

CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO



El Congreso culminó el trámite del proyecto de ley que contiene el futuro Código General Disciplinario, el cual consta de 265 artículos y determina los sujetos disciplinables; las causales de extinción de una acción o de la sanción y los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses de los servidores públicos, entre otros temas procesales y sustanciales.



Adicionalmente, se incluye el régimen de los notarios, el de los funcionarios de la Rama Judicial y se determinan las atribuciones de policía judicial del Ministerio Público.

Cabe resaltar que la normativa aplicará también a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Sumado a ello, los indígenas con esas mismas funciones serán sujetos disciplinables.





Además, cuando se trate de personas jurídicas, la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la junta directiva.



Sanciones

Las sanciones previstas son Destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años para las faltas gravísimas dolosas, o de 5 a 10 años si se trata de las realizadas con culpa gravísima. La suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 48 meses, en el caso de faltas gravísimas con culpa grave, o de tres a 24 meses si fue una falta grave dolosa, y de 1 a 18 meses para las faltas graves culposas



En cuanto a las multas, estas serán de 20 a 90 días de salario básico devengado en la época de los hechos, cuando se trate de una falta leve dolosa, o de 5 a 20 días del sueldo si es una falta leve culposa.

La futura norma deroga la totalidad de la Ley 734 del 2002, al igual que diversos artículos de la Ley 1474 del 2011 y algunos numerales del artículo 7° del Decreto 262 del 2000.



El código entrará a regir cuatro meses después de su sanción, salvo las disposiciones relativas al procedimiento, que aplicarán desde el 1° de enero del 2017. En todo caso, los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.



En cuanto a los ASPECTOS SUSTANCIALES, los temas objeto de cambios fueron los siguientes: a) La reorganización, complementación y adición de los principios mínimos que debe regir el derecho disciplinario; b) La culpabilidad disciplinaria; c) La prescripción disciplinaria; d) La organización y ajuste de las faltas gravísimas y la creación de otros comportamiento típicos de esta naturaleza; e) Modificación del régimen de sanciones disciplinarias; f) La aplicación del principio de favorabilidad



Respecto de los TEMAS PROCESALES, los cambios consistieron en los siguientes: a) La doble instancia para los aforados; b) La adopción de un procedimiento disciplinario único; c) Las modificaciones del derecho de defensa, como consecuencia del cambio del procedimiento; d) La creación de un régimen probatorio propio para el derecho disciplinario; e) Los beneficios por colaboración.



TEMAS SUSTANCIALES

El principio que reconoce el respeto por la dignidad de la persona humana, habida cuenta de su inobjetable importancia dentro del Estado Social de Derecho y del lugar preponderante que en materia internacional se ha dado a los Derechos Humanos.

1. Reorganización, complementación y adición de los principios mínimos que debe regir el derecho disciplinario.

Los de especialidad y subsidiariedad, en relación con la tipicidad disciplinaria, en el sentido de acudir a los tipos de la ley penal siempre y cuando la conducta no se adecue especialmente a los tipos disciplinarios.



El de la ilicitud sustancial, que si bien no sufrió ningún cambio en cuanto a su concepción, su definición sí puede ofrecer una mayor claridad conceptual, la cual es acorde con el desarrollo de la jurisprudencia y aportes de la doctrina en los últimos años.

El de investigación integral, que si bien es un principio del derecho disciplinario de él se extrañaba alguna mención.

El de derecho a la defensa, en donde claramente se introdujo un cambio necesario, como lo es el de la obligatoriedad de que el disciplinado esté asistido de un defensor en la etapa de juzgamiento.

El del derecho de los sujetos procesales a que se les entregue de manera gratuita copia simple o reproducción de los autos interlocutorios, del auto de citación a audiencia y formulación de cargos y de los fallos que se profieran.

El de congruencia que nada se decía en las normas rectoras del Código Disciplinario, pese a la obviedad de su ineludible aplicación, omisión que podía generar la adopción de decisiones incorrectas. Este principio rector tendrá por finalidad que el disciplinado solo pueda ser declarado responsable por hechos o faltas disciplinarias que consten en la formulación de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación

El de la cláusula de exclusión probatoria, referida a aquella prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales. Su objetivo es que se expulse por regla general la prueba obtenida de manera ilícita, pero señalando las excepciones, como son los casos de fuente independiente, vínculo atenuado, el descubrimiento inevitable y los demás que establezca la ley

2. La culpabilidad disciplinaria

El proyecto introdujo algunos conceptos que son absolutamente necesarios para clarificar unos puntuales aspectos de la estructura de la responsabilidad disciplinaria.



Sobre el particular, la propuesta consiste en definir los conceptos de dolo y culpa en materia disciplinaria, pues es claro que el actual Código no cuenta con la definición del primer título de imputación subjetiva (dolo) y que sobre la culpa pesan algunas críticas.

Respecto al dolo podemos advertir que su redacción es similar al que se encuentra establecido en el Código Penal. Sin embargo y a pesar de que son claras las diferencias que existen entre una y otra especie de derecho sancionador, la conclusión final fue que es mejor optar por un concepto no tan cerrado para que no se le imposibilite al funcionario valorar las diferentes modalidades en que se puede configurar este especial título de imputación subjetiva.

En tal sentido, la definición del dolo y de la culpa está soportada con contenidos propios de la dogmática disciplinaria, respecto de los cuales no existía ninguna mención en el estatuto actual. Por esa misma línea, en el proyecto se establece que la culpa leve no es sancionable disciplinariamente.

Esta modificación tiene un impacto importante, pues la autoridad disciplinaria deberá tener presente que aquellos descuidos mínimos no podrán ser reprochables.

3. La prescripción disciplinaria

La propuesta de reforma pretende ajustar y clarificar el instituto jurídico de la prescripción, pues se llegó a la conclusión sobre la inconveniencia de seguir manteniendo, en forma simultánea, la caducidad y la prescripción, aspectos que fueron introducidos por la Ley 1474 de 2011.

No obstante, el proyecto retoma el tiempo de los diez años del estatuto anticorrupción, para lo cual se hace la siguiente división: siete (7) años para la primera instancia y tres (3) para la segunda

La organización y ajuste de las faltas gravísimas y la creación de otros comportamientos típicos de esta naturaleza
El proyecto también se ocupa de organizar la mayoría de los comportamientos que el legislador considera como faltas disciplinarias. De ese modo, el ejercicio efectuado consistió, por una parte, en clasificar las faltas gravísimas, encuadrándolas en ciertos capítulos para evidenciar su particular especialidad.







**Faltas relacionadas con
el régimen
penitenciario y
carcelario y faltas que
coinciden con
descripciones típicas de
la ley penal.**



Relacionado con este último aspecto, vale la pena mencionar el hecho de haberse reubicado el actual numeral 1 del artículo 48 del CDU, que se refiere a la configuración de una falta disciplinaria por la realización de una conducta descrita en un tipo penal objetivo. El cambio no es solo formal o cosmético, sino que es un claro mensaje para la autoridad disciplinaria de que antes que todo deberá examinar la conducta del investigado y confrontarla con la tipología disciplinaria propia, en atención a los principios de especialidad y subsidiariedad referidos anteriormente.



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

En cuanto a las faltas graves y leves, el proyecto también aclara que se estará en presencia de una falta disciplinaria grave o leve por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la incursión al régimen de prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima, con lo cual se busca enfatizar, de una vez por todas, que las faltas gravísimas son normas especiales.

Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las siguientes: Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley. Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 346 de la Constitución Política Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes, que están orientadas a reprochar de manera más fuerte aquellas conductas que impliquen manejo indebido de recursos del Estado.

Por último y en virtud del principio de especialidad, algunos deberes y prohibiciones fueron recogidos por la descripción típica de la respectiva falta gravísima, pues no era necesario que el estatuto hiciera una doble mención de dichos comportamientos. Del mismo modo, algunas faltas gravísimas pasaron a ser deberes y prohibiciones, pues su connotación no ameritaba seguir considerándolas como los comportamientos más gravosos.

De esa manera y para seguir con el orden del articulado, miremos con atención la comparación de los textos, en la forma en que se ha venido haciendo, pero con una advertencia de suma importancia: en este apartado solo se revisarán el Título IV del Libro I y el título único del Libro II, que en esencia corresponden a todas las hipótesis de faltas disciplinarias, a partir de la distinción de derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de intereses y los comportamientos que de manera especial han sido catalogados como faltas gravísimas.

En otras palabras, en la siguiente comparación no se incluirán los artículos 47, 48, 49, 50, 51 y 52 del nuevo texto, que se refieren a la clasificación de las faltas y las sanciones, los cuales corresponden a los artículos 42, 42, 44, 45, 46 y 47 del actual Código Disciplinario Único. Unos y otros corresponden al Título V del Libro I del actual Código y del proyecto, los cuales se revisarán en un apartado distinto.



4. Modificación del régimen de sanciones disciplinarias

La reforma también introduce cambios en los límites de las sanciones disciplinarias, haciéndolas más acordes con la naturaleza de la imputación subjetiva. Esto significa reducir la sanción de inhabilidad para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima, la cual oscilaría de 3 a 10 años, diferenciándola claramente de un comportamiento doloso, respecto de los cuales el proyecto mantiene la severidad de la inhabilidad mínima de 10 años, pues así lo ha dejado claro la Corte Constitucional en recientes pronunciamientos y, valga decirlo, esa severidad es más que necesaria para los temas de corrupción pública, en todas y cada una de sus modalidades, y para los casos de evidente ineficacia administrativa que tanto daño le hacen al desarrollo nacional y territorial.

Así mismo y respecto a los criterios de agravación y atenuación de la sanción, ellos se dividieron de forma técnica, para que la autoridad disciplinaria pueda aplicarlos conforme a su especial naturaleza.



Igualmente y acorde con los efectivos beneficios por colaboración, se hace necesario ajustar los mínimos de las sanciones disciplinarias consistentes en suspensión y multa. Para ello, y en lo que tiene que ver con las faltas gravísimas realizadas con culpa grave y las faltas graves dolosas, el término de suspensión comenzaría desde los tres meses y no de un mes como está actualmente vigente. Del mismo modo, tanto para las faltas leves dolosas como culposas se adopta la sanción de multa, cuya cuantía se estableció de forma proporcional. En ese sentido, se elimina la sanción de amonestación a la hoja de vida.



**5. La
aplicación
del principio
de
favorabilidad**



Se redujeron, es necesario que el proyecto contemple unos instrumentos efectivos para que pueda aplicarse el principio de favorabilidad, pues este también aplica para quienes estén cumpliendo la sanción disciplinaria. De no hacerse esta mención expresa, podría ocasionarse un vacío que generaría criterios encontrados y varias actuaciones administrativas innecesarias, situación que debe evitarse a toda costa.

Súmese a ello que en el derecho disciplinario no existe una autoridad que desempeñe una función como el que guarda las proporciones cumplen los jueces de ejecución de penal en el ámbito del derecho penal, quienes se encargan de resolver, entre otros asuntos, los temas de la aplicación del principio de favorabilidad. De esa manera, el artículo 270 del proyecto es un instrumento nuevo, el cual no tiene una norma con la cual compararse.

Normas del Libro III, correspondientes al régimen especial, que no sufrieron ningún cambio sustancial. Libro III tanto del proyecto de reforma como del Código Disciplinario Único actualmente vigente desarrolla, como una cuestión especial, el régimen de los particulares y el régimen de los notarios. En tal forma y a pesar de que estas normas no sufrieron cambios sustanciales, se procede a efectuar la comparación de normas para seguir con el orden del articulado y para visualizar algunos ajustes formales



TEMAS PROCESALES

La propuesta de reforma se ocupó principalmente de los siguientes aspectos:



1. La doble instancia para los aforados.
2. La adopción de un procedimiento disciplinario único.
3. La creación de un régimen probatorio propio para el derecho disciplinario.
4. Los beneficios por colaboración.



Así las cosas, en los siguientes numerales se efectuarán las explicaciones de estos bloques temáticos y se compararán los textos del proyecto con los del Código Disciplinario Único actualmente vigente. De manera adicional y en aquellas normas en donde no se hayan hecho cambios sustanciales, de todas maneras se realizará la comparación de los articulados, por cuanto hay algunos ajustes que son principalmente formales.

Normas disciplinario del procedimiento de cambios sustanciales. Tanto el proyecto de reforma como el actual Código Disciplinario Único se componen de cuatro libros, en donde el último de ellos se refiere al procedimiento disciplinario. Este último libro actualmente tiene doce (12) títulos, número que coincide con los que se propone en la reforma. Sin embargo, hay una diferencia sutil en los nombres de cada uno de ellos, para lo cual resulta provechoso compararlos de manera muy general

A partir de la anterior clasificación, quiere decir lo anterior que los títulos de este libro se mantienen en su mayoría, salvo los siguientes aspectos: a) El Título IX, actualmente denominado **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**, es reemplazado por el título llamado **PROCEDIMIENTO**, producto de que la propuesta acoge un único procedimiento. b) Es decir, mientras el actual Código tiene una clasificación de un procedimiento ordinario y algunos procedimientos verbales ¿en dónde sobresale el procedimiento verbal, la propuesta de reforma acoge un procedimiento único.

c) Como consecuencia de lo anterior, el actual Título XI del CDU denominado **PROCEDIMIENTOS ESPECIALES** se eliminaría y en su lugar quedaría el título **RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL**, que actualmente es el Título XII;
d) Y como nuevo Título XII de la propuesta de reforma estaría la **TRANSITORIEDAD, VIGENCIA Y DEROGATORIA**, disposiciones que en el actual Código no se incluyeron en un título aparte. “Hecha la anterior explicación podemos decir que, salvo los Títulos II (competencia), VI (pruebas) y XI (procedimiento), ningún otro título sufrió un cambio sustancial que amerite mayor comentario.



Por ello, en este apartado miremos el comparativo del articulado de estos aspectos que corresponden a los Títulos I, III, IV, V, VII, VIII, X, XI y XII de la propuesta de reforma, con el fin de detectar algunos ajustes menores que se introdujeron, pero que no representan un cambio tan significativo como los restantes títulos.



LA DOBLE INSTANCIA PARA LOS AFORADOS

El proyecto extiende la doble instancia a los procesos disciplinarios que se deban seguir contra servidores públicos aforados, con el fin de potenciar las garantías y los derechos de quienes, en estos procesos, puedan ser eventualmente sujetos disciplinables.

En efecto y pese a la existencia de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional que declaran ajustada a la Carta Política la existencia de actuaciones judiciales y disciplinarias en única instancia, el proyecto se inclina por crear un mecanismo que garantice la efectividad del principio de doble instancia, respecto de los altos funcionarios del Estado que actualmente se investigan por parte del Procurador General de la Nación.



Para tal efecto, el proyecto asigna al Procurador General de la Nación la competencia en segunda instancia de los procesos que se adelanten en primera instancia por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, atribuyendo a esta ultima la competencia para la investigación de los siguientes funcionarios.

El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en estos casos aunque hayan dejado de ejercer el cargo.



Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor de la Contraloría General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D. C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Junta Directiva de la autoridad nacional de televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones.

El Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado.





Esta modificación se articula de manera coherente con la adopción de un procedimiento disciplinario único en el que la instrucción del proceso, correspondiente a la etapa de investigación, se surtiría bajo el esquema tradicional escrito, mientras que la etapa de juicio y la emisión del fallo de primera instancia se adelantarían en forma oral.

En tales circunstancias, la actuación del Despacho del Procurador General de la Nación se circunscribiría a la resolución de la segunda instancia de los procesos que en primera conoce la Sala Disciplinaria, respecto de los altos funcionarios del Estado. De esta forma, se consideró que la preservación del principio de doble instancia se hace necesaria de conformidad con el estándar internacional que procura asegurar que toda decisión sea revisada por el superior. Ahora bien, se refuerza en el nuevo esquema el ejercicio de atribuciones disciplinarias por parte de la Sala en tanto que la asignación de competencias debe hacerse por ley y no mediante designación por parte del Procurador General de la Nación.



La adopción de un Procedimiento disciplinario único

En cuanto a la adopción de un único procedimiento en el texto de proyecto de reforma del Código, podemos decir que el derecho disciplinario no puede ser ajeno a los sistemas procesales que se han establecido en el ordenamiento jurídico interno, los que a su vez se han estructurado atendiendo la normatividad internacional, especialmente aquella que se ocupa de la garantía de los derechos fundamentales. Dichos postulados demandan la articulación de procesos públicos con primacía de la oralidad y de la inmediación probatoria. Así mismo, la dinámica procesal disciplinaria, con base en la jurisprudencia y la doctrina, ha evolucionado, lo que condujo en la práctica a la verbalización del procedimiento, quedando en un segundo plano el procedimiento ordinario.



La creación de un régimen probatorio propio para el derecho disciplinario y los beneficios por colaboración



Era necesario introducir un capítulo que se ocupara de regular la práctica de los medios probatorios sin necesidad de remitirse a la Ley 600 o a otro régimen procesal. Esto permite que se generen reglas de procedimiento propias del derecho disciplinario y darle identidad al recaudo y valoración de los medios de convicción. En efecto, el proyecto regula la inspección disciplinaria (visita especial), precisa el aporte e incorporación de documentos, desarrolla el trámite de la prueba pericial e introduce la ritualidad respecto del recaudo de los testimonios y su respectiva valoración.



Por otra parte, también se fijaron unas precisas reglas respecto de las formalidades de la confesión. Sin duda, este es un aporte que puede resultar muy significativo, pues es un beneficio que se da por la aceptación de la responsabilidad al momento de instalar la audiencia de juzgamiento.

Establecido el beneficio por confesión, se requiere de una formalidad procesal que la articule, ya no como habilitante del procedimiento verbal, sino de una decisión sancionatoria anticipada. Es por esto que de manera inmediata la autoridad disciplinaria valorará la confesión y, de encontrarla procedente, citará para proferir el fallo respectivo, disminuyendo el monto de la sanción hasta en una tercera parte, generándose así un beneficio para el Estado y siendo un instrumento más claro y más atractivo para aquel sujeto disciplinable que quiera confesar.



Gracias



Escuela Superior de Administración Pública
República de Colombia

