



**Garantía del debido proceso en el trámite disciplinario adelantado por las Personerías Municipales en Colombia a la luz de los cambios normativos dados entre los años 2019 al 2021**

Jessica Paola Lozano Rozo

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal

Tutor

Victoria Eugenia Bohórquez Hernández, Magíster (MSc) en Investigación en Derecho

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Procesal  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2021

---

<b>Cita</b>	(Lozano Rozo, 2021)
<b>Referencia</b>	Lozano Rozo, J. P. (2021). <i>Garantía del Debido Proceso en el Trámite Disciplinario adelantado por las Personerías Municipales en Colombia a la luz de los cambios normativos dados entre los años 2019 al 2021</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



Especialización en Derecho Procesal, Cohorte XIV.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano:** Luquegi Gil Neira.

**Coordinadora de Posgrados:** Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## Resumen

El Derecho Disciplinario en Colombia ha sido objeto de una profunda transformación dogmática en los últimos tres años, en garantía del derecho al debido proceso, teniendo en cuenta las recientes reformas normativas, contenidas en las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, que entrarán en vigencia cabalmente el 29 de marzo de 2022. Sin embargo, la reforma más reciente, no ha sido objeto de revisión de constitucionalidad. En cumplimiento al bloque de convencionalidad, se introducen principios procesales tales como la doble instancia, la doble conformidad y el principio acusatorio, donde un funcionario sea el que investigue, y otro funcionario con imparcialidad e independencia sea el que juzgue al disciplinable. Así mismo, el principio de jurisdiccionalidad se estatuye en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y es exclusivo para servidores públicos de elección popular. A partir de este esquema procesal, la norma prevé que las Personerías Municipales deben asegurar el cumplimiento de estas garantías procesales y de no poder adaptar su estructura al trámite del nuevo procedimiento administrativo disciplinario, deberán remitir sus actuaciones a la Procuraduría General de la Nación.

*Palabras clave:* derecho disciplinario, garantía del debido proceso, bloque de convencionalidad, personerías municipales, reformas normativas.

## Abstract

The Disciplinary Law in Colombia has been object of a deep dogmatic transformation in the last three years, in assure of right to due process, with the recent regulatory reforms, included in Ley 1952 of 2019 and Ley 2094 of 2021, current starting in march 29 of 2022. However, the most recently has not been constitutionally checked. Accomplish with Conventionality block, are introduce procedure principles like double instance, double conformity and accusatory principle, where a official can investigate, and other official with a neutral position and independent can judge. In addition, the jurisdiction value is in the head of *Procuraduria General de la Nación* and is exclusive for publics servers elected by popular election. From this procedure frame, the law foresees that the *Personerías Municipales* must assure the compliance of this procedure warranty

---

and if they can't adjust his structure to the new disciplinary administrative procedure, should refer his actions to *Procuraduría General de la Nación*.

*Key Words:* Disciplinary Law, procedure value warranty, conventionality block, regulatory reforms.

## **Sumario**

Introducción. 1. Presupuestos Materiales y Presupuestos Procesales del Derecho Disciplinario 1.1 Derecho Disciplinario y su relevancia al interior del modelo constitucional colombiano. 1.1.1 Fundamento jurídico legal del Derecho Disciplinario en Colombia. 1.1.2 El bloque de Convencionalidad a partir del fallo del 08 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego vs. Colombia. 1.2 Procedimientos, según el cambio de régimen de la Ley 734 de 2002 a la Ley 1952 de 2019. 2. Ley 2094 de 2021, la evolución de la dogmática disciplinaria en Colombia. 2.1 Principales aportes de la Ley 2094 de 2021 para el desarrollo del proceso disciplinario. 2.2. Panorama de la acción disciplinaria en cabeza de las Personerías Municipales a partir de la entrada en vigencia de la ley 2094 de 2021. 2.3 Novedades del trámite disciplinario en la fase de Instrucción, propia de las Personerías Municipales, de conformidad con los cambios normativos. 3. Garantía del debido proceso en el trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las Personerías Municipales. 3.1 Principales principios que comportan el debido proceso dentro del trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las Personerías Municipales. 3.2 Desafíos para la aplicación del debido proceso en el trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las personerías municipales. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

## **Introducción**

La teoría del Derecho concebida a partir del Neoconstitucionalismo, obedece a modelos jurídicos como el paradigma garantista desarrollado por el jurista italiano Luigi Ferrajoli y la teoría de la argumentación jurídica aportada por el jurista alemán Robert Alexy. Sobre el primero,

---

conviene resaltar su perspectiva de los ordenamientos jurídicos a partir de una estructura en cuyo más alto nivel normativo se encuentra la Constitución, que positiviza los derechos fundamentales ubicándolos en la cima de la jerarquía normativa; representando la dimensión sustancial de la democracia, por cuanto:

*...los poderes legislativo, judicial y administrativo o ejecutivo deben desempeñar una función de garantía en el marco de su limitación recíproca. Estos poderes se encontrarían limitados tanto en sentido negativo (solo operan con respecto a las normas que les habilitan para actuar) como en sentido positivo (operan dirigidos por la Constitución y las normas que le desarrollen). (Torres Ávila, 2017, p. 26)*

Sobre el ulterior, se resalta su concepto de derecho racional moderno que rige a partir de los derechos:

*...concretamente en su expresión máxima como “derechos fundamentales a la dignidad, la libertad y la igualdad. Si a ellos se agregan los conceptos de los fines del Estado y los conceptos estructurales de la democracia, del Estado de derecho y del Estado social, se obtiene un sistema de conceptos que abarca las fórmulas centrales de ese derecho racional moderno”. (Pinto Fontanillo, 2003, p. 27)*

El *ius puniendi* o potestad punitiva del Estado en materia disciplinaria funcional, comprende las sanciones a la indebida conducta por omisión o extralimitación de las personas en ejercicio de funciones públicas; entendiéndose como una modalidad del derecho administrativo sancionador, por cuanto a través del derecho disciplinario, el Estado asegura *“la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficacia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servidores a su cargo”* (Colombia. Corte Constitucional, 2012); desde la concepción constitucional, en el ordenamiento jurídico nacional, se encuentra inmerso en los fines esenciales del Estado, desde el artículo 6 de la Constitución Política colombiana.

---

El régimen disciplinario de los servidores públicos debe ser entendido como un proceso basado en el respeto de los principios y garantías constitucionales, en constante evolución en consonancia con las cambiantes dinámicas sociales, económicas y políticas propias del Estado; a su vez el proceso disciplinario, “*es una proporción entre justicia y eficacia de la norma jurídica y la prevalencia de los derechos y principios constitucionales a lo que se suma el bloque de constitucionalidad*” (Aponte, M., Llano, J. & Sánchez, G., 2021, p. 580).

La naturaleza de la acción disciplinaria es eminentemente pública, dado que está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales, la Superintendencia de Notariado y Registro, los Personeros distritales y municipales, las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos.

Aterrizando al objetivo de este estudio, referente al trámite del procedimiento disciplinario adelantado por las personerías municipales en Colombia, resulta importante precisar que su poder disciplinario fue otorgado por el legislador de manera preferente, respecto de los servidores públicos municipales, excluyéndose a las contralorías municipales, a los concejales y a los alcaldes; de conformidad con el numeral cuarto del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, corresponde al personero:

*Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.* (Colombia. Congreso de la República, 1994)

A partir de la adopción de la Ley 734 de 2002, el legislador reconoció la naturaleza preventiva y correctiva de los principios rectores de la función administrativa sancionatoria en materia disciplinaria, unificando criterios para la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario; otorgando independencia a los operadores disciplinarios, por cuanto se desligó al sistema de responsabilidad disciplinaria del derecho penal y administrativo, al establecer expresamente los tipos de faltas (gravísima, grave o leve), la modalidad de las conductas: dolosas o culposas y su

---

consecuente sanción; igualmente “*amplió la autonomía y poderes discrecionales, así como la definición de un sistema de control judicial de las decisiones sancionatorias*” (Colombia. Procuraduría General de la Nación. 2019, p. 82); en consecuencia, dotó al Derecho Disciplinario local de garantías, frente a la efectividad de los principios y fines constitucionales y legales que se anteponen al ejercicio de la función pública.

Entre tanto, con la expedición de la Ley 1952 de 2019, nuevo Código General Disciplinario, se advierte plasmada la intención del legislador de estructurar un procedimiento para la investigación y juzgamiento de conductas sancionables a la luz del derecho sustancial disciplinario, centrado en la garantía de los derechos fundamentales, con la primacía del respeto irrestricto al debido proceso, resaltando principios tales como la oralidad y la inmediación probatoria, formalizándose de esta manera en la actuación procesal disciplinaria la tendencia hacia la verbalización, que ha venido transformando nuestro ordenamiento jurídico en materia procesal.

Resulta importante resaltar que en virtud de lo consagrado en el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, la entrada en vigencia del Código General Disciplinario fue diferida hasta el 01 de julio de 2021. Al respecto de esta evolución normativa, los doctores Hernández Villamizar, I., Guachetá Torres, J., Paredes Mosquera, H. y Reyéz Gómez, E. (2020) indicaron:

*...una herramienta llamada a dar solución a aspectos considerados negativos en su antecedente, los que pueden ser simplificados en cuatro grupos, el primero relacionado con el régimen de sanciones, que impedía la imposición de correjas acordes con la gravedad de las conductas debido a la enumeración escasa y taxativa de las faltas gravísimas; la ausencia de un verdadero régimen especial para los particulares que ejercieran funciones públicas, debido a la no regulación de los deberes y prohibiciones que les fueran propios, así como de las sanciones; y los dos últimos, en materia de derechos humanos, dado que urgía adecuar la ley disciplinaria a las decisiones de la Corte Constitucional en este campo, y alcanzar la tipificación como faltas disciplinarias de las graves violaciones de los derechos humanos (Bernal Cuéllar, 1999). (p. 71)*

Es así como, recientes publicaciones han indicado que el juicio oral disciplinario desarrollado a través de un sistema de audiencias, es el marco seleccionado por el legislador disciplinario, como medio procesal idóneo que permite la materialización de los principios de publicidad, intermediación y celeridad, entre otros. (Rodríguez Valentierra, 2019, p. 58)

Ahora bien, antes de la entrada en vigencia del nuevo Código General Disciplinario, el pasado 29 de junio de 2021 fue promulgada la Ley 2094 *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*, normatividad que impone un novedoso sistema procesal disciplinario interno, en búsqueda de la satisfacción de las garantías convencionales del Debido Proceso contempladas en los artículos 8 (garantías judiciales) y 23 (Derechos Políticos) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en virtud de la orden impartida al Estado Colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia del 08 de julio de 2020, dentro del caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

Con todo, en virtud de las disposiciones de vigencia y derogatoria establecidas por el legislador en esta última norma, ambas leyes entrarán en vigencia el 29 de marzo de 2022, a excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094 de 2021, el primero que refiere a las facultades extraordinarias para reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación y el segundo que determina el reconocimiento y ejercicio de las facultades jurisdiccionales a cargo de esta misma entidad, los cuales entraron en vigencia el pasado 30 de junio de 2021. Empero, el artículo 7, referente a la prescripción de la acción disciplinaria, entra a regir 30 meses después de su promulgación, es decir, el 29 de diciembre de 2023.

El novedoso panorama normativo impone un cambio a la teoría de la potestad disciplinaria que hasta ahora se concebía en nuestro ordenamiento jurídico, introduciendo los principios procesales de doble instancia, doble conformidad y jurisdiccionalidad, este último, que reviste de jurisdicción a la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, todavía no ha sido objeto de control constitucional por parte de la Corte Constitucional colombiana.

El presente estudio abordará el procedimiento administrativo disciplinario adelantado por las personerías municipales en Colombia, desde una perspectiva del debido proceso a la luz de los cambios normativos dados entre los años 2019 al 2021.

Se divide en tres partes: en la primera parte se identificará el desarrollo histórico del Derecho Disciplinario en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, resaltando sus

presupuestos materiales y procesales, desarrollando su relevancia en el modelo constitucional colombiano e igualmente haciendo un recuento de los procedimientos que se encuentran inmersos en la ley, de acuerdo al cambio de régimen, de la Ley 734 de 2002, a la Ley 1952 de 2019 y su imperiosa adaptación al bloque de convencionalidad a partir de la reforma normativa contenida en la Ley 2094 de 2021, que trajo consigo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 08 de julio de 2020.

En la segunda parte, se hará alusión a los grandes cambios que desencadena la Ley 2094 de 2021, *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*, dentro del desarrollo del novísimo procedimiento administrativo disciplinario que deben adelantar las personerías municipales, dada su naturaleza jurídica y la estructura de estas, en el marco del debido proceso a partir de la entrada en vigencia de estas normas.

Finalmente, se analizará si existe garantía del debido proceso en el trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las personerías municipales, de cara a los principios procesales que comportan el debido proceso; el impacto que trae consigo para estos despachos la entrada en vigencia del Nuevo Código Disciplinario Único (Ley 1952 de 2019) reformado por la Ley 2094 del 29 de junio de 2021.

Conforme a lo expuesto, conviene realizarse el cuestionamiento, acerca de cómo las personerías municipales en el marco de su autonomía presupuestal y administrativa, van a garantizar el debido proceso al implementarse las reformas normativas de 2019 al 2021, que dan alcance a la implementación de los principios procesales dentro del trámite de los procesos disciplinarios a su cargo y su incidencia en la garantía de los derechos fundamentales de las partes e intervinientes.

Puede traducirse en un reto para los despachos de las personerías municipales, la garantía de los derechos fundamentales en el marco del trámite del proceso disciplinario, si se tienen en cuenta las múltiples falencias que atraviesan estas agencias del Ministerio Público; además de las características particulares de cada uno de sus territorios, en razón a la conectividad y acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones; esto de cara a la división de roles procesales, donde un funcionario o dependencia debe desarrollar la etapa de instrucción y otro funcionario o dependencia debe desarrollar la etapa de juzgamiento, con independencia entre ambas instancias, tal y como lo establece la Ley 2094 de 2021, modificatoria del nuevo Código General Disciplinario.

En síntesis, se vislumbra que los avances en las codificaciones en cuanto a normas sustantivas y procedimentales propias del derecho disciplinario, propenden cada vez más por la materialización y garantía de los derechos fundamentales; sin embargo, en cuanto a los aspectos procesales, se ha advertido en investigaciones llevadas a cabo en el marco de estudios tanto de maestría como de especialización en derecho sancionatorio, que:

*...es de imperiosa necesidad efectuar el estudio del sistema inquisitivo que rige el control disciplinario interno en cada entidad estatal, para que se ajuste a las actuales necesidades y corrientes jurídicas, de tal manera que se eviten desgastes innecesarios que afectan el normal desarrollo de la actividad administrativa estatal, replanteamiento que debe obedecer al resultado de un análisis minucioso de los sistemas sancionatorios y de las instituciones jurídico-procesales con las que cuenta cada uno de ellos, en procura de optimizar las actuaciones procesales disciplinarias y de esta manera brindar las mismas garantías y derechos a los investigados en las diferentes instancias sancionadoras, independientemente de su autonomía. (Largo Cañavera, 2018, p. 61)*

Es importante resaltar que ha sido la Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Estudios del Ministerio Público, los que se han ocupado de conceptualizar a cerca del alcance de la función disciplinaria de las personerías municipales e igualmente han orientado la actuación de los personeros hacia la materialización del debido proceso dentro de la actuación disciplinaria; sin embargo, las procuradurías provinciales no cuentan con mecanismos de acompañamiento ni de medición para constatar las investigaciones disciplinarias adelantadas por los despachos de las personerías municipales.

## **1. Presupuestos Materiales y Presupuestos Procesales del Derecho Disciplinario**

El presente estudio aborda el derecho administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional, por lo que conviene advertir que doctrinantes del derecho administrativo contemporáneo, en el ámbito nacional, lo catalogan como una especie dentro del género

denominado derecho punitivo (*ius puniendi*) del Estado (Rodríguez Rodríguez, 2017, p. 45), que junto a otras especies del derecho sancionador: el derecho contravencional, y el derecho correccional, conforman el denominado derecho administrativo sancionador, separándose de esta manera del derecho penal. La Corte Constitucional de Colombia ha conceptualizado sobre el particular, lo siguiente:

*El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una de las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal. (Sentencia C – 818 de 2005)*

La evolución del derecho administrativo sancionador se ha dado en gran medida a partir de la Jurisprudencia y la Doctrina, las cuales han desarrollado el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos orientándolo a garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico que necesariamente opera imponiendo una sanción cuando se cometen conductas contrarias a los mandatos legales; empero, la misma jurisprudencia le ha dado tres características principales:

*(i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario; (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria y (iii) la vigencia en el derecho*

---

*disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o numerus apertus, por oposición al sistema de números cerrados o clausus del derecho penal.* (Colombia. Corte Constitucional, 2015)

## **1.1 Derecho Disciplinario y su relevancia al interior del modelo constitucional colombiano**

La Constitución Política de Colombia de 1991, previó dentro de los fines esenciales del Estado, en su artículo sexto, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, el cual contempla, que estos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; para materializar este principio, otorgó competencia al legislador en procura de su regulación, a través de normas sustantivas y procedimentales, delimitando la responsabilidad derivada de las actuaciones de los servidores públicos desde la órbita de una relación especial de sujeción entre estos y el Estado, quien ostenta la potestad disciplinaria, ejecutándola en gran medida a través de los órganos de control, así como a través de las mismas entidades administrativas diseñadas para tal fin como las denominadas Oficinas de Control Interno Disciplinario.

Empero, esta manifestación del *ius puniendi* estatal, comprende una doble connotación, pues no está dada únicamente por la necesidad de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores en razón a la función pública que desempeñan; sino que supone además la realización de los fines del Estado, pues garantiza la preservación y restauración del ordenamiento jurídico a través de la condensación de los valores éticos y de justicia que deben imperar en la organización estatal; así lo indicó la Corte Constitucional:

*...el derecho disciplinario tiene dos finalidades esenciales que se encuentran estrechamente vinculadas: (i) desde el punto de vista interno permite asegurar el cumplimiento de los deberes del cargo de los funcionarios públicos, mientras que (ii) desde el punto de vista externo busca garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública.* (Sentencia C – 721 de 2015)

El Derecho disciplinario se constituye por mandato constitucional como una herramienta de autotutela estatal, que garantiza el cumplimiento de los fines del Estado, al propugnar el cumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos, así como de los particulares en ejercicio de funciones públicas.

El constituyente primario, a partir de lo consagrado en el artículo 277 de la Constitución Política, dispuso una cláusula general de competencia al situar como titular del ejercicio preferente del poder disciplinario al Ministerio Público, en primera medida a la Procuraduría General de la Nación; así mismo, el legislador dispuso su competencia en aplicación a los factores territorial y funcional y concomitantemente a las personerías municipales y distritales, les otorgó poder disciplinario preferente frente a la administración.

### **1.1.1 Fundamento jurídico legal del Derecho Disciplinario en Colombia**

El desarrollo histórico del Derecho Disciplinario en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 nos remonta a la Ley 190 de 1995, conocida como el *Estatuto Anticorrupción*, donde por primera vez en la legislación colombiana, se consolidan en una misma normatividad las regulaciones en materia disciplinaria.

Posteriormente, encontramos la Ley 200 de 1995 “*Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único*”, la cual fue derogada por la Ley 734 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, esta última siendo igualmente derogada por la Ley 1952 de 2019 “*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*”; es menester resaltar que en virtud de lo consagrado en el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, la entrada en vigencia del Código General Disciplinario fue diferida hasta el 01 de julio de 2021.

Recientemente, el 29 de junio de 2021, se promulgó la Ley 2094 de 2021 “*Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*”, norma que entra en vigencia el 29 de marzo de 2022, difiriendo en ese mismo sentido la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, a excepción de dos artículos de la disposición normativa que entraron en vigencia el 30 de junio de 2021 dando vida jurídica a las facultades extraordinarias para reconfigurar la planta

de personal de la Procuraduría General de la Nación, así como el reconocimiento y ejercicio de las facultades jurisdiccionales que por este mismo mandato legal han sido otorgadas a esta entidad. Así mismo, indica que la disposición relativa a la prescripción de la acción disciplinaria, entra a regir 30 meses después de su promulgación, es decir el 29 de diciembre de 2023.

Frente al desarrollo normativo, diversos autores lo relacionan, con el escenario político y mediático del país (Hernández Villamizar, 2020, p. 74) frente a la denominada “*lucha contra la corrupción*”, y la preocupación porque los servidores públicos den cumplimiento a sus deberes funcionales; todo lo cual redundaría en la consecución de leyes especializadas como la Ley 1015 de 2006 “*Régimen Disciplinario de la Policía Nacional*” y la Ley 1123 de 2007 “*Código Disciplinario del Abogado*.” De donde se extrae que el derecho disciplinario se compone por todas las normas sustanciales que exijan a los funcionarios públicos la adopción de un determinado comportamiento.

### ***1.1.2 El bloque de Convencionalidad a partir del fallo del 08 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego vs. Colombia***

En el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del caso Petro Urrego vs. Colombia, del pasado 08 de julio de 2020, esta Corte Internacional encontró al Estado Colombiano, responsable de la vulneración del principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad objetiva, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa en el proceso disciplinario que adelantó la Procuraduría General de la Nación contra el ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro; la CIDH consideró que al tratarse de un funcionario elegido mediante voto popular, se le debían respetar sus derechos políticos trayendo a colación estas garantías convencionales.

Le indicó al Estado Colombiano que el sistema procesal disciplinario interno era deficiente en cuanto a la satisfacción de garantías convencionales del Debido Proceso contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por consiguiente, requiere al Estado a procurar los cambios normativos necesarios en el término de un año (Corte IDH, 2020).

Del fallo se colige principalmente, que se atenta contra el principio de imparcialidad objetiva cuando no hay diferenciación o división de roles procesales, esto es, cuando se concentran o acumulan en un mismo funcionario la investigación o instrucción y el juzgamiento y sentencia o fallo. Igualmente refiere que el juzgamiento y sanción de servidores públicos de elección popular se debe dar a partir de un funcionario dotado de jurisdicción.

Siendo esta exigencia del bloque de convencionalidad, la que diera lugar al nacimiento de la reforma al Código General Disciplinario, contenida en la Ley 2094 de 2021, la cual será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

## **1.2 Procedimientos, según el cambio de régimen de la Ley 734 de 2002 a la Ley 1952 de 2019**

La doctrina reprocha, como, el desarrollo normativo del derecho disciplinario en Colombia, tiene una relación directa con el aumento o disminución de las sanciones, quedándose un poco relegado el desarrollo de un régimen procesal disciplinario; sin embargo, con la promulgación de la Ley 734 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, se evidencia un gran avance en cuanto a la consolidación de la garantía de los derechos fundamentales para el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, por cuanto se estructuraron los elementos que componen el debido proceso en materia disciplinaria, dado que se funda el derecho disciplinario en los principios constitucionales, asegurando la vigencia de los elementos propios de la garantía del debido proceso; los cuales son reseñados por la Corte Constitucional, así:

*Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, “(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.” (Sentencia C – 692 de 2008)*

Empero, era necesario acudir a la integración normativa para remitirse a otras normas procedimentales contenidas en el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004); por lo que, con la expedición de un nuevo código general disciplinario, se pretendió ceñir de garantismo al derecho disciplinario, introduciendo los principios rectores del estado social de derecho en la actuación disciplinaria. Sobre los grandes cambios que trae consigo la Ley 1952 de 2019 “*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*”, la doctrina ha dicho:

*...este código trae un capítulo detallado del procedimiento, el cual incluye el cómo se realiza la práctica de las pruebas; de igual manera define los conceptos como el dolo y la culpa en materia disciplinaria; elimina la caducidad que había introducido el Estatuto Anticorrupción, cambian los límites de las sanciones. Así mismo, con relación a los dos procedimientos existentes estos dan paso a uno solo, el cual se inicia de forma ordinaria o escrita y una vez cerrada la investigación el juicio disciplinario se llevará a cabo con el procedimiento verbal a través de audiencias. (Rodríguez Valentierra, 2019, p. 17)*

Se destaca igualmente que el nuevo Código General Disciplinario, define como fines del derecho disciplinario la *prevalencia de la justicia*, la *efectividad del derecho sustantivo*, la *búsqueda de la verdad material*, y el *cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen*; los cuales, en el anterior estatuto disciplinario, eran tenidos como mera interpretación de la ley disciplinaria. Todo lo cual apunta a la garantía de derechos fundamentales en consonancia con la constitucionalización del derecho disciplinario. Al respecto, aun cuando el Código General Disciplinario era un proyecto de ley, en su Conferencia sobre régimen disciplinario, el doctor Jaime Mejía Ossman (2015) indica:

*A la par de priorizar el “reconocimiento de la dignidad humana” y destacarlo como el primer principio rector del Código General Disciplinario, este proyecto de grandes connotaciones “garantistas” (...) contiene una redacción de valiosa guía*

*al respeto de los derechos fundamentales, (...) enriquece el principio de legalidad al exigir que “la preexistencia también se predica de las normas complementarias” y que la “labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad”, dejando sentado de manera expresa que la valoración de adecuación típica tiene como exigencia que ella se verifique respecto de los “comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*( p. 3)

Otros principios que se incorporaron en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) corresponden al de investigación integral; el derecho de defensa, el cual implica la obligatoriedad de que el disciplinado tenga una defensa técnica para la fase o etapa de juzgamiento; en cuanto a aspectos procesales se instaura un régimen probatorio propio, que da cuenta de la cláusula de exclusión probatoria, la cual desecha la prueba obtenida de manera ilícita en cuanto refiere a pruebas alcanzadas con violación de los derechos y garantías fundamentales; igualmente actualiza las formas de notificación a los modelos de codificación actuales y pretendió establecer el procedimiento único que incorpora la oralidad al prever el adelantamiento del proceso por medio de audiencia, sin embargo la ley 2094 de 2021 retrotrae esta última disposición, fijando dos tipos de juzgamiento, uno ordinario y otro verbal.

## **2. Ley 2094 de 2021, la evolución de la dogmática disciplinaria en Colombia**

De acuerdo a lo expresado por la actual Procuradora General de la Nación Margarita Leonor Cabello Blanco (2021), la Ley 2094 de 2021, tiene cuatro objetivos, el primero es acatar la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020; el segundo, fortalecer el esquema de garantías procesales dentro del proceso disciplinario, teniendo como punto de referencia el organigrama estatal, y las competencias otorgadas por la Constitución Política de 1991; el tercero, modificar aspectos de la Ley 1952 de 2019, antes de su entrada en vigencia y viabilizar la mayor parte de su contenido teniendo en cuenta los retos de aplicación y cumplimiento en el ejercicio de la función disciplinaria; adicionalmente, afirma que se le hizo frente a dos problemáticas inminentes, por un lado, en virtud del bloque de convencionalidad,

habría lugar a la suspensión de más de doce mil investigaciones frente a funcionarios de elección popular y por otro lado, el riesgo de prescripción y caducidad de alrededor de diez mil actuaciones disciplinarias por la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Afirma, además, que la reforma permitió ajustar las competencias de la Procuraduría General de la Nación a los estándares del sistema interamericano, sin que se reduzca el espectro de responsabilidad de los servidores públicos y en especial los servidores de elección popular.

## **2.1 Principales aportes de la Ley 2094 de 2021 para el desarrollo del proceso disciplinario**

La nueva normatividad en materia disciplinaria en Colombia, contenida en la Ley 2094 de 2021, no ha sido objeto de control de constitucionalidad, por lo cual será la Corte Constitucional la que definirá su exequibilidad; entre tanto, sus defensores la avizoran como fuente de un robusto esquema de garantías procesales y sustanciales.

Es importante partir de la aclaración de que esta ley contempla el Principio de jurisdiccionalidad exclusivo para servidores públicos de elección popular, con lo cual se mantienen incólumes las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, hace una transferencia general de funciones jurisdiccionales a todos los servidores de la Procuraduría General de la Nación, presupuesto que entra a reñir con el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política, el cual conceptúa: *“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”*.

Si bien, el legislador instituyó la creación de una Sala especial de Juzgamiento para servidores públicos de elección popular, la cual no estará bajo la dependencia jerárquica del Procurador General de la Nación, estableciendo unos procuradores jurisdiccionales, a través de Concurso Público de Méritos, que deberá adelantar la Comisión Nacional del Servicio Civil, en precedencia del mérito, con periodo fijo de cuatro años, así mismo, los Procuradores que integren esta sala especial de Juzgamiento deben contar con las calidades de Magistrado, totalmente autónomo e independiente, figura que en palabras del Maestro Carlos Arturo Gómez Pavajeau (2021), *“se constituye en un enclave, libre de cualquier injerencia del Procurador General de la*

---

*Nación*” (min. 40:16), por cuanto serán funcionarios dotados de jurisdicción en un escenario judicial, distinto al ya establecido para la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En cuanto a la arquitectura procesal del Derecho Disciplinario, se modifica la ley 1952 de 2019, al introducir las garantías de *segunda instancia* para todos los procesos y *doble conformidad*, esta última, que no estaba establecida para los procesos disciplinarios en Colombia, asumiendo esta competencia exclusivamente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Así mismo, para garantizar el principio de imparcialidad objetiva, contempla la garantía de separación de roles procesales, dado que impone que sea un funcionario o dependencia la que desarrolle la etapa de instrucción y otro funcionario o dependencia la que desarrolle la etapa de juzgamiento, exigiendo la independencia entre ambas instancias.

## **2.2 Panorama de la acción disciplinaria en cabeza de las Personerías Municipales a partir de la entrada en vigencia de la ley 2094 de 2021**

Dada la naturaleza jurídica de las Personerías Municipales, como órganos independientes, que integran el Ministerio Público en el orden territorial, estas gozan de autonomía presupuestal y administrativa, la primera consistente en la capacidad para ordenar el gasto en función de la ejecución del presupuesto (previamente aprobado mediante acuerdo municipal por los concejos municipales) y la segunda, comprende el desempeño de sus funciones constitucionales y legales de manera independiente y sin injerencia por parte de otra entidad, órgano o funcionario; desempeñando funciones de Ministerio Público en el orden territorial, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, (Art. 178 de la Ley 136 de 1994), incluyendo el poder disciplinario.

Sin embargo, es fácilmente detectable que la estructura de estas agencias del Ministerio Público, resulta insuficiente, para dar cumplimiento a lo que la jurisprudencia y la doctrina en el ámbito procesal ha denominado *el principio acusatorio*, que impone la Ley 2094 de 2021, y que desencadena en una pérdida de competencia para la fase de juzgamiento, en virtud del artículo 92 *ibídem*:

*Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.*

*En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer, el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.*

Teniendo en cuenta que las Personerías de los municipios de sexta categoría cuentan en su organigrama únicamente con un (01) Personero Municipal, funcionario del nivel directivo y un (01) Secretario de la Personería Municipal, funcionario del nivel asistencial, aunado a que, de acuerdo a la certificación de categorización de las entidades territoriales de la Contaduría General de la Nación (2019), de los 1.101 municipios de Colombia, el 87.64%, es decir, 965 municipios, pertenecen a la categoría sexta, se permite dilucidar que las referidas garantías de instrucción y juzgamiento, resultan imposibles de cumplir para las Personerías de los municipios de sexta categoría, por cuanto no cuentan en su planta de personal con los funcionarios que puedan llevar a cabo la acción disciplinaria en sus fases de instrucción y juzgamiento.

Así lo ha advertido la Procuraduría General de la Nación, al expedir la Circular No. 013 del 16 de julio de 2021, dirigida a las Personerías Distritales, Personerías Municipales, Oficinas de Control Interno Disciplinario de todo el país, la cual refiere de forma categórica que cuando no se pueda dar cumplimiento por parte de estos despachos a las garantías de instrucción y juzgamiento, “*la Procuraduría General de la Nación asumirá el conocimiento de los procesos disciplinarios a partir de la etapa de juzgamiento*”.

Conforme a lo anterior, una vez entre en vigencia el compendio normativo de las disposiciones contenidas en la Ley 1952 de 2019 y en la Ley 2094 de 2021, en materia de la potestad disciplinaria, las Personerías Municipales que no puedan adaptar su planta de personal para que un funcionario realice la fase de instrucción y otro funcionario, con independencia, realice la fase de juzgamiento, deberán limitarse a conocer el proceso hasta la notificación del pliego de cargos al disciplinado y remitirlo a las Procuradurías Provinciales para que allí se adelante el juzgamiento, en garantía del cumplimiento del principio de imparcialidad objetiva, que ha

---

reclamado el bloque de convencionalidad a través del fallo del 08 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **2.3 Novedades del trámite disciplinario en la fase de Instrucción, propia de las Personerías Municipales, de conformidad con los cambios normativos**

En primera Instancia es conveniente resaltar que la ley 1952 de 2019 modificó la figura denominada *indagación preliminar* por la denominada *indagación previa*, delimitando su procedencia únicamente en los casos en los que haya duda sobre la identificación o individualización del posible autor de la falta disciplinaria; por lo que ya no tendrá lugar cuando se tenga duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria, tal como lo regulaba la Ley 734 de 2002. Así mismo, en su texto original, la ley 1952 preceptuaba la duración de la indagación preliminar en un término de tres (03) meses, sin embargo, el artículo 34 de la Ley 2094 de 2021, modifica esta disposición reviviendo el término de seis (06) meses como término de duración para la Indagación Previa.

En cuanto al término de la Investigación disciplinaria no hubo modificación, por lo que esta mantiene su duración de seis (06) meses, contados a partir de la decisión de apertura; y es susceptible de prorrogarse cuando se investiguen varias faltas o sean varios los sujetos disciplinables. Se cerrará mediante decisión de sustanciación cuando se recauden la totalidad de las pruebas ordenadas o vencido su término.

Frente al contenido de la decisión que ordena abrir la investigación disciplinaria, la Ley 2094 de 2021, advierte sobre el deber de que contenga la información respecto de los beneficios de la confesión o aceptación de cargos.

Finalmente, se mantienen los alegatos precalificatorios o alegatos previos a la evaluación de la investigación, introducidos en el artículo 220 de la Ley 1952 de 2019, para los cuales los sujetos procesales, contarán con un término de traslado de diez (10) días, una vez se cierre la investigación, para proceder a la decisión que evaluará el mérito de las pruebas recaudadas dando paso a la formulación de cargos o al archivo del proceso.

La tarea del funcionario de instrucción, terminará una vez se notifique personalmente el pliego de cargos en los términos del artículo 39 de la Ley 2094 de 2021 que modifica el artículo

225 de la Ley 1952 de 2019; para estos efectos se deberá remitir comunicación a la última dirección registrada y al correo electrónico, si transcurridos cinco (05) días, luego de la entrega de la comunicación, no se presenta el procesado o su defensor, es imperiosa la designación de un defensor de oficio, con quien se surtirá la notificación personal. Este artículo 39, igualmente dispone que, cumplidas las notificaciones, *“dentro del término improrrogable de tres (03) días se remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento correspondiente”*.

### **3. Garantía del debido proceso en el trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las Personerías Municipales**

En nuestra legislación, se encuentra establecido, de acuerdo al bloque de constitucionalidad o convencionalidad, que toda persona sometida a un proceso o procedimiento, jurisdiccional o no, tiene derecho a que se le brinden unas garantías, por lo que corresponde a las partes e intervinientes reclamar ese derecho al debido proceso y concomitantemente a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley procesal, les corresponde protegerlo.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 32, establece la garantía del juez natural en el marco del derecho al debido proceso, así: *“Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”*.

Por su parte, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Ley 1285 de 2009, preceptúa:

*...la administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.*

Así mismo, la primera parte del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece:

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1969)*

Se colige que, de cara a un proceso o procedimiento administrativo, el juez o tribunal, o funcionario competente, debe ser independiente e imparcial y tiene dentro de sus funciones respetar las garantías procesales previstas en la legislación que ha sido promovida de conformidad con el principio de legalidad.

En consonancia con estas disposiciones, vemos como, a partir de la Ley 2094 de 2021, se reconfigura el derecho disciplinario en Colombia, siendo el principio del debido proceso uno de los que se acompañan a esta dogmática garantista, por cuanto el artículo 3 de la referida disposición, modificadorio del artículo 12 de la Ley 1952, establece:

*Debido Proceso. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.*

*En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.*

*Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador*

---

*General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley.*

Es así como, estas garantías adoptadas por el derecho disciplinario, resultan ser constitucionales, convencionales e internacionales, y como tal, no pueden limitarse ni restringirse a lo consagrado en su positivización legal, sino que se alimentan del bloque de convencionalidad. Es por esto que, en el marco de este sistema procesal de tipo inquisitivo, los operadores disciplinarios, incluidos los funcionarios de las personerías municipales, deben acatar estas garantías condicionantes del ejercicio del *ius puniendi*, teniendo en cuenta que:

*...precisamente lo que se pretende al consagrar todo este plexo de derechos, es proteger a los individuos a las decisiones arbitrarias o caprichosas. Lo que se busca con estas garantías es asegurar una justicia materialmente correcta, y con la posibilidad de discutir ante un superior decisiones que pueden ser injustas, ilegales o arbitrarias. E incluso cuando se trata de recursos horizontales que también son posibles, de reconsideraciones cuando yerros han marcado la decisión, y que confrontados con las disposiciones pueden llevar incluso al funcionario de primera instancia a reconocer sus equivocaciones (cuando se trata de jueces justos y éticos).*

(Buitrago Ruiz, p. 165, 2020)

### **3.1 Principales principios que comportan el debido proceso dentro del trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las Personerías Municipales**

Si bien, como ya ha quedado claro, los cambios normativos no dotan a las personerías municipales de jurisdicción, estas autoridades administrativas, en el trámite de los procesos disciplinarios deben garantizar los principios que comportan el derecho al debido proceso, en el entendido de que el juez natural será el funcionario con capacidad o aptitud legal para desarrollar la acción disciplinaria.

Estableciéndose el claro desarrollo del principio de dignidad humana, donde prima lo sustancial sobre lo formal; así como el principio de legalidad del proceso, dado que antes de que

inicie el proceso disciplinario, necesariamente tendrá que estar preestablecido en la ley el hecho constitutivo de falta; así mismo, tal y como lo consagra la nueva ley, estas autoridades deben hacer efectivo el principio de acusación o diferencia de roles en el proceso, donde un funcionario sea el que investigue y otro con independencia, imparcialidad y autonomía, sea el que haga el juzgamiento.

De acuerdo al profesor Camilo Alfonso Sampedro Arrubla, (2021) es una novedad importante en lo que hace al reconocimiento del principio de igualdad en la ley disciplinaria, *específicamente en dos asuntos: respecto de la actuación procesal y la protección especial de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta.* (min. 02:26:40).

Dado que el reconocimiento de las diferencias no rompe el tratamiento igualitario, el principio de igualdad se garantiza a los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal disciplinaria. El principio de ilicitud sustancial (no como categoría dogmática sino como principio rector), apunta a la imposibilidad de tener como injusto la infracción del deber por el deber mismo; concibiéndose a la administración pública como objeto de protección del derecho disciplinario, debe entenderse que lo sustancial no es la infracción del deber, sino la afectación que se genera a la administración pública. Por consiguiente, sólo hay falta cuando se genera una afectación de la función pública que trasciende a la infracción del deber.

Por su parte, la culpabilidad como principio, implica que no hay responsabilidad objetiva, por ende, siempre se debe atender a lo subjetivo del comportamiento, reconociéndose de esta manera el derecho sancionatorio de acto.

Las decisiones de operadores disciplinarios deberán acompasarse a la proporcionalidad y razonabilidad, incluyendo el derecho de defensa, contradicción, presunción de inocencia, congruencia y demás garantías del derecho constitucional.

### **3.2 Desafíos para la aplicación del debido proceso en el trámite de los procesos disciplinarios adelantados por las personerías municipales**

Actualmente se consolida el desarrollo de un nuevo orden social ocasionado por el virus de la Covid – 19, que ha impactado en gran medida a los órganos jurisdiccionales del Estado,

acelerando de manera vertiginosa la introducción de los medios tecnológicos, así como los canales digitales de comunicación de los órganos del estado para con los administrados, dándose paso en la legislación colombiana, como lo es en la recientemente promulgada Ley 2080 de 2021, *por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*; normatividad que impone el uso de la notificación electrónica, implementando las disposiciones que reglamentan la protección de datos personales; para lo cual se requiere la manifestación de aceptación del administrado respecto a este medio de notificación.

Igualmente, se impone la política de gestión documental para garantizar el trámite de los procesos a través del expediente electrónico; este último concepto guarda especial relevancia, por cuanto la nueva ley les imprime tres obligaciones a las autoridades administrativas para su uso, consistentes en garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Bajo este contexto, se expidió la Ley 2094 del 20 de junio de 2021, *Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*, la cual contempla las notificaciones por estado electrónico, con la garantía de que deberá enviarse mensaje de datos al disciplinable y/o a su apoderado, comunicando la existencia del estado electrónico.

Haciendo un rastreo de las publicaciones de la Procuraduría General de la Nación, se advierte, que poco se ha dicho sobre la implementación de medios tecnológicos para el trámite de los procesos disciplinarios a cargo de las personerías municipales, por lo que es menester traer a colación la Resolución No. 0216 del 25 de mayo de 2020, por la cual se fijan criterios para aplicar tecnologías de la información y las comunicaciones al trámite de procesos disciplinarios, emanada por el Procurador General de la Nación, norma que resulta siendo vinculante para las personerías municipales, y que propende por la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la gestión y trámite de los procesos disciplinarios, indicando en su artículo primero que se podrán emplear en las actuaciones disciplinarias las herramientas y recursos tecnológicos de que se dispongan por parte de los operadores disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

Vemos como, esta norma facultativa, guarda estrecha relación con la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

---

Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción y su aplicación tiene que darse conjuntamente por parte de los despachos de las personerías municipales.

Consultada la jurisprudencia y la doctrina, se evidencia que es una temática que si bien cuenta con especial relevancia, no ha sido objeto de profundización, como quiera que apenas empieza a abrirse camino en Colombia el uso de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en las actuaciones disciplinarias propias de las personerías municipales, y se requiere su desarrollo teórico con el fin de que se respeten las garantías procesales de los disciplinados e intervinientes dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

### **Conclusiones**

El derecho disciplinario concebido como una especie dentro del género del derecho administrativo sancionador, tiene como punto de partida la realización de los fines del Estado, a partir del artículo sexto de la Constitución Política Colombiana, se les imprime a los funcionarios públicos la responsabilidad ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Es así como, desde una perspectiva constitucional, el derecho disciplinario, se estatuye como una herramienta de autotutela estatal, para asegurar por parte de los funcionarios públicos y de los particulares en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento de los deberes funcionales del cargo.

Desde la academia se critica que el desarrollo dogmático del derecho disciplinario se ha dado de manera paulatina con el incremento de las sanciones de cara al desarrollo de una política pública de lucha contra la corrupción, sin que por más de quince años, desde la expedición de la Ley 732 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, hasta la expedición de la Ley 1952 de 2019 “*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*”, se hubiera avanzado en la adopción de sistemas procesales propios.

Empero, sería a través del fallo del 08 de julio de 2020, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia, desde donde se concibiera una reforma

sustancial al trámite del procedimiento administrativo disciplinario, por cuanto el fallo de la CIDH encontró al Estado colombiano responsable de conculcar el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad objetiva, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa en el proceso disciplinario que adelantó la Procuraduría General de la Nación contra el ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las garantías convencionales del Debido Proceso contenidas en los artículos 8 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, se concibe la recientemente promulgada Ley 2094 de 2021 *“Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.”*

Desde la óptica del bloque de convencionalidad, el debido proceso en materia disciplinaria, es concebido como un derecho fundamental complejo positivado en el artículo 3 de la referida Ley 2094 de 2021, que comprende una garantía cualificada expresada en un conjunto de principios o condiciones indispensables que tienen los disciplinados dentro de los procesos o procedimientos, jurisdiccionales o no jurisdiccionales, introduciendo cuatro garantías al trámite de la acción disciplinaria, en primera medida, el principio de jurisdiccionalidad, para los funcionarios públicos de elección popular, en cuanto al régimen sancionatorio que afecta derechos políticos; el principio acusatorio que asegura la imparcialidad objetiva, el cual se plasma a partir de la separación de roles procesales, en donde un funcionario o dependencia desarrolla la etapa de instrucción y otro funcionario o dependencia con independencia, imparcialidad y autonomía desarrolla la etapa de juzgamiento; las otras garantías que se acompañan al trámite disciplinario son la doble instancia y la doble conformidad.

Ahora bien, es importante resaltar que a los servidores públicos que no son de elección popular, no los ampara el principio de jurisdiccionalidad por lo que estarían cubiertos por el régimen ordinario o general, y la novedad para estos es la ya mencionada garantía de separación de roles procesales.

A partir de estas disposiciones normativas tenemos que las Personerías Municipales deberán adaptar sus estructuras funcionales para el cumplimiento de estas garantías procesales, y a partir del 29 de marzo de 2022, con la entrada en vigencia de la Ley 2094 de 2021, ante su incapacidad para la separación de roles procesales, les corresponde remitir sus procesos disciplinarios a la Procuraduría General de la Nación para el desarrollo de la etapa de juzgamiento.

Sin embargo, esta última disposición, la Ley 2094 de 2021, no ha sido objeto de revisión de constitucionalidad, por lo que corresponde a la Corte Constitucional declarar su exequibilidad; entre tanto, las entidades revestidas de función disciplinaria deberán adaptar sus procesos y procedimientos acogiendo la nueva dogmática disciplinaria que reviste de garantías convencionales el trámite de la acción disciplinaria.

### Referencias

Aponte, M., Llano, J. & Sánchez, G. (2021). Constitucionalización del Código General Disciplinario en Colombia. *Jurídicas CUC*, (17) 1, 557-588. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/3071/3359>

Cabello Blanco, M.L. (2021). *Instalación Diplomado Derecho Disciplinario con Énfasis en el Nuevo Código Disciplinario*. Procuraduría General de la Nación, Organización de Estados Interamericanos, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Octubre 20, 2021.

Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.

Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 136 de 1994 (junio 02): por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2002). *Ley 734 de 2002 (febrero 5): por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2004). *Ley 906 de 2004 (agosto 31), por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1437 de 2011 (enero 18), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011 (julio 12), por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2019). *Ley 1952 de 2019 (enero 28), por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2019). *Ley 1955 de 2019 (mayo 25), por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2021). *Ley 2080 de 2021 (enero 25), por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*. Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2021). *Ley 2094 de 2021 (junio 29), Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.

Colombia. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-818 de 2005. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002*. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-692 de 2008. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 111 (parcial) de la Ley 1123 de 2007*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional (2012). Sentencia C-030 de 2012. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 34 numerales 2 y 6 (parciales), y artículo 48 numeral 45 (parcial) de la Ley 734 de 2002 Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional (2015). Sentencia C-721 de 2015. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 (parcial) de la Ley 1437 de 2011*. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2019). *Derecho Convencional y Potestad Disciplinaria*. Instrumentos Efectivos contra la Corrupción en Colombia. Tomo 1. Colección Fortalecimiento Institucional y Ética. Instituto de Estudios del Ministerio Público. <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/sgc/publicaciones/Derecho%20convencional%20y%20potestad%20disciplinaria.pdf>

---

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2020). *Resolución No. 0216 del 25 de mayo, por la cual se fijan criterios para aplicar tecnologías de la información y las comunicaciones al Tramite de Procesos Disciplinarios*. Despacho Procurador General de la Nación.

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2021). *Circular No. 013 del 16 de julio de 2021, Directrices para implementar la Ley 2094 de 2021, separación de funciones de instrucción y juzgamiento, doble instancia y doble conformidad*. Despacho Procurador General de la Nación.

Colombia. Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (2019). *Resolución No. 400 de 2019 (noviembre 29): por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019*. Despacho del Contralor General de la Nación.

Costa Rica. Corte Interamericana de Derechos Humanos (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*.  
[https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv\\_americana\\_derechos\\_humanos.html](https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_americana_derechos_humanos.html)

Costa Rica. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Sentencia del 08 de julio de 2020. Caso Petro Urrego vs. Colombia*.  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

Gómez Pavajeau, C.A. (2021). Webinar. Actualización en derecho Disciplinario (Ley 2094 de 2021). Universidad Sergio Arboleda, Editorial Legis.  
<https://www.facebook.com/usergioarboleda/videos/365261511925460>

Hernández Villamizar, I. P., Guachetá Torres, J. D., Paredes Mosquera, H. H., y Reyes Gómez, E. del C. (Enero – Junio 2020). Vista de Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? *EL Ágora USB*, 20(1) . 66-81.  
<http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/4204/3567>

Largo Cañavera, J.C. (2018). *La Dicotomía del Sistema Procesal Sancionador Colombiano en Materia Disciplinaria y penal sobre los Servidores Públicos*. [Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada] Bogotá D.C.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17867/LargoCa%C3%B1averaJulioCesar2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

---

Mejía Ossman, J. (2015). *El Código General Disciplinario y sus Principios Rectores desde el punto de vista de la Teoría de la Falta Disciplinaria y de su Sanción*. [Ponencia Curso Régimen Disciplinario – AEROCIVIL].  
<https://cursosvirtualesfuncionpublica.files.wordpress.com/2015/09/ponencia1.pdf>

Pinto Fontanillo, J.A. (2003). *La Teoría de la Argumentación Jurídica en Robert Alexy*. [Trabajo de Grado para optar al Título de Doctor en Derecho. Universidad Complutense, Madrid].  
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/2231/1/T24475.pdf>

Rodríguez Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (Vigésima Ed.). Temis.

Rodríguez Valentierra, C. V. (2019). *Código General Disciplinario Ley 1952 y Código Único Disciplinario Ley 734 de 200 2*. Grupo Editorial Ibañez.

Sampedro Arrubla, C.A. (2021). *Conferencia Principios Rectores del Derecho Disciplinario. Diplomado Derecho Disciplinario con Énfasis en el Nuevo Código Disciplinario*. Procuraduría General de la Nación, Organización de Estados Interamericanos, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Octubre 20, 2021.

Torres Ávila, J. (2017). La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 47, 138 – 166.  
<https://www.redalyc.org/pdf/851/85150088005.pdf>