otra parte, los principios rectores contemplados en el actual Código Disciplinario y en el que empezará a regir a partir del 01 de julio del año 2021, están basados en la Constitución Política, en la cual se reconoce al Estado como la mayor potestad en materia disciplinaria y es este quien otorgue facultad a otros entes para ejercer funciones sancionatorias sobre sus servidores públicos.

El actual código disciplinario contempla los principios de titularidad, potestad sancionatoria, poder disciplinario procedente y legalidad; el código contemplado en la ley 1952 de 2019, además de los anteriores contempla el principio de gratuidad, congruencia y favorabilidad.

Dentro de las principales implicaciones prácticas que los cambios en los principios rectores de la normatividad disciplinaria van a acarrear, se encuentran los tiempos destinados a las

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 21 de 25

sanciones y las multas establecidas a causa en contraprestación a dichas falas.


3.2. Recomendaciones

Este tipo de investigaciones debe servir como base para el afianzamiento de los conocimientos, pero siempre se debe acudir a las fuentes formales del derecho, teniendo en cuenta que las sanciones disciplinarias varían dependiendo de diversas situaciones y circunstancias, de ahí la importancia de buscar material idóneo que permita reforzar los conocimientos.

Se considera de vital importancia el análisis y el estudio detallado del nuevo código disciplinario antes de que entre en vigencia, es decir aprovechar el tiempo que resta para ello y de esta manera abordar profesionalmente el tema de sanciones a los servidores públicos; ya que en este apartado solo se hace referencia a los cambios en materia de principios rectores, pero su contenido y transformación es aún más compleja y multitemática. .

Referencias

- Acosta, C., & Jasbleyde, A. (2017). El proceso disciplinario, ley 734 de 2002, frente al debido proceso en los diferentes sujetos disciplinables.
- Anticorrupción, E. (2011). Ley 1474 de 2011. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1474_20, 11.
- Barrera, A. D. C. N., & Lozanob, L. G. R. (2018). El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario de la función pública. *Misión Jurídica*, 11(14).
- Bermejo-Vera, José, Derecho administrativo, parte especial (Civitas, Madrid, 2005).
- Bonnin, C. J. (2004). *Principios de administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Botina, J. C. A., Diabanza, I. B., & Silva, E. J. B. (2017) *Administración Pública: Paradigmas de hoy y siempre*.
- Campos, T. C. (2015). La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia , educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</p>	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 22 de 25

perniciosa. *Documentación Administrativa*, (2).

Código Disciplinario Único: ley 734 de 2002. Autor(es): Colombia. Editorial y Edición: Bogotá: Temis, 2009. ISBN: 9789583507038

Constitución Política de Colombia (1991) Artículos relacionados con la administración Pública.

Cogua, L., & Carlos, L. La potestad sancionadora de la administración pública para la imposición de sanciones en el ámbito contractual.

Corte Constitucional, sentencia C-341-96, 05 de agosto de 1996, Magistrado Ponente. Antonio Barrera Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>.


Corte Constitucional, sentencia T-181-02, 12 de marzo de 2002, Magistrado Ponente. Marco Gerardo Monroy Cabra Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=14723.

Corte Constitucional, sentencia, C- 498 - 02. 27 de junio de 2002, Magistrado ponente. Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-498-02.htm>

Corte Constitucional, sentencia, C- 1076 - 02. 05 de diciembre de 2002, Magistrado ponente. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1076-02.htm>

Corte Constitucional, sentencia, C- 125- 03. 18 de febrero de 2003, Magistrado ponente. Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>

Corte Constitucional, sentencia, C- 252- 03. 25 marzo de 2003, Magistrado ponente. Jaime Córdoba Triviño. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co>

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 23 de 25

/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=14727

Corte Constitucional, sentencia, C- 530-03. 03 de julio de 2003, Magistrado ponente. Eduardo Montealegre Lynett Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13917>

Corte Constitucional, sentencia T-1093-04, 04 noviembre de 2004, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-1093-04.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-017-04, 20 de enero de 2004, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-017-04>.

Corte Constitucional, sentencia C 818 -05. 9 de agosto de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>.


Corte Constitucional, sentencia C-712-09, 7 de octubre de 2009, magistrado ponente Juan Carlos Henao-Pérez. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-712-09>.

Corte Constitucional, sentencia C-1016-12, 28 de noviembre de 2012, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1016-12.htm>


Corte Constitucional, sentencia T-788-13, 12 de noviembre de 2013, magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero-Pérez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-788-13.htm>.

Corte Constitucional, Sentencia C 284-16, 1º de junio de 2016. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Mortelo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-284-16.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-704-17, 13 de julio de 2017, Magistrado

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 24 de 25

- Ponente: Antonia de La Peña.
 Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-704-17.htm>
- Escola, H. J. (1984). Compendio de Derecho Administrativo. Buenos Aires: *Depalma, Abrendo Surcos*.
- Garrido-Falla, Fernando, Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas, 28 *Revista de Administración Pública*, 11-50 (1959). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2112386.pdf>.
- González-Pérez, J & González-Salinas, P (1993) Procedimiento administrativo local, tomo I (El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1993).
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y *Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 131: 107-148, julio-diciembre de 2015 de lo Contencioso Administrativo, 47.956 Diario Oficial, 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- López-Nieto, F y Mallo, (2002) Las sanciones municipales, 776 (El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2002).
- Mejía P, O. A. (2008). Reseña histórica del derecho administrativo sancionador. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política; Vol. 2, no. 1 (ene.-dic. 2008); p. 259-284*.
- Ramírez, T, M. L., & Bendek, H. V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*, 64(131), 107-148.
- Tamayo, D. S., Londoño, P. M., & Gómez, L. R. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión jurídica*, 13(25).
- Universidad Externado de Colombia (2019) La potestad sancionadora de la administración. Página Web

	ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 25 de 25

oficial. Recuperado de:

<https://www.uexternado.edu.co/der-echo/la-potestad-sancionadora-de-la-administracion/>.

Vélez, S. C. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

C.V. Investigadores:

Robert Torres Delgado, Nacido el 18 de Marzo de 1982 en Medellín (Ant), Casado, Estudiante de Derecho desde Febrero de 2013 cursante de Diplomado en Derecho Laboral para Servidores Públicos, Julio de 2019.

José Ignacio Ramírez, Nacido el 10 de Marzo de 1965 en Sevilla (Valle), Casado, Estudiante de Derecho desde Febrero de 2012 cursante de Diplomado en Derecho Laboral para Servidores Públicos, Julio de 2019.

Maria Ruth Quintero Cardona, Nacido el 06 de Septiembre de 1964 en Sonsón (Ant), Casado, Estudiante de Derecho desde Febrero de 2013 cursante de Diplomado en Derecho Laboral para Servidores Públicos, Julio de 2019.