

 Universidad Francisco de Paula Santander Bogotá - Colombia 1952 - 2012	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA			
	<small>Documento</small>	<small>Código</small>	<small>Fecha</small>	<small>Revisión</small>
	FORMATO HOJA DE RESUMEN PARA TRABAJO DE GRADO	F-AC-DBL-007	10-04-2012	A
	<small>Dependencia</small>	<small>Aprobado</small>		<small>Pág.</small>
DIVISIÓN DE BIBLIOTECA	SUBDIRECTOR ACADÉMICO		i(62)	

RESUMEN – TRABAJO DE GRADO

AUTORES	PAULA ANDREA CARRASCAL ÁLVAREZ CÓDIGO: 241048 ELENA FERNANDA RIZO QUINTERO CÓDIGO: 241087		
FACULTAD	FACULTAD DE EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES		
PLAN DE ESTUDIOS	PROGRAMA DE DERECHO		
DIRECTOR	IVÁN ANDRÉS MANZANO PICÓN		
TÍTULO DE LA TESIS	EL PRINCIPIO PROPORCIONALIDAD EN LA LEY 1952 DE 2019 (CÓDIGO DISCIPLINARIO)		
RESUMEN (70 palabras aproximadamente)			
<p>A CONTINUACION SE PRESENTA UN ANALISIS SOBRE ESOS CAMBIOS QUE SE GENERAN BAJO EL NUEVO REGIMEN, PERO DELIMITANDO ESOS CAMBIOS, EN RELACION CON EL ALCANCE QUE TIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA LEY 1952 DE 2019, COMO PARTE DE UN PROCESO DE REVISION, QUE PERMITA CONCLUIR LA EXISTENCIA DE UNA ARMONIA CON LAS DISPOSICIONES Y LOS PRINCIPIOS VINCULANTES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO.</p>			
CARACTERÍSTICAS			
PÁGINAS: 62	PLANOS:	ILUSTRACIONES:	CD-ROM:



Vía Acolsure, Sede el Algodonal, Ocaña, Colombia - Código postal: 546552
 Línea gratuita nacional: 01 8000 121 022 - PBX: (+57) (7) 569 00 88 - Fax: Ext. 104
 info@ufpso.edu.co - www.ufpso.edu.co

**EL PRINCIPIO PROPORCIONALIDAD EN LA LEY 1952 DE 2019 (CÓDIGO
DISCIPLINARIO)**

AUTORAS

PAULA ANDREA CARRASCAL ÁLVAREZ CÓDIGO: 241048

ELENA FERNANDA RIZO QUINTERO CÓDIGO: 241087

Monografía presentada como requisito para optar al título de Abogada.

DIRECTOR

IVÁN ANDRÉS MANZANO PICÓN

UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA

FACULTAD DE EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES

PROGRAMA DE DERECHO

Ocaña, Colombia

Mayo, 2020

Índice

Capítulo 1. El régimen del derecho disciplinario en Colombia	1
1.1 Evolución histórica del derecho disciplinario.....	1
1.1.1 Desde la Independencia Española hasta la Constitución de 1886.	1
1.1.2 La promulgación de la Constitución Política.....	11
1.2 Aportes doctrinales al derecho disciplinario desde la jurisprudencia nacional	12
1.3 El régimen disciplinario en las normas jurídicas y la jurisprudencia colombiana.....	14
1.4 Cambios que introdujo la Ley 1952 de 2019	18
1.5 Principios rectores del derecho disciplinario en Colombia.....	21
 Capítulo 2. El principio de proporcionalidad en el derecho disciplinario colombiano	 27
 Capítulo 3. Alcance jurídico del principio de proporcionalidad en las faltas y sanciones disciplinarias contempladas en la Ley 1952 de 2019	 31
3.1 Los cambios referidos en el régimen disciplinario en relación con la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019.....	31
3.2 Del régimen sancionatorio en la Ley 1952 de 2019	36
3.3 Pregunta de investigación	39
 Conclusiones.....	 46
 Referencias.....	 48

Lista de Figuras

Figura 1. Principios y normas rectoras de la ley Disciplinaria	21
--	----

Lista de Tablas

Tabla 1. Diferencias sustanciales en la etapa de indagación, investigación y juzgamiento	31
Tabla 2. Circunstancias de agravación y atenuación en el Código General Disciplinario	42

Introducción

Colombia es un Estado que se rige bajo un nutrido conjunto de norma y fuentes vinculantes del derecho, dentro de las cuales se encuentra el régimen de normas del derecho disciplinario, que se regulaba en la Ley 734 de 2002 pero la misma, fue derogada a través de la Ley 1952 de 2019, que fue promulgada el 28 de Enero de 2019, la cual entrará en vigencia a partir del 1 de Julio del presente año, modificando lo dispuesto en la ley anterior, a partir de su entrada en vigencia a principios de julio del 2021 y que se rige a su vez en el marco de unos principios puntuales como la proporcionalidad, que es el objeto de estudio de la presente monografía.

En Sentencia C-125 de 2003, la Corte Constitucional, definió el principio de proporcionalidad así respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad. (Corte Constitucional, Sentencia C-125 , 2003)

En la norma, se establecen algunos cambios, pero también algunas normas que fueron cortadas y pegadas de la anterior modificación, lo que implica que con una modificación al Régimen Disciplinario Único, hubiese sido suficiente y no la promulgación de una nueva norma, que aún se deriva en cambios de fecha para su entrada en vigencia. Entre los cambios, generados, se encuentra desde su denominación pues se denomina Código General Disciplinario, y en materia de las faltas y sanciones, donde se establece la más grave aumentando sin superar el máximo permitido, por ejemplo falta gravísima con culpa grave antes tenía una suspensión de 6 a 12 meses, el mínimo se baja de 6 a 3 meses y el máximo de 12 a 48 una falta grave dolosa, lo

mismo gravísimo con culpa grave suspensión de 6 a 12 meses, graves dolosas a 3 a 24 meses, que serán el argumento bajo el cual se sustenta el presente estudio, que busca evaluar el alcance del principio de proporcionalidad en las faltas y las sanciones disciplinarias del Código, y con ello determinar cómo las disposiciones armonizan o no la Carta Política.

En el marco de los argumentos expuestos, nos preguntaremos ¿Cuál es el alcance jurídico del principio de proporcionalidad en las faltas y sanciones disciplinarias contempladas en la Ley 1952 de 2019?

El método de investigación que se aplicara a la monografía será el exegético, a partir del análisis de la temática en tres capítulos que se presentan a continuación.

Resumen

Dentro de las facultades que se le asignan al Estado, se encuentra la de tipificar aquellas conductas que contraríen las disposiciones constitucionales y legales, del ordenamiento jurídico colombiano. De esta manera, el Estado tipifica las conductas en materia penal, en materia laboral, y también en el ámbito disciplinario.

Respecto al régimen disciplinario, en el año 2019, se produjo un cambio en la regulación normativa derogando la Ley 734 del 2002, mediante la promulgación de la Ley 1952 de 2019, que entrará en vigencia a partir del 1 de Julio del presente año, generándose varios cambios, en relación con el régimen anterior.

El interés de la monografía se enmarca en desarrollar un análisis sobre esos cambios que se generan bajo el nuevo régimen, pero delimitando esos cambios, en relación con el alcance que tiene el principio de proporcionalidad en la Ley 1952 de 2019, como parte de un proceso de revisión, que permita concluir la existencia de una armonía con las disposiciones y los principios vinculantes del ordenamiento jurídico colombiano.

Palabras claves: principio de proporcionalidad, sanciones, régimen disciplinario, faltas leves, graves y gravísimas, culpa, dolo.

Capítulo 1. El régimen del derecho disciplinario en Colombia

1.1 Evolución histórica del derecho disciplinario

1.1.1 Desde la Independencia Española hasta la Constitución de 1886. Desde épocas primitivas hasta nuestros tiempos, el ser humano ha necesitado de parámetros normativos que le señalen indicaciones sobre su comportamiento en sociedad, ya que la imposición de anarquías no consolidaría los fines de convivencia de una sociedad, lo que permite establecer que los ordenamientos jurídicos son la herramienta que permite armonizar las relaciones en sociedad del hombre y con ello, trabajar y construir por los fines de cada Estado.

Dentro de las disciplinas que enmarcan cada ordenamiento jurídico, el derecho disciplinario ha venido evolucionando de manera paulatina, con las necesidades de regular las funciones que ejercen los agentes al servicio de la administración pública de cada Estado. Como parte importante del desarrollo de la presente monografía, se realizara una descripción de la evolución que ha tenido este régimen en Colombia, para poder configurar una respuesta objetiva al problema jurídico.

La Corona Española, ejerció su poder en América durante tres siglos, los criollos fueron marginados de poder acceder a la burocracia colonial, lo que origino inconformismo y rebeldía en contra del poder Español, y que expuesto en el memorial de agravios que redactó Camilo Torres en 1809, y que fue entregado a Antonio de Narváez para que este las expusiera ante la Junta Central. Dicho documento no se enmarcada en una corriente independentista, sin embargo

nunca fue enviado a España, donde para esa época se vivía una gran problemática por causa de la invasión de los ejércitos napoleónicos. (Buitrago, 2018, Pág. 1)

El documento reviste gran importancia porque evidenció la limitación de los criollos para acceder a cargos públicos y su gran deseo de poder acceder a la vida política, sin buscar el rompimiento del régimen español. Sin embargo, este hecho no implicaba que los criollos, que ostentaban una buena posición económica, siguieran conscientes de las restricciones a las cuales se encontraban sometidos por la Corona Española, para acceder al poder político, por lo que comienzan a estructurar la necesidad de una independencia económica y política del régimen de la Corona, situación que ya había sido gestada hacia 1533 por Álvaro Oyon en la Provincia de Popayán. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Como consecuencia de dicha situación, y teniendo en cuenta algunos antecedentes sucedidos en Cali durante el año 1743, los criollos, constituyen un grupo selecto de intelectuales formado en el Colegio del Rosario y en el Colegio San Bartolomé de Bogotá, así como también en el seminario de Popayán, y en otros colegios situados en Tunja y Cartagena, y de donde se destacan próceres como José Félix Restrepo, Antonio Nariño y Francisco José de Caldas.

El movimiento que surgió de esta elite intelectual, no era ajeno a la situación que ya se vivía en Europa, con la invasión a la península ibérica por parte de Napoleón Bonaparte y su ejército, y que llevo a que en España y las colonias americanas sometidas a dicho régimen, se estableciera un vacío de poder que llevo a fomentar el deseo de independencia de los criollos hacia la Corona Española, y de los cual se gestó el movimiento del 20 de julio de 1810 que fue

organizado por criollos santafereños y que conllevó a la creación de una Junta Suprema de Gobierno y la firma del acta de la revolución, donde se continuaba guardando fidelidad al Rey Fernando VII y se reconocía su autoridad. Aunque esta situación no configura un verdadero acto de independencia, sí sirvió como ejemplo para otras partes del Virreinato, tal como sucedió el 11 de noviembre de 1811 en la provincia de Cartagena, cuando se declaró la independencia de la misma y se desconoció la autoridad de Fernando VII y de la Corona Española, situación que luego fue replicada en provincias como Cundinamarca, Antioquia y Tunja. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Con posterioridad a dichos hechos, el 27 de noviembre se gestó una reunión entre los delegados provinciales, de donde surgió la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. Sin embargo, Fernando VII abdicó a favor de Napoleón Bonaparte, lo cual le permitió regresar al poder e iniciar la reconquista de las colonias americanas, principalmente de las que se había proclamado independientes de la Corona Española, gestando un plan de pacificación sobre las provincias de ultramar, con las cuales comenzó un régimen de terror, para lo cual comisionó a generales al mando de Dique de Bailen y el General Castaños, quienes se encargaron de organizar el ejército español. Dichos funcionarios pusieron a Pablo Morillo al frente de la expedición, que se situó en Margarita el 1 de abril de 1829, instalándose en Venezuela y luego en Cartagena, quedando la ciudad en manos de Morillo luego de 106 días de resistencia. Una vez terminó su misión en Cartagena, este partió a Santa Fe, que también se soslayó al poder del tirano español. (Buitrago, 2018, Pág. 1)

Con el resultado obtenido por pablo Morillo, el 28 de abril de 1816 el Nuevo Reino de Granada se erige como virreinato, produciendo la extinción de la Confederación Granadina, e instalándose el poder colonial nuevamente. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Morillo organizó algunos cambios en materia judicial y por lo tanto creo un Consejo permanente de guerra, que se conformó por militares realistas; así mismo un tribunal de Purificación, que tenía como función juzgar a los patriotas sin derecho a defensa y se les condenaba a servir a los soldados de las tropas y a entregar grande sumas cantidades de dinero en favor de los jueces; también se creó la Junta de Secuestros, que se encargaba de incautar los bienes de los rebeldes que prestaran sus servicios al movimiento independentistas; la nueva instalación del Tribunal de Inquisición, que tuvo jurisdicción en Santa Fe y en otras provincias, ejerciendo procedimientos practicados desde le época colonial. (Buitrago, 2018, Pág. 1)

La gravedad de la imposición de violencia por parte del movimiento de la reconquista, en dirección de Morillo, llevo a que el movimiento independentista se solidificará, concentrándose en territorios como Casanare al mando de Francisco de paula Santander, quien se unió al movimiento militar de Bolívar, ascendiendo a la cordillera en junio de 1819 y obteniendo victorias como de Paya, Pisba y la batalla del Pantano de Vargas, donde se aniquilo el ejército de Morillo y luego se derroto en la Batalla de Boyacá.

Finalizando el año 1819 y tras los triunfos del ejército patriota, este se reunió en un Congreso en Santo Tomas de Angostura en Venezuela, creándose la República de Colombia, con una división por tres departamentos, como fueron Venezuela, Cundinamarca Quito. Así mismo

se designó en el poder político de la República a Simón Bolívar como Presidente, a Antonio Zea como Vicepresidente y a Francisco de Paula Santander como gobernador de Cundinamarca.

En materia disciplinaria encontramos que durante ese periodo se dictaron algunas disposiciones normativas previo a la promulgación de la Constitución de 1821. Entre ellos se destaca del Decreto del 6 de octubre de 1817, por medio del cual se regularon aspectos relacionados con la conducta de los funcionarios al servicio de la corte, de la siguiente forma:

Se creó el cargo de gobernador político, con funciones administrativas y jurisdiccionales, tales como las decisiones de primera instancia en procesos como acusaciones, quejas, demandas o denuncias por asuntos civiles o criminales.

Así mismo se creó la Alta Corte de Justicia, que se encontraba integrada por un jefe supremo, por un presidente, dos ministros vocales y un fiscal, que tenían como requisito ser letrados.

Luego de la conformación de la República de Colombia, se requería la expedición de una Constitución Política y un cuerpo legal que rigiera a los habitantes del territorio independizado de la Corona Española, lo que llevó a que se expidiera la Constitución de Cúcuta de 1821 y que en materia del régimen disciplinario consagró la figura del control político, mediante el artículo 89, donde se le otorgó a la Cámara de Representantes el derecho de acusar ante el Senado al Presidente de la República, así como al Vicepresidente y a los miembros de la Alta Corte de Justicia, en los casos en que se incurriera en conductas contrarias al bien de la República y a los

deberes de su cargo o por la comisión de conductas delictivas que atentaran contra el orden social.

Dentro de la misma normatividad, el artículo 90 consagro la facultad de la Cámara de Representantes para ejercer la inspección sobre los demás empleados en el territorio colombiano y para acusados ante el Senado por el desempeño deficiente de sus funciones, sin que esto derogara o disminuyera las atribuciones de los jefes y tribunales.

Así mismo en el artículo 97 se asignó como función especial al Senado al de ejercer poder natural de Corte de Justicia para escuchar, juzgar y sentenciar a los empleados de la República que fuesen acusados ante la Cámara de Representantes, tal como lo establecía el artículo 89 y 90.

De conformidad con dicha Constitución, se facultó en el artículo 125 al Presidente de la República para suspender de sus destinos a los empleados que fuesen ineptos o que delinquieran en razón de sus funciones, pero remitiendo la situación al tribunal competente y acompañando el expediente de todos los documentos que motivaron la decisión, para que se continuara con la investigación conforme al orden legal. Es decir, que el Presidente de la República gozaba de facultades disciplinarias, pero no se establecían mecanismos o herramientas que permitieran garantizar la presunción de inocencia, el derecho a la impugnación, debido proceso y demás.

Dentro de la vigencia de esta Constitución Política, se promulgaron otras normas en materia disciplinaria como el Decreto del 24 de noviembre de 1826, promovido por Simón Bolívar, donde se estableció el deber de los funcionarios públicos y de todas las corporaciones

para actuar y desarrollar sus funciones conforme a los deberes prescritos en las leyes y en las resoluciones emanadas del poder ejecutivo. En el marco de este decreto se configuro la destitución de los empleados por infracción a los artículos 2, 3 y 5.

En el régimen militar, trasgredir la limitación al derecho a la reunión era sancionable con la privación del empleo, previa degradación y cuatro años de presidio, incluyéndose un consejo de guerra.

De conformidad con las disposiciones legales durante este periodo y la agudización de la relación entre los centralistas de Bolívar y los federalistas anti bolivarianos, la Constitución dispuso de 10 años para la reforma de la misma, lo que llevo a que el Congreso convocara a una Convención que permitiera cumplir con ese objetivo de reformar la Constitución, para lo cual se pactó como fecha el 2 de marzo de 1828 en la ciudad de Ocaña. Una vez instalada la misma se llevo a cabo un fuerte debate, que impidió un acuerdo, lo cual llevo al fracaso de la Convención de Ocaña, por lo cual se le otorgaron facultades especiales a Simon Bolívar para que implementase medidas para superar la crisis bipartidista de la época, promulgándose el Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828, o también llamado Decreto de la Dictadura, donde se estableció la facultad al jefe supremo del Estado para nombrar para realizar el nombramiento de todos los empleos de la República, así como la de remover o relevar a los empleados, según lo estimase conveniente el mismo.

Dentro del Decreto también se le concedió a Bolívar la facultad para conceder patentes de corso y represalias, que significa la persecución de quienes van en contravía de la política de un

Estado. En el escenario disciplinario el Decreto facultó a los ministros secretarios de Estado para determinar la responsabilidad de los funcionarios en todos los casos en que faltaran al cumplimiento de sus deberes, caso en el cual serían juzgados de conformidad con el decreto especial que sobre la materia se dictaría. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Mas adelantes se promulgó el Decreto del 27 de agosto de 1828, donde se establecieron medidas coercitivas para los opositores, y que luego desencadeno al atentado contra Bolívar, orquestado por el General Padilla, quien fue fusilado el 2 de Octubre de 1828 por estos hechos y otros generales que también fueron llevados a esta pena.

En el año 1830 se promulga una nueva Constitución, en la cual se establecieron parámetros en materia disciplinaria a partir del artículo 51, donde se le confiere al Congreso de la República, específicamente al Senado, la competencia para conocer sobre las acusaciones contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los ministros y de los consejeros de Estado, respecto a actuaciones que derivan las clases de responsabilidad taxativas de la Constitución. De la misma forma, la facultad se extendía contra los magistrados de la Alta Corte y el Procurador General de la Nación por las faltas graves que cometieran en el desempeño de sus funciones. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Conforme al artículo 63 de la Constitución de 1830, se estableció la facultad de la Cámara de Representantes para acusar a los funcionarios ya mencionados, por el mal desempeño de su cargo y funciones para las cuales fue designado.

Dentro del artículo 85 de la citada Constitución Política se otorgaron facultades al Jefe del Ejecutivo para adoptar medidas de suspensión a los empleados públicos de la rama ejecutiva. Es decir, que bajo la promulgación de la Constitución de 1830 se amplían las facultades de vigilancia y control sobre los servidores públicos en Colombia, aplicándose el derecho disciplinario por parte del Congreso de la República, y aún más importante representa la misma un gran avance en materia constitucional en el país, máxime cuando se venía de una reciente independencia de la Corona Española. (Buitrago, 2018, Pág. 1)

Así mismo, durante la época ya se dan los primeros lineamientos en materia de la constitución del Ministerio Público, mediante la promulgación de la ley 622 del 11 de mayo de 1830, donde se determinó que los funcionarios del Ministerio Público serían responsables por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. Las causales para la imputación de responsabilidad en materia disciplinaria, eran la infracción a la Constitución y al marco normativo; por dolo, fraude, prevaricación, soborno y concusión; por denegación y por omisión en el cumplimiento de las órdenes impartidas. (Mora & Peña, 1977, Pág. 33)

Y así mismo, estableció la Ley 622, las instancias para llevarse a cabo las investigaciones disciplinarias, que serían el Senado de la República, así mismo la Procuraduría General de la nación, la Alta Corte de Justicia, procuradores generales de cada departamentos, las Cortes de Apelación y procuradores de cada provincia, y finalmente los gobernadores, síndicos, personeros y también agentes de la policía nacional. Sin embargo, la norma fue omisiva en cuanto a la disposición de un procedimiento para llevarse a cabo las investigaciones disciplinarias.

Conforme a las nuevas disposiciones de la Constitución Política de 1832 se continuó con algunas de las disposiciones de la Constitución anterior, pero con algunos cambios en cuanto a la imposición de las sanciones. Con posterioridad, se promulgó la Constitución de 1853 se facultó al Senado para conocer la causa de responsabilidad, pero previo a la acusación promovida por la Cámara de Representantes.

Con la Constitución de 1858, se estableció que las funciones del Ministerio Público serían ejercidas por la Cámara de Representantes, por el Procurador General de la Nación y los demás funcionarios a los cuales se les asignará dicha función, sin asignarles la responsabilidad de vigilar, investigar y sancionar a los funcionarios públicos en materia disciplinaria.

En la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, se dieron algunos parámetros en materia disciplinaria, con algunas funciones específicas como cuidar que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus funciones. De otra parte, con la promulgación de la Constitución Política de 1886, donde se dieron nuevos cambios en relación con el servicio público.

En síntesis, las motivaciones que llevaron a la independencia de Colombia frente al régimen de la Corona Española, configuraron el fundamento para la consolidación de un Estado moderno, regido por sus propias normas, y en el marco del cual nacen también las normas que rigen en materia disciplinaria, evolucionando las mismas hasta la época moderna, pero sin consolidarse un modelo completo del régimen disciplinario, bajo este contexto, pasaremos a estudiar las disposiciones que se dieron con la promulgación de la Constitución de 1991.

1.1.2 La promulgación de la Constitución Política. Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se establece que la potestad disciplinaria estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación, mediante la disposición del artículo 277 numeral 6 que establece que esta entidad será la encargada de vigilar la conducta de los servidores públicos y de manera preferente ejercerá el poder disciplinario, adelantando los procesos que sean necesarios e imponiendo las sanciones a las que haya lugar. (Const. Art 277)

En palabras de la Corte Constitucional, se ha expuesto que:

La Constitución consagra un control disciplinario externo, conocido tradicionalmente como la potestad de supervigilancia disciplinaria y que está atribuido a la Procuraduría General de la Nación. En efecto, el artículo 118 de la Carta señala que, al Ministerio Público, del cual forma parte la Procuraduría, corresponde “la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (Corte Constitucional, Sentencia C-229, 1995).

De esta forma, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se faculta a la Procuraduría General de la Nación, con el poder preferente en materia disciplinaria. Es decir, que es esta entidad la encargada de vigilar, investigar y sancionar a los agentes del Estado que contraviene la Constitución y las leyes, en materia disciplinaria. Así mismo, establece la norma que conforme al principio de descentralización en materia territorial, se ha establecido que las personerías municipales y las oficinas de control interno en cada entidad, tendrán la función de investigar la conducta disciplinaria del funcionario público. (Dávila, 2018)

1.2 Aportes doctrinales al derecho disciplinario desde la jurisprudencia nacional

El derecho disciplinario ha sido definido en diferentes contextos de la doctrina jurídica. Para efectos de la presente investigación monográfica, citaremos algunas precisiones que se han dado en el escenario de la doctrina de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por revestir gran importancia para el tema a debatir en los siguientes capítulos.

De esta forma, es posible definir el derecho disciplinario como un conjunto de normas jurídicas de carácter sustancial y también procedimental que tiene como objeto imponer a una serie de agentes al servicio del Estado una forma de conducta correcta. Dentro del compendio de normas jurídicas, se han establecido obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, y que al momento de cometer una conducta en contravía de las mismas, entonces se procederá a activar la potestad para investigar y sancionar, conforme a las normas del régimen disciplinario. (Daza)

En el régimen jurisprudencial, la Corte Constitucional, mediante providencia C-341 de 1996, se ha dado del concepto de conjunto de normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo (Corte Constitucional, Sentencia C-341 , 1996).

Es decir, que el mismo comprende las normas jurídicas que implican al agente del Estado, en sus diferentes modalidades, servir con obediencia, disciplina, ética, moral y eficiencia a las funciones para las cuales le fue designado su cargo.

En el mismo contexto doctrinal, de la Corte Constitucional el derecho disciplinario se configura como un compendio de principios y normas que permiten materializar la función sancionadora del Estado en materia de la vigilancia y control sobre las funciones que desempeñan los servidores públicos y que contravienen las disposiciones constitucionales, legales y demás mandatos jurídicos internos que regulan la función pública en Colombia. (Corte Constitucional, Sentencia 725 de 2000) Así mismo, ha asegurado la Corte Constitucional, que dicha disciplina que emana del derecho público, ha venido evolucionando en el Derecho Moderno, hasta el punto de conformar una rama específica en la legislación interna, pero que guarda relación directa con el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.

Otro concepto importante es el abordado en la doctrina del Consejo de Estado donde se ha establecido que la potestad disciplina configura una modalidad de las facultades sancionatorias reconocidas al Estado, y en ese escenario el derecho disciplinario es una rama que se enmarca en garantizar la consolidación de los principios trazados en la Carta Política de 1991, así como el respeto por los derechos y las garantías constitucionales. Conforme a este fallo, “el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, por tanto, se orienta a asegurar la apropiada gestión de la Administración Pública para que ésta pueda materializar los fines estatales para cuya consecución fue creada. Es decir, que el derecho disciplinario se enfoca en vigilar y controlar el buen funcionamiento de la administración pública, por lo que los parámetros legales se orientan

hacia la investigación y sanción de la mala conducta de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones. (Consejo de Estado, Sentencia 17495 , 2013)

En conclusión de los aportes jurisprudenciales en materia de definiciones del derecho disciplinario, es preciso destacar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que el concepto reiterado por ambas Altas Cortes, coincide con el criterio de un conjunto normativo enmarcado en la vigilancia, control y sanción a los servidores públicos, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de sus funciones de manera ética, moral, eficiente y demás, y de que su comportamiento concurra al cumplimiento de los fines trazados por el Estado Social de Derecho.

1.3 El régimen disciplinario en las normas jurídicas y la jurisprudencia colombiana

Dentro del escenario legislativo el régimen disciplinario colombiano, hemos analizado los primeros enfoques que tuvieron las constituciones previas a la de 1991, pero es preciso recordar, que todas esas normas solamente preceptúan indicaciones en materia de la potestad para investigar y sancionar, pero no se establecía un procedimiento sancionatorio. Lo que permite inferir que el régimen disciplinario adquirió contextura legal durante la última década del siglo XX y en lo que va corrido del XXI.

El primer compendio normativo se encuentra en la Constitución Política de 1991, mediante la disposición de imputar responsabilidad a los servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes, además también serán responsables por omisión o extralimitación de sus funciones. Es

decir, que los servidores públicos además de dar cumplimiento a las disposiciones legales y constitucionales, también están obligados a no actuar bajo la extralimitación o la omisión de sus funciones, toda vez que serán investigados y sancionados en el marco del derecho disciplinario.

Así mismo, también se establece en la norma de normas, dentro del artículo 124 que la Ley determinara la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (Const. Art. 124). Dicha disposición constitucional, conlleva a que el Congreso de la República regulara el procedimiento para poder imputar responsabilidad a los servidores públicos, a partir del mandato constitucional, es decir, que el derecho disciplinario surge en el Estado Moderno como una necesidad y una herramienta para la especificación de las funciones, deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, con el objetivo de brindar garantías en la materialización de los fines del Estado.

No obstante, en materia legislativa además de las normas promovidas hasta la Constitución de 1886, encontramos con posterioridad la Ley 4 de 1913 y mediante la cual se estableció una delimitación de las funciones del Ministerio Público, otorgándole competencia a entidades como la Cámara de Representantes, al Procurador General de la Nación, a los Fiscales reconocidos por el Código Judicial, a los personeros municipales y empleados especiales. En la misma norma, se atribuyó al Procurador General de la Nación la función de cuidar el desempeño de los servidores públicos, conforme a sus deberes. (Congreso de Colombia, Ley 4 , 1913)

Con posterioridad, se promulgó la Ley 165 de 1938, creándose en la misma un compendio de deberes para los empleados que se vincularan bajo los procesos de carrera administrativa. En

la norma, se establecieron principios como la eficiencia, la imparcialidad y el respeto por la Constitución Política, como pilares para la función que desempeñan los agentes al servicio del Estado. Dentro de la norma se establece el criterio de honorabilidad y buena fama en el comportamiento social de los servidores públicos, so pena de la pérdida de las prerrogativas de la carrera administrativa.

Luego de promovida la Ley 165 de 1938, se promulgó el Decreto ley 2091 de 1939 donde se delimitaron sanciones disciplinarias y un procedimiento para la aplicación de las mismas. Dentro de las modalidades que se contemplaban, esta la amonestación, la multa hasta por un salario mínimo mensual legal vigente, el traslado a otro puesto y la remoción del mismo. En materia de deberes para los servidores públicos, se contemplaron los mismos criterios de la Ley 165 de 1938.

De la misma forma, se promulgaron disposiciones normativas como el Decreto 1192 del 11 de julio de 1940, el Decreto 1679 de 1960, los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968; En 1972 se promulgó la Ley 20 y en 1973 el Decreto 1950, por medio del cual se realizó una clasificación de las faltas en graves y leves, así como la forma de graduar las sanciones.

En el mismo contexto, pero profundizando más en materia disciplinaria se sancionó la Ley 13 de 1984, reglamentada mediante el Decreto 482 de 1985 y modificada por la Ley 27 de 1992, donde se enmarcaba el régimen disciplinario como una modalidad para asegurar a la sociedad de una administración pública eficiente. Dentro de la norma citada, se establecen parámetros en

materia de derechos para los investigados, una concepción sobre la falta disciplinaria, así como su clasificación y una delimitación de las sanciones. (Congreso de Colombia, Ley 13 , 1984)

Hacia 1995 se expidió la Ley 190 conocida como el Estatuto Anticorrupción, mediante la cual se dictan medidas en materia de la conservación de la moralidad de la Administración Pública y se fijan disposiciones en relación con el fenómeno de la corrupción administrativa. (Congreso de Colombia, Ley 190, 1995) En el mismo contexto, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de 1991, se promulgó la Ley 200 de 1995 mediante la cual se expide el Código Disciplinario Único, pero luego fue derogada con la promulgación de la Ley 734 de 2002, para organizar las situaciones desproporcionadas en materia de principios fundamentales.

La Ley 734 de 2002 vigente durante casi diecisiete años y mediante la cual se reguló los principios del régimen disciplinario, los deberes, obligaciones inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, así como el conjunto de sanciones y proceso para su aplicación. Dentro de la norma se desarrolló un marco de disposiciones en relación con los términos adecuados para cada una de la actuaciones, así como criterios en materia del número de investigados y la gravedad de la conducta. En relación con las graves violaciones a los derechos humanos también el Código Disciplinario Único, teniendo en cuenta la gravedad del conflicto armado interno en Colombia, para lo cual se establecieron los procesos disciplinarios y la revocatoria directa de la que trató el parágrafo 1º, del artículo 122, cuando se tratara de faltas disciplinarias que constituyeran violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dando incluso oportunidad a las víctimas de su solicitud.

Tras casi dos décadas de vigencia, el Congreso de la República promulgó la Ley 1952 de 2019. El nuevo régimen disciplinario enmarca el escenario contextual de nuestra investigación jurídica, es por ello que no haremos mayor precisión en materia de los cambios introducidos con la misma, sino que daremos paso a un apartado para hablar acerca del tema.

Finalmente es preciso concluir, que de acuerdo con el progreso que ha tenido el régimen disciplinario en Colombia, podemos coludir que este ha venido evolucionando de acuerdo a los cambios políticos y sociales que se han venido dando en al contextura del país, así como también acontecidos por las exhortaciones de las Altas Cortes, en materia de las garantías que se deben promover en materia del proceso de investigación disciplinaria. Así mismo, es preciso destacar, que en materia disciplinaria la tendencia se ha enmarcado en el aumento de obligaciones y deberes a los servidores públicos, así como de las sanciones, siguiendo tal vez la misma tesis del derecho penal, donde el populismo punitivo reina desde décadas atrás, sin evidenciar una trascendencia al problema de fondo. Conforme a ello, plantearemos en el tercer capítulo el debate jurídico, sustentando desde este primer acápite una posición opositora a la teoría del aumento de las sanciones como mecanismo para el buen comportamiento del servidor público en Colombia.

1.4 Cambios que introdujo la Ley 1952 de 2019

Como lo hemos venido exponiendo, en Colombia luego de diecisiete años de vigencia de la Ley 734 de 2002, se promulgó el nuevo Código General Disciplinario, y que introdujo los siguientes cambios:

1. En relación con los criterios que permiten determinar la gravedad o levedad de la falta y que anteriormente se regían por el grado de culpabilidad y de la realización típica de la falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, fueron eliminados. En reemplazo de ellos, se introdujo el concepto de culpa y dolo en materia disciplinaria, toda vez que la Ley 734 de 2002, no lo había definido de forma clara y taxativa.

2. Respecto a la graduación de las sanciones, en la Ley 1952 de 2019, se establecieron los máximos y mínimos de las sanciones, en la siguiente forma:

- ✓ Para las faltas gravísimas con dolo destitución e inhabilidad de 10 a 20;
- ✓ Para faltas gravísimas con culpa gravísima destitución e inhabilidad de 5 a 10 años;
- ✓ Suspensión del cargo de 3 a 48 meses e inhabilidad especial por el mismo término por faltas gravísimas realizadas con culpa grave;
- ✓ Suspensión del cargo de 3 a 24 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas;
- ✓ Suspensión del ejercicio del cargo de 1 a 18 meses para las faltas graves culposas;
- ✓ Multa de veinte 20 a 90 días del salario devengado para las faltas leves dolosas;
- ✓ Y para las faltas leves culposas multa de cinco 5 a veinte 20 días de salario básico devengado para la época de los hechos.
- ✓ En relación con la amonestación escrita, esta no opera como una modalidad de sanción, situación que si se dio en las normas anteriores.

3. En tercer lugar hubo cambios en relación con la indexación de situaciones de atenuación y agravación, similar al derecho penal, que permitirán la graduación de la sanción. Los mismos se encuentran divididos en forma técnica, con el objetivo que las autoridades puedan aplicar conforme a su naturaleza.

4. En el cuarto lugar encontramos que la nueva norma agrupo las faltas gravísimas por tipo de infracción, de la siguiente forma:

Faltas relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al DIH,

Faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales

Faltas relacionadas en la contratación pública, en el servicio o función pública

Faltas al régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflicto de intereses, contra la hacienda pública, por la acción de repetición, salud pública, recursos naturales, medio ambiente, intervención en política, moralidad pública, etc.

5. En quinto lugar, encontramos que la el Código General Disciplinario introdujo modificaciones en materia procesal, específicamente en relación con temas probatorios, sin que se obligue a la remisión a la Ley 600 o a otro régimen, configurándose en el mismo con un capítulo dedicado al tema probatorio como la confesión, el testimonio, peritación, inspección

disciplinaria, documentales e indicios para poder adelantar con estos medios de prueba el proceso sancionatorio que corresponda.

1.5 Principios rectores del derecho disciplinario en Colombia

En materia de principios normas que rigen la ley disciplinaria en Colombia, es importante precisar que la Constitución Política y la Ley 1952 de 2019, consagran los siguientes principios:

PRINCIPIOS Y NORMAS RECTORAS DE LA LEY DISCIPLINARIA	
Reconocimiento de la dignidad humana. Art. 1º	Debido proceso. Art. 12º
Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. Art. 2º	Investigación integral. Art. 13º
Poder disciplinario preferente. Art.3º	Presunción de inocencia. Art. 14º
Legalidad. Art. 4º	Derecho a la defensa. Art. 15º
Fines de la sanción disciplinaria. Art. 5º	Cosa Juzgada disciplinaria. Art. 16º
Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria. Art. 6º	Gratuidad de la actuación disciplinaria. Art. 17º
Igualdad. Art. 7º	Celeridad de la actuación disciplinaria. Art. 18º
Favorabilidad. Art. 8º	Motivación. Art. 19º
Ilícitud sustancial. Art. 9º	Congruencia. Art. 20º
Culpabilidad. Art. 10º	Cláusula de exclusión. Art. 21º
Fines del proceso disciplinario. Art. 11º	Prevalencia de los principios rectores e integración normativa. Art. 22º

Figura 1. Principios y normas rectoras de la ley Disciplinaria

Fuente. Procuraduría General de la Nación

La Constitución Política de 1991, configura uno de los ejes normativos en materia disciplinaria, y de donde emanan varios de los principios que constituyen su materialización. De esta forma encontramos que desde el artículo 1 al 10 de la misma, que se encuentran enmarcados en el Título I donde se establecen los derechos fundamentales y así mismo se encontraban delimitados en la Ley 734 de 2002 y en el actual Código General Disciplinario en la Ley 1952 de 2019. A partir de dicha afirmación, encontramos entonces que el derecho disciplinario en Colombia se enmarca en el respeto por la dignidad humana, la titularidad de la potestad disciplinaria y la autonomía de la acción, el poder preferente disciplinario emanado en la Procuraduría General de la Nación, el principio de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, la igualdad, la favorabilidad, la tipicidad, el debido proceso, entre otros.

De esta forma el proceso disciplinario en Colombia se encuentra regulado en el marco de un conjunto de principios orientadores para el cumplimiento de las garantías a los funcionarios públicos que se están inmersos en investigaciones de esta clase, y por lo tanto para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales frente a los derechos fundamentales y al modelo del Estado Social de Derecho.

En este contexto haremos una breve descripción de dichos principios, que servirán de argumento dentro del desarrollo de la presente monografía, toda vez que será sobre el análisis de los mismos, donde se plantea el debate jurídico.

El principio que se abordará será la favorabilidad que se enmarca dentro de la Constitución Política y en la Ley 1952 de 2019, y mediante se le permite al funcionario investigado o

sancionado disciplinariamente, la aplicación de la ley más favorable, independientemente si la norma se promulgó con posterioridad a la realización de la conducta. Dentro de dicho principio se configura una mayor protección jurídica, conforme lo dispone la Constitución Política a los servidores públicos o particulares sobre los cuales se aplique el régimen disciplinario colombiano.

El principio de favorabilidad se configura en el contexto penal, pero es aplicable su contenido garantista en el régimen disciplinario, materializándole al funcionario la aplicación de las normas más benignas al sujeto disciplinado y que resulten menos desfavorables, en el escenario sustancial así como en el procesal. Dicho principio ha sido abordado en el escenario jurisprudencial de la Corte Constitucional, bajo la definición de la aplicabilidad de la norma más permisiva o favorable, aun cuando esta sea promulgada con posterioridad, y se aplica de forma preferente ante la normas más restrictiva, materializando las disposiciones de la Constitución Política de 1991, en el artículo 29 y que se configura en el derecho penal, que exime a que se aplique en el régimen disciplinario.

Mediante Sentencia C-692, 2008, ha dicho la Corte Constitucional que aun cuando el artículo 29 de la Constitución se refiere a la aplicación del principio en “materia penal”, ello “(...) no impide que el legislador lo extienda a otros ámbitos del derecho sancionador, como el disciplinario. Tampoco conduce a que el juez deba interpretar restrictivamente esta garantía, que tiene pleno sentido y especial relevancia dentro de un estado social de derecho en otros contextos punitivos diferentes al penal.” (Corte Constitucional, Sentencia C-692, 2008)

Dentro del régimen de la Ley 1952 de 2019 se consagra dicho principio en el marco del artículo 9, de la siguiente manera:

En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, sustancial o procesal de efectos sustanciales, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Constitución Política. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

De esta forma, el principio de favorabilidad constituye un mandato constitucional en el ámbito penal, pero que se aplica en el régimen disciplinario y le permite al funcionario o particular que preste servicio al Estado, para que pueda acceder dentro de su procesos, a la aplicación de normas favorables, benignas o menos drásticas, tanto en el ámbito sustancial como en el procesal.

Sumado al principio de favorabilidad, encontramos el principio de legalidad que exige a la hora de aplicar el régimen disciplinario, que las conductas como las sanciones, se encuentren enmarcadas en la norma jurídica. Es decir, que al momento de cometerse la conducta, esta misma valla en contravía de los deberes que tienen los servidores públicos, que los mismos hayan sido tipificados dentro del marco jurídico y así mismo la sanción aplicable a la conducta. En palabras de la Corte Constitucional, ha afirmado que “el principio de legalidad, en materia disciplinaria, se traduce en que la investigación y juzgamiento de conductas calificadas como faltas, sólo

puede fundarse en disposiciones sustantivas preexistentes, que definan la falta y prevean la sanción”. (Corte Constitucional, Sentencia C-692, 2008)

En materia normativa, la ley 1952 de 2019, en el artículo 4 se establece que:

Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 4)

De esta forma, en Colombia, bajo los principios que enmarcan las garantías sustanciales y procesales, a la hora de investigar y sancionar una conducta que atente contra los deberes de los funcionarios públicos, dicha contravención deberá estar tipificada en la norma, así como también la sanción, protegiéndose al investigado o sancionado de la arbitrariedad judicial y administrativa, materializando el derecho fundamental a la igualdad ante la potestad punitiva del Estado.

El principio de tipicidad es otro pilar elemental en materia disciplinaria. En materia jurisprudencial, la Corte ha afirmado que el principio de tipicidad en el régimen disciplinario, exige que la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, deberá contener de manera clara y expresa, las conductas que serán sancionables y contenido de las infracciones. . La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que el principio de tipicidad se compone de dos aspectos, (i) que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción; y (ii) la

precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse; aspecto éste que se orienta a reducir al máximo la facultad discrecional de la administración en el ejercicio del poder sancionatorio que le es propio”. (Corte Constitucional, Sentencia C-030, 2012)

En este escenario existen otros principios que devengan también gran importancia en el régimen disciplinario, tal como sucede con el debido proceso y el de proporcionalidad, pero que será este último el objeto de análisis en el siguiente capítulo.

En relación con el presente acápite, es preciso establecer que el derecho disciplinario surge ante la necesidad de disciplinar la actuación de los funcionarios públicos, inicialmente consagrada bajo los resultados del inconformismo que llevo a la independencia de la Corona Española, y que llevo a la promulgación de las primeras constituciones políticas, evolucionando hasta la Constitución Política de 1991, donde se aborda la trascendencia hacia un Estado Social de Derecho, y conforme a ello, se expide el marco normativo que involucra los deberes, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades en las funciones de los servidores públicos y de los particulares que prestan servicios al Estado.

En la actualidad, y tras diecisiete años de vigencia de la Ley 734 de 2002, se promulgó la Ley 1952 de 2019, donde se dan algunos cambios en materia normativa disciplinaria, y que serán el objeto de debate en el abordaje de la presente monografía.

Capítulo 2. El principio de proporcionalidad en el derecho disciplinario colombiano

El principio de proporcionalidad, al igual que los principios que fueron estudiados en el primer capítulo es de vital importancia jurídica, en el marco de la rama disciplinaria en Colombia. Dicho principio se concreta con el principio de legalidad y funge como una medida que limita la discrecionalidad y la arbitrariedad de la potestad reconocida al Estado para sancionar en los diferentes escenarios jurídicos. Su origen está en el derecho prusiano de policía, en donde la proporcionalidad cumplía una función orientativa respecto de las intervenciones en la libertad individual. (Rainer, Martínez, & Zúñiga, 2012)

El principio de proporcionalidad ha sido definido como:

[E]l principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser “susceptible” de alcanzar la finalidad perseguida, “necesaria” o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos. (Barnes, 1994)

En otras concepciones doctrinales, es preciso citar a Alexy, (2007) citado por (Rodríguez, 2017), donde se señala en referencia al principio de proporcionalidad que el mismo debe responder a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Así mismo, asegura que el mismo no puede ser prevalente algunas veces y otras no. En el mismo contexto Bernal (2007) citado igualmente por (Rodríguez, 2017), afirma que dicho principio o es entendido como una norma jurídica que tiene como objetivo imponer un mandato de

optimización o como un conjunto de reglas, que apliquen en los casos requeridos, es decir, cuando se busque evaluar leyes que regulan asuntos sobre derechos fundamentales.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte Constitucional ha sido bastante amplia en desarrollar diferentes posiciones en relación con el principio de proporcionalidad, para efectos de la presente monografía se presentaran algunos de estos criterios. Así encontramos en Sentencia C-022 de 1996 que la Corte Constitucional, conceptuó el principio de proporcionalidad bajo tres conceptos parciales. El primero de ellos, la adecuación de los medios escogidos para la configuración del fin perseguido, la necesidad de la utilización de dichos medios, es decir que no exista otro medio que pueda garantizar al fin y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios, es decir el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes. (Corte Constitucional, Sentencia C-022, 1996)

Más adelante, mediante sentencia de tutela la Corte Constitucional afirmó que el principio de proporcionalidad configura una herramienta de uso amplio en el derecho constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos, que se funda en la concepción de los derechos como mandatos de optimización. Así mismo, el mismo configura como una limitación a la arbitrariedad, en tanto funciona como parámetro de control de los actos del Estado que intervienen, afectan o restringen los derechos constitucionales. (Corte Constitucional, Sentencia T-561, 2012)

Sobre los elementos que integran este principio, también ha hecho alusión la Corte Constitucional, argumentando que el mismo se encuentra revestido de tres subprincipio como son el subprincipio de idoneidad que permite que la medida sea encaminada a alcanzar el fin; el

de necesidad que dispone la intervención los derechos solo cuando no existan otros medios para obtener el objetivo final y el de proporcionalidad en sentido estricto permite evaluar si la intensidad de la vulneración derivada de la medida está justificada por la mayor satisfacción de otro principio constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia 162, 2013)

Bajo este escenario, se configura en el marco del Estado Social de Derecho, el principio de proporcionalidad, como un elemento central en la protección de derechos fundamentales, en el acceso a la justicia y como una limitación a la potestad sancionatoria del Estado, pues obliga a que las sanciones a imponer tengan proporción con el daño o la conducta realizada.

El principio de proporcionalidad analizado desde el contexto disciplinario, representa en la presente monografía gran importancia por constituir, el eje central para el desarrollo del análisis y del debate jurídico. En este ámbito, encontramos que el principio de proporcionalidad representa la concreción del principio de legalidad, y se fundamenta como una medida que limita la discrecionalidad y la arbitrariedad del poder sancionatorio del Estado. En el contexto de su núcleo esencial, se fundamenta en la prohibición de configurar normas con exceso de imposición en relación con las sanciones, pues estas deben estar directamente relacionadas con el hecho o la conducta.

En materia disciplinaria la Ley 734 de 2002, que rigió durante más de diecisiete años como régimen disciplinario, el artículo 18 disponía 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". (Congreso de Colombia, Ley 734 de 2002)

En el marco de la Ley 1952 de 2019, se ha determinado en el artículo 6 que:

ARTÍCULO 6. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria. La imposición de la sanción disciplinaria deberá responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

La sanción disciplinaria debe corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación de acuerdo con los criterios que fija esta ley. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 6)

Conforme a lo expuesto, en materia disciplinaria es el principio de proporcionalidad un eje central dentro de los principios que regulan dicha disciplina, y que le permiten a los investigados y sancionados las garantías constitucionales y la limitación al Estado en su potestad sancionatoria, toda vez que se deberán adecuar en el ordenamiento jurídico sanciones conforme a la falta o daño ocasionado, y no normas que se enmarquen en los caprichos del legislador.

Capítulo 3. Alcance jurídico del principio de proporcionalidad en las faltas y sanciones disciplinarias contempladas en la Ley 1952 de 2019

3.1 Los cambios referidos en el régimen disciplinario en relación con la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019

En el marco de la investigación es importante realizar una breve referencia de los cambios que se han generado con la promulgación de la Ley 1952 de 2019. Al respecto, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1. *Diferencias sustanciales en la etapa de indagación, investigación y juzgamiento*

Ley 734 de 2002	Ley 1952 de 2019
ETAPA DE INDAGACIÓN	
Finalidad	
Los que se buscaba era la verificación de la ocurrencia de la conducta, para de esta forma determinar la constitución de la falta, o si por el contrario la actuación se enmarcaba bajo una modalidad de exclusión de responsabilidad.	En el nuevo régimen, se tiene como finalidad realizar una plena identificación e individualización del presunto infractor. Es decir, que ya no se busca la adecuación de la conducta a una falta, sino que se tiene como objetivo delimitar las características del presunto infractor.
Termino	
En materia de términos, prevé el ordenamiento jurídico anterior, que sería de 6 meses y que el mismo se podría prorrogar hasta por otros seis	En los cambios que trajo consigo la ley 1952 de 2019, se establece una reducción del término, a 3 meses que también serán

meses, en casos de violaciones de derechos humanos o derecho internacional humanitario. 734 de 2002. prorrogables en los mismos casos de la Ley

Sanción por denuncia temeraria

En la normatividad anterior, se establecía para la imposición de sanción de multa, la celebración de audiencia y la respectiva resolución debidamente motivada. Con las nuevas reglas, primero se cita al quejoso a audiencia para que solicite pruebas y alegatos, y con posterioridad se podrá imponer la decisión debidamente motivada.

ETAPA DE INVESTIGACIÓN

Finalidades

En la etapa de investigación la Ley 734 de 2002, el artículo 150, se perseguía como finalidad dar claridad sobre los motivos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se cometió la conducta, el daño causado a la administración con la falta y la responsabilidad del investigado. En el Código General Disciplinario, se busca con la etapa investigativa verificar la ocurrencia del hecho o conducta, determinar la configuración como falta disciplinaria, o si por el contrario se adecua a una causal de exclusión de responsabilidad.

Contenido de la investigación disciplinaria

- | | |
|--|---|
| 1. La identidad del posible autor o autores. | 1. La identidad del posible autor o autores. |
| 2. La relación de pruebas cuya práctica se ordena. | 2. Fundamentación sucinta sobre la existencia del hecho o la omisión que se investiga |
| 3. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del investigado, una certificación de la entidad a la cual el servidor público esté o hubiere estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida. | 3. La relación de pruebas cuya práctica se ordena. |
| 4. La orden de informar y de comunicar la decisión, de conformidad con lo señalado en el Código. | 4. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del disciplinado, una certificación de la entidad a la cual el servidor público esté o hubiere estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida. |
-

5. La orden de informar y de comunicar la decisión.

Términos para adelantar

De manera general se establecía un término de 12 meses. Cuando se tratara de faltas gravísimas entonces el término sería de 18 meses y con posibilidad de ampliarse hasta 24 meses cuando fuesen varias las faltas o dos o más sujetos, Término general 12 meses.

Con la nueva normatividad, se reduce el tiempo a 6 meses, con la posibilidad de prórroga cuando se trate de varias faltas o de más inculpados.

En los casos que hiciera falta la práctica de pruebas que modificaran la situación, entonces existía la posibilidad de una prórroga hasta por la mitad del tiempo.

Cuando se trate de vulneración a derechos humanos o al derecho internacional humanitario se configura un término para la investigación de 18 meses y al igual que en la ley anterior, cuando haga falta practicar pruebas que modifiquen la situación, entonces se podrá establecer una prórroga de 3 meses.

Recursos frente a la suspensión provisional

Respecto a los recursos frente a la suspensión provisional, la norma anterior regulaba el recurso de consulta y solo el de reposición en los procesos que fuesen de única instancia.

En el Código General Disciplinario solo procede el recurso de consulta.

Archivo de investigación en etapa de evaluación de investigación

En el Código Disciplinario Único, solo procedía el recurso de reposición.

Con la nueva normatividad, solo procede el recurso de apelación

Contenido de la decisión de cargos

No se configura el análisis de la ilicitud sustancial.

Por su par el Código General Disciplinario, contempla el análisis de la ilicitud sustancial

ETAPA DE JUZGAMIENTO

Auto que llama a audiencia y fórmula cargo

En el Código Disciplinario Único, se hablaba de una serie de requisitos configurados en el artículo 163	Con la modificación, se mantienen los mismos de la Ley 734 de 2002, pero adicionando el análisis de la ilicitud sustancial.
---	---

Celebración de audiencia

Con la norma anterior, no se configurara audiencia en esta etapa.	En las nuevas disposiciones, se contempla la celebración de una audiencia con un término no menor a cinco días ni mayor a quince, posterior a la notificación del auto que cita a audiencia.
---	--

Tipo de naturaleza del trámite

Escritural

Oral

Tipo de naturaleza de la segunda instancia

Escritural

Escritural

RECURSOS

Procedencia del recurso de reposición

En materia de recursos, en la Ley 734 de 2002 procedía el recurso de reposición sobre la decisión de nulidad, la negación de la solicitud de copias o pruebas al investigado o a su apoderado, y contra el fallo de única instancia	En la nueva norma, se establece que procederá contra la decisión que niega nulidad; la negación de la solicitud de copias o pruebas en etapa de investigación, no procedencia de la objeción dictamen, la decisión que niega la acumulación y contra el fallo de única instancia proferida por la Jurisdicción disciplinaria o quien haga sus veces.
---	--

Procedencia del recurso de apelación

Frente al recurso de apelación, este procederá contra el auto que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de archivo y el fallo de primera instancia.	En la nueva norma, procede por las mismas causales, pero también contra la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia.
--	---

Oportunidad

En materia de oportunidad para interponer los recursos de reposición y apelación, el Código Disciplinario Único establecía que se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la última notificación.

En la nueva normatividad, los recursos en la etapa de investigación procederán desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los cinco (5) días siguientes a la notificación respectiva.

Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia.

Si la notificación de la decisión se hace en la etapa de juicio, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia.

Si las mismas se realizaren en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar.

Si la misma se realiza en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca decisión a impugnar.

Es decir, que no son muchos los cambios en este contexto.

Sustentación

Sobre la sustentación de los recursos, la norma anterior establecía la interposición de los mismos a través del medio escritural ante la función que profirió la decisión, de no ser así, entonces serían declarados desiertos. La sustentación del recurso se hacía en los términos de impugnación y cuando la decisión se haya tomado en estrados, entonces la sustentación sería oral.

Con la promulgación de la Ley 1952 de 2019, se continúa con el medio escritural para sustentar los recursos y en la etapa de juicio la sustentación de los recursos se hará verbalmente en audiencia o diligencia, o en la respectiva sesión, según el caso.

3.2 Del régimen sancionatorio en la Ley 1952 de 2019

Respecto a las sanciones a imponerse en el régimen sancionatorio de la Ley 1952 de 2019, encontramos que el artículo 46 realiza una clasificación sobre las faltas disciplinarias. Las mismas al igual que en el régimen anterior, serán graves, gravísimas y leves. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Sobre los criterios para imputar la gravedad o levedad de las faltas, el artículo 47 hace referencia, a los siguientes elementos que se deberán configurar. De esta forma, se deberá acreditar la naturaleza esencial del servicio, el grado de perturbación, la jerarquía del servidor público, la trascendencia social de la conducta o el daño causado, las modalidades y circunstancias de tiempo, modo y lugar, la motivación del comportamiento. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Sobre las clases y los límites de las sanciones disciplinarias el artículo 48, configura cada una de las modalidades que se adoptaran, y como cambio sustancial, la amonestación no será una de ellas. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Así mismo, se contempla en el artículo 49 las definiciones de las sanciones, que se desconocían en la norma anterior, y en el artículo 50 la graduación de la sanción. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Respecto a la clasificación de las faltas, el artículo 52 contemplan las faltas relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional

Humanitario, en el artículo 53, las faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales y en el artículo 54 las faltas relacionadas con la contratación pública. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Como faltas gravísimas, el Código General Disciplinario, preceptúa 7 comportamientos, entre ellos la celebración de contratos de prestación de servicios en el cual se pacte como objeto el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que exijan la configuración de los requisitos de un contrato laboral; la intervención en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contratos estatales con personas que se encuentren inhabilitadas o hayan incurrido en causales de incompatibilidad conforme lo establece la norma, o que se omitan los estudios técnicos, financieros y jurídicos previo a la ejecución del mismo, o que no cuenten con la debida licencia ambiental; la participación en la etapa precontractual o contractual causando el detrimento del patrimonio público; entre otras. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

Las Faltas relacionadas con el servicio o la función pública, se regulan en artículo 55 y en el 56 se contemplan las faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

Dentro del mismo contexto, establece la normatividad las faltas relacionadas con la hacienda pública, las faltas relacionadas con la acción de repetición, las faltas relacionadas con la salud pública, los recursos naturales y el medio ambiente y las faltas relacionadas con la intervención en política. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

En el artículo 61 se clasifican las faltas relacionadas con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales y en el 62 las faltas relacionadas con la moralidad pública y que se refieren a comportamiento como ofrecer la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, es decir favorecimiento y cometer actos arbitrarios e injustificados contra otro funcionario público que haya denunciado hechos de corrupción. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 61)

Finalmente, se encuentran dentro del artículo 63 reglas las faltas atribuibles a los funcionarios judiciales y a los jueces de paz., en el artículo 64 las faltas relacionadas con el régimen penitenciario y carcelario y en el artículo 65 las faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 63,64 y 65)

Sobre las faltas graves y leves, el artículo 67 hace referencia a que se configuran con el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 67)

Conforme a las disposiciones legales enmarcadas en el Código General Disciplinario, es importante afirmar que conforme a las nuevas disposiciones normativas la responsabilidad disciplinaria y que configure una sanción, serán a título de dolo o culpa, y quedan proscritas todas las formas de responsabilidad objetiva, situación que se diferencia de la norma anterior, que no configuraba de manera clara dichas expresiones, y en consecuencia era obligatorio remitirse al concepto dado en materia penal.

3.3 Pregunta de investigación

El derecho disciplinario en Colombia, ha sido objeto de un gran número de debates en diferentes escenarios, siendo el académico el de nuestra preferencia, para emprender un nuevo análisis referente a los cambios que generó en el ordenamiento jurídico la promulgación de la Ley 1952 de 2019.

El derecho disciplinario busca a través de su régimen de deberes, que quienes cumplen funciones públicas cumplan con los fines de su cargo y los del Estado Social de Derecho, por lo que su alcance se establece en la protección del deber que tienen los funcionarios de dar cabal cumplimiento a su cargo.

La Honorable Corte Constitucional, ha afirmado que el derecho disciplinario se integra de normas de carácter sustancial y procedimental, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. (Corte Constitucional, Sentencia C-341, 1996)

El régimen disciplinario, se enmarca bajo un conjunto de principios, bajo los cuales se deben regir la tipificación y las sanciones de las faltas concebidas en dichas normas. Los principios concebidos en la Ley 1952 de 2019 son el principio de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, igualdad, favorabilidad, tipicidad, debido proceso, entre otros. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019)

No obstante, bajo la promulgación de la Ley 1952 se planteó un nuevo régimen de faltas y sanciones, que abarcan el estudio de la monografía, que busca determinar ¿Cuál es el alcance jurídico del principio de proporcionalidad en las faltas y sanciones disciplinarias contempladas en la Ley 1952 de 2019?

Como lo hemos venido analizando, el Código General Disciplinario, adopto varias disposiciones que estaban configuradas en la ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, en materia de principios y normas rectoras del régimen disciplinario colombiano, tales como el respeto por la dignidad humana, el debido proceso, la titularidad de la potestad disciplinaria, el poder preferente, la legalidad, la igualdad, la favorabilidad, la culpabilidad, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, la razonabilidad y la proporcionalidad.

No obstante, en el ámbito de la configuración de las sanciones disciplinarias, el legislador introdujo una serie de cambios. En materia de la clasificación, seguirán siendo las faltas graves, gravísimas y leves, pero en las modalidades de faltas, se eliminó la amonestación y se estableció con claridad y de manera taxativa las sanciones de:

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

iii. Suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 48 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave.

iv. Suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 24 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.

v. Suspensión en el ejercicio del cargo de 1 a 18 meses para las faltas graves culposas.

vi. Multa de 20 a 90 días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.

vii. Multa de 5 a 20 días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas. (Congreso de Colombia, Ley 1952, 2019, Art. 9)

En cuanto a los criterios, para la determinación de la sanción, la nueva disposición normativa, fue novedosa en la imposición de criterios de atenuación y agravación, de la siguiente forma:

Tabla 2. *Circunstancias de agravación y atenuación en el Código General Disciplinario*

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

Fuente: *Ámbito Jurídico*

Conforme a ello, encontramos que las nuevas disposiciones han sido más claras y expresas al momento de la imposición de las sanciones, eliminando los vacíos que existían en la norma anterior, en esta materia.

En cuanto al concurso de faltas, también el legislador fue claro en establecer bajo qué criterios se podrá aumentar la sanción, cuando exista este fenómeno.

La exposición de dichas disposiciones legales, permite evidenciar que la nueva normatividad en materia disciplinaria en Colombia deja claridad sobre los máximos y los mínimos en materia de sanciones disciplinarias, es decir que las faltas gravísimas por dolo serán sancionadas con la destitución e inhabilidad de 10 a 20 años, las gravísimas con culpa gravísima con destitución e inhabilidad de 5 a 10 años, la suspensión operará de 3 a 48 meses e inhabilidad especial por este mismo término cuando la falta gravísima se realice con culpa grave y suspensión de 3 a 24 meses con inhabilidad especial por el mismo término cuando la falta se configure como grave dolosa.

En relación con las faltas graves culposas, la Ley 1952 de 2020, prevé una sanción de 1 a 18 meses en la suspensión del cargo.

En materia de multas, estas serán impuestas por faltas leves dolosas con 20 a 90 días del salario devengado y para las faltas leves culposas una multa de 5 a 20 días de salario devengarlo para la época en que cometió la conducta.

De esta manera, ya el legislador no le permite al operador judicial en materia disciplinaria, para que se impongan bajo criterios aislados a la norma, la sanción a imponerse en el marco de las conductas dañosas de competencia del derecho disciplinario. Conforme a lo expuesto, es importante destacar que la nueva normatividad es más clara, garantista y expresa en cuanto a la imposición de las sanciones, dando cumplimiento a los principios rectores de esta norma.

Así mismo en materia de proporcionalidad, la Ley 1952 da cumplimiento a la configuración de mayores sanciones para las conductas graves y gravísimas, y menos drásticas para las conductas lesivas, es decir que a mayor daño, mayor sanción y a menor daño, menor sanción.

Sin embargo, la promulgase la nueva normatividad, es evidente que quienes hayan sido juzgados con la Ley 734 de 2002 por faltas clasificadas como gravísimas dolosas, seguirán siendo tratados con el mismo trazo jurídico, sin embargo, quienes hayan sido responsables por faltas gravísimas o con culpa gravísima, la sanción se reduce hasta en la mitad, lo que permite establecer que si bien es más garantista la nueva norma, y configura un poco el dejar atrás el fenómeno del aumento de sanciones, como ocurre en el derecho penal, dicha disposición resulta contraria al principio de proporcionalidad, y por lo tanto también pudiese atentar contra el principio de favorabilidad, desconociendo las garantías de la Constitución Política y de la ley, es este escenario.

Bajo los argumentos expuestos, debemos establecer que el alcance sobre el principio de proporcionalidad de las sanciones establecidas en la Ley 1952 de 2019, configura un escenario de garantías en cuanto a la delimitación de la sanción conforme al daño ocasionado, sin por supuesto dejar de hacer una crítica, en materia del aumento de sanciones que como se ha evidenciado en el derecho penal, solo contribuye a robustecer el fenómeno del populismo punitivo, sin que se pueda corregir, eliminar o disminuir el problema de fondo, ya que como lo establece la norma, el funcionario público o el particular que presta sus servicios al Estado, deberá ser una persona íntegra que contribuya al cumplimiento de los fines del Estado.

De esta forma, la transición de un régimen al otro, resulta desproporcional y desfavorable, cuando configura en el escenario de las faltas gravísimas dolosas, las mismas consecuencias jurídicas, y en cambio para los sujetos sancionados por faltas gravísimas con culpa gravísima, entonces el tratamiento de la nueva norma, resultara favorable en materia sancionatoria.

Conclusiones

El derecho disciplinario tiene origen en el marco de las tendencias desarrolladas en Europa, pero en Colombia, surge como una necesidad posterior a la gran independencia del régimen de la Corona Española, y que conllevó a la promulgación de un nuevo gobierno, en el cual se debía vigilar y controlar la conducta del servidor público, configurándose su acervo normativo mediante las diferentes constituciones que se comenzaron a expedir desde la época de Bolívar hasta 1886. Con posterioridad se dieron cambios trascendentales normativos, y bajo el marco de la Constitución Política de 1991, comenzó a consolidarse un régimen disciplinario, con un procedimiento claro y expreso, que quedó planteado en la Ley 734 de 2002, y que tuvo su vigencia por más de diecisiete años.

El Congreso de la República promulgó la Ley 1952 de 2019, donde se reglamenta el Código General Disciplinario, donde se ha centrado la pregunta de investigación, enmarcadas en determinar ¿Cuál es el alcance jurídico del principio de proporcionalidad en las faltas y sanciones disciplinarias contempladas en la Ley 1952 de 2019?, lo que nos llevó a concluir, que si bien el régimen sancionatorio impuesto por la Ley 1952 de 2019, resulta más garantista al delimitar criterios, límites y máximos de las sanciones, respetándose los principios de legalidad, tipicidad, favorabilidad y proporcionalidad, existen escenarios propios, en materia de transición de un régimen al otro, que resultan contrarios a dichos principios rectores, al configurar en el escenario de las faltas gravísimas dolosas, las mismas consecuencias jurídicas, y en cambio para los sujetos sancionados por faltas gravísimas con culpa gravísima, entonces el tratamiento de la nueva norma, resultara favorable en materia sancionatoria.

De esta forma, debemos concluir, que si bien resulta el nuevo régimen novedoso en diferentes aspectos, que su eje central se centra en la eliminación de la corrupción administrativa y el funcionamiento eficaz de la administración pública, es también importante destacar que el legislador configuro aspectos como el planteado anteriormente, donde la norma configura un riesgo para principios rectores del derecho disciplinario como la proporcionalidad y la favorabilidad, al no dar el mismo tratamiento en materia sancionatoria, a los funcionarios sancionados previamente con faltas gravísimas y a los sancionados con faltas gravísimas con culpa gravísima, lo que sugiere una recomendación al legislador, teniendo en cuenta que el fin perseguido con un nuevo régimen disciplinario, es garantizar al investigado o sancionado sus derechos fundamentales y cohibir al operador judicial de una actuación arbitraria.

Referencias

- Ámbito Jurídico. (2019). Conozca los cambios que el nuevo Código Disciplinario hizo sobre las faltas y sanciones. Recuperado el Noviembre de 2020, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/procesal-y-disciplinario/conozca-los-cambios-que-el-nuevo-codigo>
- Barnes, J. (1994). Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario. *Revista de Administración Pública*, Pág. 500.
- Buitrago, G. V. (2018, Pág. 1). *El derecho disciplinario en la época de la República, siglo XIX*. Recuperado el Octubre de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/331217571_El_derecho_disciplinario_en_la_epoca_de_la_Republica_siglo_XIX
- Congreso de Colombia. Ley 13 de 1984, "Por la cual se establecen normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa". (Congreso de Colombia). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14630>
- Congreso de Colombia. Ley 165 de 1938, "Por la cual se crea la carrera administrativa." (Congreso de Colombia). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>
- Congreso de Colombia. Ley 190 de 1995, Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad de la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa (Congreso de Colombia). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-190->

Corte Constitucional, Sentencia 162 de 2013, Referencia: Expedientes T-3.715.872, T-3.715.877, T-3.725.888, T-3.729.327 y T-3.732.355. (M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-162-13.htm>

Corte Constitucional, Sentencia 725 de 2000, Referencia: expediente D-2658 (M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-725-00.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-030, 2012, Referencia: expediente D-8608 (M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47729>

Corte Constitucional, Sentencia C-125 de 2003, Referencia: expediente D-4059 (M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA). Recuperado el 12 de Agosto de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-125-03.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D125%2F03&text=En%20el%20terreno%20del%20derecho,sometidos%20a%20una%20especial%20sujeci%C3%B3n>.

Corte Constitucional, Sentencia C-229 de 1995, Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral segundo del artículo 104 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios". (M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2266>

Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1996, Referencia: Expediente D-1135 (M.P. Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-692, 2008, Referencia: expediente D-7147 (M.P. DR. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-692-08.htm#:~:text=C%2D692%2D08%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20derecho%20disciplinario%20constituye%20una,la%20garant%20C3%ADa%20del%20debido%20proceso.>

Corte Constitucional, Sentencia No. C-022 de 1996, Ref.: Expediente No. D-1008 (M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-022-96.htm#:~:text=El%20concepto%20de%20proporcionalidad%20sirve,reducci%20C3%B3n%20es%20proporcionada%20C%20a%20la>

Corte Constitucional, Sentencia T-561 de 2012, Referencia: expediente T-3401449 (M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA). Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-561-12.htm>

Dávila, M., (2018). *Análisis del principio de culpabilidad en el Derecho disciplinario colombiano*. Recuperado el 2020, de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15820/1/Articulo%20de%20investigaci%C3%B3n%20Cristian%20Davila.pdf>

Daza, P. F. (s.f.). *La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente?* Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte. Recuperado el 2020, de <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488389/La+naturaleza+jur%C3%ADdica+del+derecho+disciplinario+%20BFaut%C3%B3noma+e+independiente/37c6ee7d-e92c-46ed-b1be-849d4a2a3023>

Mora, C. A., & Peña, M. (1977, Pág. 33). *Historia socioeconómica de Colombia (3.a ed.)*. Bogotá: Editorial Norma.

Rainer, A., Martínez, E., & Zúñiga, U. (2012). *EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*. Recuperado el Octubre de 2020, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000100003

Rodríguez, M. C. (2017). *ORIGEN Y TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN COLOMBIA*. Recuperado el Octubre de 2020, de [file:///C:/Users/YERLI/Downloads/Dialnet-OrigenYTratamientoConstitucionalDelPrincipioDeProp-6857130%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/YERLI/Downloads/Dialnet-OrigenYTratamientoConstitucionalDelPrincipioDeProp-6857130%20(1).pdf)