



CIRCULAR N°. **031** DE **2022**  
(02 JUN 2022)

<b>Para:</b>	SERVIDORES Y COLABORADORES DEL DISTRITO CAPITAL
<b>De:</b>	DIRECTORA DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS
<b>Asunto:</b>	PROCESO DISCIPLINARIO: INSTRUCCIÓN Y JUZGAMIENTO

Respetados servidores y colaboradores del Distrito Capital:

Corresponde a la Secretaría Jurídica, a través de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios, brindar herramientas de prevención de conductas disciplinarias para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la Administración Distrital y la lucha contra la corrupción, razón por la cual se dictan los siguientes lineamientos:

### 1. Naturaleza del derecho sancionador

El derecho sancionador del Estado se ejerce en virtud al *ius puniendi*, que a su vez enmarca cuatro especies a saber: el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho sancionador y el derecho correccional. Siendo el derecho disciplinario correspondiente a este último.

Ahora bien, el derecho administrativo sancionador, tiene como novedad que la persecución de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial. Tal y como lo ha señalado la doctrina de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, el modelo tradicional de separación de funciones del poder público, se volvió insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones tanto de los particulares como de los funcionarios públicos, así como al incumplimiento de los deberes de

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia C-242/10; M.P. Mauricio González Cuervo.

los servidores en lo que atañe a la función pública, razón por la cual merecían la imposición de una sanción, pero al no ser todas las infracciones susceptibles del mismo tratamiento, se hizo necesario abrir paso a aquellas que tenían la fuerza necesaria para ser objeto de sanción directa por la administración, y aquellas otras que serían de competencia de la justicia penal.

Pues bien, en la actualidad a través del derecho disciplinario se busca garantizar la preservación del ordenamiento jurídico, a través de la imposición de sanciones que tengan la posibilidad de ser correctivas de la conducta de los funcionarios y a su vez prevenga la realización de aquellas conductas atentatorias de la función pública, razón por la cual el sancionatorio administrativo debe ser ejercido por estas autoridades ante el incumplimiento de los distintos mandatos ya sea constitucionales, legales o reglamentarios que imponen a los administrados y a las mismas autoridades públicas unos derechos y obligaciones.

Finalmente, la potestad sancionadora de la administración forma parte de las competencias de gestión o autotutela que constitucionalmente se le atribuyen, pues vemos que es ella misma la cual tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta a fin de lograr la realización de los fines del Estado, el cual no es otro sino el interés general.

## **2. Oficinas de control interno disciplinario**

En virtud de lo señalado en el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias, ejercer la función disciplinaria

Como vemos, la norma en cita ordenó a todas las entidades estatales organizar una unidad u oficina del más alto nivel, con la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de la respectiva entidad, garantizando la división de las funciones de instrucción y juzgamiento en primera instancia.

Pues bien, vemos de acuerdo a lo señalado en el Código General Disciplinario, que la conformación de las oficinas de control interno disciplinario está demarcada por un criterio de especialidad y de autonomía en el ejercicio de sus funciones, según el cual, una sola oficina debe tener a cargo el conocimiento integral de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos, ya que es ella quien de primera mano puede recaudar las pruebas, entender mejor las funciones que ejerce el funcionario y las circunstancias en las que se pudo desenvolver la conducta, así como conoce a cabalidad la estructura interna.



En ese sentido, tanto la investigación como la decisión ya sea de archivo, ya sea de cargos o fallo, están a cargo, en primera instancia, de las oficinas o grupos de control interno disciplinario, razón por la cual se observa que la regla general es que todos los servidores de la entidad están sujetos a la competencia de la oficina de control disciplinario interno, salvo la existencia de disposiciones especiales que indiquen lo contrario.

Ahora bien, en razón de lo anterior, es que se aprovecha lo aquí señalado para recordar lo expuesto en la Directiva No. 004 del 24 de enero del 2022, en cuanto a que la etapa del juzgamiento debe estar en cabeza de *“la oficina jurídica o quien haga sus veces, o cualquier dependencia que se encuentre adscrita al despacho del representante legal de la entidad y cuyo jefe pertenezca al nivel directivo y tenga calidad de abogado”*, en donde se insta a los representantes legales de las entidades distritales a garantizar la autonomía e imparcialidad en el trámite del proceso disciplinario, tanto en sede de instrucción, juzgamiento como en segunda instancia.

### 3. Instrucción.

Como es bien sabido, la etapa de instrucción se ha de iniciar con el auto de apertura de investigación, si se tiene identificado al funcionario que pudo cometer la conducta puesta en conocimiento mediante la noticia disciplinaria o con el auto de indagación previa cuando, por el contrario, existe duda sobre la identificación o individualización del posible autor de la falta.

Cuando se vaya a realizar la notificación personal del investigado, es menester ponerle de presente al investigado sus derechos como sujeto procesal, los cuales están contenidos en el artículo 110 de la Ley 1952 de 2019, junto con los beneficios que puede obtener si decide realizar la confesión.

Téngase en cuenta que el término de la investigación disciplinaria de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 213 de la ley 1952 de 2019 – modificado por el artículo 36 de la Ley 2094 de 2021 – es de 6 meses, prorrogable hasta en otros 6 meses, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más servidores o particulares en ejercicio de función pública.

En cualquiera de los casos anteriores, tal y como lo indica el inciso tercero del artículo 213 *ídem*, la investigación disciplinaria se podrá prorrogar por otros 3 meses con el fin de recaudar pruebas que puedan ser determinantes para la calificación de la etapa. Vencido este término se deberá adoptar una decisión de fondo, es decir, formulación de cargos disciplinarios o su terminación.

Así mismo se recuerda que durante el recaudo de pruebas en la etapa de investigación disciplinaria se debe otorgar siempre la posibilidad al investigado y su apoderado (si lo tuviere), de controvertir las pruebas y asistir a las diligencias que se realicen para el recaudo de las mismas.

Finalmente es importante resaltar que, si de la valoración probatoria realizada *a priori* una vez vencido los términos señalados en el artículo 213 del CGD, se considera que están dados los elementos normativos requeridos para proferir cargos disciplinarios, es imperativo dictar el cierre de la etapa y correr traslado para que el investigado y/o su defendido presenten alegatos de conclusión.

### **3.1. Adecuada tipificación de la conducta y motivación del pliego de cargos.**

La etapa de juzgamiento o juicio disciplinario, según lo señalado en el artículo 225 de la ley 1952 de 2019, comienza con la notificación del pliego de cargos formulado por el funcionario instructor.

Al respecto de la formulación del pliego de cargos, acto neurálgico para el proceso, se debe recordar que estos tienen un carácter provisional y corresponden a un grado alto de probabilidad en la comisión de una falta disciplinaria, y, además, que deben entenderse en el marco de la finalidad del proceso disciplinario en general, cual es la de llegar a la verdad real de los hechos ocurridos.

En relación con el pliego de cargos como acto de articulación entre las etapas de instrucción y juzgamiento, se hace importante recordar que es con este acto con el cual se comienza la defensa material del disciplinado, ya que tal y como lo señaló la Comisión de Disciplina Judicial recientemente:

*“Y es que, como la defensa material comienza formalmente con el pliego de cargos, ya que en este momento se concreta la imputación jurídico fáctica, al señalarle entre otros aspectos, las posibles irregularidades en que pudo haber incurrido, las normas presuntamente violadas, su concepto de violación, la forma de culpabilidad, las pruebas en que se funda, etc., de manera que, el auto de cargos es una pieza esencial con el cual podría señalarse, se traba probatoriamente la relación entre investigado e investigador, porque es a partir de allí, cuando se despliega una*



*mayor actividad y se ejerce plenamente el derecho de contradicción y defensa, la que en autos, se muestra deficitaria”<sup>2</sup>*

Es así que, en razón del derecho de defensa, en la formulación del pliego de cargos, la conducta enrostrada debe hacer una adecuada subsunción típica de las conductas cuestionadas de acuerdo al acontecer fáctico; las descripciones de las conductas disciplinarias endilgadas al investigado deben ser en extremo claras, tanto que permitan la correcta comprensión del cargo que se le está formulando a fin de que en efecto pueda ejercer su derecho de contradicción y defensa.

El primer paso para ejercer el derecho de contradicción y defensa es el entender el reproche formulado, lo cual permitirá hacer un adecuado ejercicio de descargos y solicitar de forma certera las pruebas que la defensa considere a fin de tratar de desvirtuar la falta, en la que se señala de forma provisional, pudo incurrir el sujeto disciplinado.

Es importante recordar que son elementos del tipo el sujeto o en nuestro caso, el funcionario público; la conducta; y el objeto material que sería la función pública. Por ello se hace necesario que al momento de realizar la subsunción de la conducta en la norma que enmarca la falta, se deberá demarcar claramente el sujeto activo; la conducta; las circunstancias de tiempo, modo, medios y lugar en que se desarrolló esta; los verbos rectores claramente definidos; si está fue por acción u omisión; etc.

Así mismo, al momento de formular los cargos disciplinarios es importante recordar que si bien en el derecho disciplinario, a diferencia del penal, estamos frente a tipos abiertos o *números apertus*, se debe tener un apego claro al principio de legalidad, por lo cual se hace necesario señalar de manera clara cómo dicha conducta pudo quebrantar la Constitución, ley y/o los reglamentos, siendo muy precisos en este sentido.

Finalmente debe tenerse en cuenta que, en virtud del principio de congruencia, el fallo debe tener como base el o los cargos formulados, ya que, si no se cumple con este principio, se puede violar sustancialmente el debido proceso, y puntualmente el derecho de defensa.

En lo que atañe a este principio el Consejo de Estado ha señalado que:

*“En virtud del principio de congruencia, entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario debe existir correspondencia en lo que*

<sup>2</sup> Sentencia del 09 de diciembre del 2021, Comisión de Disciplina Judicial, M.P. Dra. Diana Marina Vélez Vásquez, No. de radicado 23001-11-02-000-2019-00584-01.



*respecta a la denominación jurídica que se atribuye al disciplinado, en garantía de los derechos de acceso a la investigación, rendir descargos, de igual manera la garantía del derecho de impugnación de las decisiones respecto de los cargos que se hubieran formulado, en el marco del derecho de defensa (...)"<sup>3</sup>*

Igualmente se recuerda que con la Ley 1952 de 2019, modificada por la ley 2094 de 2021, en virtud del principio de legalidad, la adecuación típica de la conducta investigada, debe sujetarse así mismo a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad, los cuales nos recuerdan que las faltas disciplinarias gravísimas ahora están relacionadas en el libro II, parte especial, título único, la descripción de las faltas disciplinaria en particular, capítulo I, faltas gravísimas, y para la adecuación típica de la falta debe acudir en primer término a las dispuestas en el Código General Disciplinario y si de allí no se puede enmarcar la falta en alguna de las disposiciones de este, en última instancia se podrá dar aplicación del artículo 65 en donde se dispone las faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.

Así mismo es importante recordar el deber que se tiene al momento de sustentar muy bien todos los elementos estructurales de la falta disciplinaria, teniendo que sustentar cada uno de estos elementos con una adecuada valoración probatoria.

En atención a esto, no basta solo con señalar, por ejemplo, en el marco de la ilicitud sustancial, el principio de la función pública que se considera vulnerado, sino que dicha argumentación debe derivarse de las pruebas que se hayan recaudado a lo largo de la investigación, así mismo debe suceder cuando se haga un análisis similar en el fallo.

Misma consideración se hace en cuanto al estudio de la culpabilidad, ya que no solo basta hacer un análisis de los hechos para luego concluir se actuó con dolo o culpa, sino que esta debe estar sustentada en las pruebas que se hayan recaudado, ya sea en sede de investigación o de juzgamiento.

Igualmente se hace necesario señalar que la motivación que se haga a fin de sustentar, verbigracia, el fallo disciplinario, debe por lo menos ser completa, íntegra, y apuntar a resolver problemas jurídicos que se derivan del caso *sub judice*.

#### **4. Formas propias del juicio**

<sup>3</sup> Sentencia del 14 de octubre del 2021, Sección Segunda Subsección "B"; M.P. Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS; Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00412-00(1537-11).



#### 4.1. Fijación del procedimiento.

Como novedad, la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 40 de la Ley 2094 de 2021, en su artículo 225A ha incluido un nuevo acto procesal el cual es la fijación del procedimiento a seguir.

Es importante señalar que en esta etapa ya estamos propiamente en el juzgamiento, y es precisamente el funcionario competente de continuar con la actuación disciplinaria quién deberá proferir, una vez recibido el expediente, un auto de sustanciación exponiendo de forma clara y suficiente el procedimiento por el cual se adelantará el juicio disciplinario.

Para tal fin, el juzgador deberá tener presente las causales que señaló el legislador a fin de adoptar una u otra forma de juicio.

Tal y como veremos a continuación, este acto procesal tiene su relevancia en razón a que a través del mismo se concreta el principio de legalidad, el cual debe observarse en todas las actuaciones de corte sancionatorio.

#### 4.2. Sobre la procedencia del juicio disciplinario verbal

Igualmente, esta dirección considera importante señalar que, al momento de proferir el auto de fijación del juzgamiento a seguir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 225A, de encontrarse reunidos los elementos para adelantar el juicio verbal, se aplique este procedimiento tal y como lo prevé dicha norma y que, en tal sentido, se acuda de manera restringida a las excepciones que trae el párrafo del artículo en mención cuando estas se presenten de forma real de acuerdo con las condiciones y recursos con que cuenta la oficina de control disciplinario interno que corresponda.

Lo anterior, en atención al principio de legalidad, que exige que se adelante el juicio de acuerdo con el procedimiento y formas propias fijadas por el legislador.

Hemos de recordar lo señalado por el Consejo de Estado cuando estudió la aplicación del procedimiento verbal cuando están dados los presupuestos legales, que en ese entonces traía la Ley 734 de 2002:

*“(…) ¿Cual trámite debe seguir el Operador Disciplinario cuando los cargos imputados indican que unos se adelantan por el proceso ordinario y otros por el verbal?”*

(…)

*. Es evidente que ante la existencia de una falta gravísima, el procedimiento verbal atrae por su especialidad el trámite ordinario, habida cuenta que las faltas gravísimas escogidas por el legislador para ser resueltas por un proceso celero y ágil, tienen el común denominador del ejercicio claro y transparente de la función pública y, por ende, poseen un gran impacto social en el colectivo exigiendo del servidor público un mayor cuidado y probidad en su ejercicio y del ente investigador una decisión oportuna.*

*Lo anterior nos lleva a la segunda conclusión: cuando haya diversidad de procedimientos el aplicable es el especial por fuero de atracción.*

*El debido proceso en materia disciplinaria está directamente relacionado con el principio de legalidad, esto es, con la existencia previa y escrita de las faltas, sanciones y procedimientos, tal y como lo reconocen los artículos 6 y 29 de la Carta Política, que establecen que los servidores públicos no pueden "...ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes.", toda vez que en el Estado no existen facultades y potestades implícitas, de contera, que el procedimiento se torna en parte esencial y sustancial del debido proceso. En concordancia con las anteriores disposiciones, el artículo 124 ídem, le asigna al legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. De allí que el sujeto disciplinado tiene derecho a conocer anticipadamente el catálogo de conductas prohibidas y las sanciones correspondientes, y a exigir que el juicio se adelante conforme a los procedimientos preexistentes a los actos que se le imputan y conforme a las leyes vigentes, de manera que ese criterio obliga a atender en forma estricta la clasificación que hace el legislador"<sup>4</sup>.*

Por lo anterior, si al momento de fijar la modalidad del juicio, y encontrándose presentes los presupuestos legales para acudir al proceso verbal, se pretende aplicar alguna de las excepciones previstas en el parágrafo del artículo 225A, se está en la obligación de hacer una mayor argumentación a fin de sustentar la escogencia del trámite ordinario sobre el verbal, ya que se está frente a la

<sup>4</sup>Sentencia del 04 de julio de 2013, Consejo de Estado-Sección Segunda Subsección "B"; M.P. Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAÉZ; Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00206-00(0713-11)



posibilidad de vulnerar el derecho al debido proceso, en cuanto a lo que atañe al principio de legalidad, habida cuenta que no se estaría adelantando la actuación de acuerdo a las formas propias del juicio, tal y como lo previó en su momento el legislador.

En este sentido, en tratándose de la aplicación – en todo caso excepcional y restringida – del párrafo del artículo 225A *ibidem*, es recomendable incluir en el auto de fijación del juzgamiento motivaciones o argumentaciones en torno a las existencia y condiciones de recursos humanos o físicos lo cual, en sentido estricto, tendría que resultar conforme con la cantidad de procesos disciplinarios que adelanta la respectiva oficina y la manera concreta como el adelantamiento de un juicio verbal impactaría negativamente los principios de “celeridad, eficacia y economía procesal en el desarrollo de la actuación disciplinaria”.

### **4.3. Variación de Cargos**

Igualmente, es importante señalar que dentro de la etapa de juicio disciplinario tal y como lo señala el artículo 225D, se puede hacer la variación del pliego, por error en la calificación o prueba sobreviniente de cargos, en tres momentos o escenarios.

El primero de ellos surge cuando el juzgador advierta un error en la calificación y vencido el término para presentar descargos.

Como consecuencia de lo anterior, al juzgador deberá devolver el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación, en un plazo máximo de quince (15) días. En el auto de devolución para variación, debe ser motivado, indicando las razones por las cuales el juzgador considera que se configuró el error en la calificación, a fin de que el instructor tenga la posibilidad de estudiarlas y tomar la decisión, de acuerdo con el artículo 225D *ibidem*, de variar o no los cargos.

El segundo momento o escenario corresponde a aquel en el cual el instructor decide no variar el pliego de cargos, devuelve el expediente al juzgador y este, acogiendo lo señalado en el numeral 3° *idem*, puede decretar la nulidad de presentarse los presupuestos legales establecidos en la misma ley disciplinaria aplicable.

El tercer escenario, puede darse en la etapa de juzgamiento, como consecuencia del surgimiento de una prueba sobreviniente, una vez agotada la etapa probatoria, tal y como lo indica el numeral 4° *idem*.

Es importante recordar lo señalado por parte del Consejo de Estado en cuanto a que, una vez realizada la variación de cargos, se está en la obligación de darle la oportunidad al disciplinado de solicitar nuevas pruebas para controvertir la nueva imputación, a fin de salvaguardar el debido proceso, especialmente el derecho de contradicción y defensa del disciplinado<sup>5</sup>.

Cordialmente



**MARÍA PAULA TORRES MARULANDA  
DIRECTORA DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS**

Proyectó: Andrés Felipe De Los Ríos Salazar-profesional especializado Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios.  
Revisó y aprobó: María Paula Torres Marulanda-directora distrital de asuntos disciplinarios.

<sup>5</sup> Sentencia del 27 de noviembre del 2020, Consejo de Estado-Sección Segunda Subsección "B", M.P. Dra Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. No. 41001-23-33-000-2013-00445-01 (5963-18)