



Justicia



Cartilla
Disciplinaria
2025

Deberes de los servidores públicos y consecuencias de su incumplimiento

En el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos tienen deberes claros que deben cumplir para asegurar que la administración funcione correctamente y sirva a los intereses de todos los ciudadanos. Cuando estos deberes no se cumplen, pueden generar consecuencias en el ámbito disciplinario. Para entender estas consecuencias, es importante conocer qué es la responsabilidad disciplinaria y sus elementos.

A. Responsabilidad disciplinaria

La responsabilidad disciplinaria es el proceso mediante el cual el Estado verifica si un servidor público ha incumplido sus deberes y los principios que orientan su conducta, de ser así, aplican las medidas sancionatorias correspondientes. Lo anterior, no solo busca castigar, sino también corregir comportamientos inadecuados y garantizar que los servidores públicos actúen conforme a valores fundamentales como honestidad, respeto, compromiso, diligencia, justicia, transparencia e inclusión. El objetivo final es asegurar que la administración pública funcione bien y se cumplan los fines del Estado.

Para que exista responsabilidad disciplinaria, deben cumplirse varios elementos que, según la doctrina y la jurisprudencia, son los siguientes:

- La capacidad.
- La conducta.
- La tipicidad.
- La ilicitud sustancial.
- La culpabilidad.

1. Capacidad

La capacidad, es el elemento que se refiere a quién puede ser sujeto de una investigación y sanción disciplinaria. Principalmente, se trata de los servidores públicos. Esta tiene dos aspectos:

- **Formal:** Tener la condición de servidor o exservidor público.
- **Material (imputabilidad):** Tener la capacidad de comprender cuál es su deber en la función pública y de comprender si su conducta es correcta o incorrecta (lícita o ilícita). Si una persona no tiene esta capacidad material (inimputabilidad), podría existir una causal de exclusión de responsabilidad.

2. Conducta

La conducta, es el elemento central, ya que es la acción o la omisión del servidor público la que se analiza en el proceso disciplinario. Es decir, es lo que la persona hizo o dejó de hacer en el ejercicio de sus funciones. Sobre esta conducta, se realizan tres análisis clave para determinar si hay responsabilidad disciplinaria:

- 1 Verificar si la conducta está descrita como una falta en la ley (tipicidad).
- 2 Valorar si la conducta afectó de manera importante el deber funcional sin justificación (ilicitud sustancial).
- 3 Analizar si la conducta fue realizada con intención (dolo) o por descuido (culpa o culpabilidad).

3. Tipicidad

La tipicidad, es el elemento que asegura que un servidor público solo puede ser investigado y sancionado por acciones u omisiones que estén claramente descritas como faltas en una ley que ya existía al momento de cometer la conducta. Esto se basa en el principio de legalidad, fundamental en el derecho disciplinario.

Verificar la tipicidad implica hacer un "juicio de adecuación". Esto significa comparar la conducta que se investiga (los hechos probados) con la descripción de la falta que está en la ley. Si la conducta probada encaja completamente con lo que describe la ley, entonces se cumple el requisito de tipicidad.

Las faltas disciplinarias se clasifican en tres categorías según su gravedad, aunque no todas están descritas de forma taxativa en la ley:

- **Gravísimas:** Son aquellas conductas que la ley describe específicamente y que tienen un gran impacto. Por ejemplo, actuar a pesar de tener un conflicto de intereses o una inhabilidad, o intervenir en contratos estando inhabilitado. También se incluyen faltas contra la moralidad pública como actos de corrupción. En algunos casos, pueden ser conductas que coinciden con delitos penales pero que se sancionan disciplinariamente por su conexión con la función pública, aplicando el principio de subsidiariedad siempre y cuando no encajen en otra falta gravísima.

- **Graves y leves:** Estas faltas generalmente se refieren al incumplimiento de deberes, abuso de derechos, extralimitación de funciones o incurrir en prohibiciones, salvo que la conducta ya esté tipificada como gravísima. La ley no las lista de forma exhaustiva, sino que establece criterios para que la autoridad disciplinaria evalúe su gravedad en cada caso. Por ejemplo, un irrespeto leve puede ser falta leve, mientras que un abuso constante podría ser grave o gravísima.

La clasificación de la falta (gravísima, grave o leve) es importante porque ello influye directamente en el tipo y severidad de la sanción que se puede imponer.

En resumen, para que un servidor público pueda ser disciplinado por una conducta, primero debe ser una persona sujeta al régimen disciplinario (capacidad), haber realizado una acción u omisión específica (conducta), y esa acción u omisión debe adecuarse a lo descrito como falta disciplinaria en la ley (tipicidad).

4. Ilícitud sustancial

La Ilícitud sustancial, para que un servidor público sea declarado responsable disciplinariamente, no es suficiente que su conducta se ajuste a la descripción de una falta prevista en la ley (tipicidad). Es indispensable, además, que esa conducta sea sustancialmente ilícita.

Este concepto, consagrado en el Código General Disciplinario, es fundamental para entender que el derecho disciplinario no busca castigar cualquier error, sino aquellas conductas que realmente atentan contra el buen funcionamiento del Estado.

Para determinar si una conducta es sustancialmente ilícita, el operador disciplinario debe realizar un análisis que podemos descomponer en los siguientes pasos:

4.1. Verificación del incumplimiento del deber funcional

El punto de partida es constatar si la conducta investigada rompió con las obligaciones del cargo, incumpliendo el deber funcional exigible al servidor. Esto implica preguntarse: ¿El funcionario incumplió un deber, se extralimitó en sus funciones o incurrió en una prohibición?

El "deber funcional" es un concepto amplio que abarca todo el conjunto de obligaciones asignadas a un servidor por la Constitución y la ley para garantizar que su labor cumpla con los fines del Estado. No se limita únicamente a los deberes consagrados en el manual de funciones del servidor, ni a los consagrados en los artículos 38 al 45 de la Ley 1952 de 2019.

4.2. Análisis de la "sustancialidad" de la afectación

Este es el núcleo de la ilicitud. Una vez se comprueba que se incumplió el deber funcional, la pregunta clave es: ¿Ese incumplimiento fue realmente significativo?

Aquí se diferencia un error meramente formal de una falta con verdadera relevancia disciplinaria. La conducta es "sustancial" cuando no solo incumple una regla, sino que además vulnera la razón de ser de la función pública. Según la ley, los expertos y las altas cortes, esto ocurre cuando se atenta contra los principios que deben guiar toda actuación pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, tales como:

- Moralidad pública y honestidad: actuar con transparencia y rectitud.
- Imparcialidad e igualdad: tomar decisiones objetivas sin favoritismos.
- Eficacia y eficiencia: cumplir los objetivos y usar los recursos públicos de manera adecuada.
- Legalidad: actuar siempre dentro del marco de la ley.
- Transparencia y publicidad: garantizar que los actos de gobierno sean de conocimiento público.

En otras palabras, una falta es sustancial si la conducta del servidor público desconoce los principios de la función pública que deben guiar su conducta.

4.3. Constatación de la ausencia de justificación

Finalmente, incluso si una conducta es típica y parece sustancialmente ilícita, se debe analizar si existía una causa legal que la justificara. El Código Disciplinario contempla causales de exclusión de la responsabilidad, como actuar en estricto cumplimiento de un deber constitucional o para salvar un derecho propio o ajeno. Si la conducta está justificada, no hay lugar a reproche disciplinario.

En síntesis, la ilicitud sustancial es el elemento que dota de contenido y sentido al derecho disciplinario. Impide que la simple desobediencia a una norma conduzca automáticamente a una sanción. Exige una afectación real y trascendente a los principios de la función pública, sin que exista una justificación válida para ello.

Como servidores públicos, comprender este concepto es esencial, pues orienta nuestro actuar diario no solo al cumplimiento de reglas, sino al compromiso profundo con los fines y valores en un Estado Social de Derecho.

5. Culpabilidad

La culpabilidad, una vez se ha determinado que un servidor público cometió una falta que afectó sustancialmente su deber funcional (es decir, que la conducta fue típica e ilícita sustancialmente), el análisis no termina. El derecho disciplinario en Colombia exige un último y crucial paso: demostrar la culpabilidad del autor.

Este principio es una garantía fundamental para todos. Significa que está prohibido sancionar a alguien por el simple resultado de una acción (lo que se conoce como responsabilidad objetiva). Para que haya una sanción, es obligatorio demostrar que la persona actuó de manera intencional o con un nivel de negligencia reprochable.

La culpabilidad se analiza desde dos perspectivas:

5.1. ¿Cómo se cometió la falta? con intención (dolo) o por descuido (culpa)

Primero, se debe establecer el vínculo psicológico entre la persona y su acción. En términos simples: ¿la persona actuó con intención o fue por un descuido?

- **Dolo:** la conducta es dolosa cuando el servidor público sabe que los hechos que realiza constituyen una falta y que su actuar es ilegal, y, aun así, quiere llevarlo a cabo. Es una actuación consciente y voluntaria en contra del deber legal. Aunque es la forma más grave de culpabilidad, en materia disciplinaria suele ser la excepción y no la regla.
- **Culpa:** la conducta es culposa cuando la falta se comete por no haber observado el cuidado necesario que el cargo exigía. No toda culpa es sancionable; la ley disciplinaria solo castiga los niveles más serios de descuido:
- **Culpa gravísima:** ocurre ante un descuido extremo e injustificable. Se manifiesta, por ejemplo, a través de una ignorancia supina (desconocer normas o hechos que son evidentes y básicos para el cargo) o una desatención elemental (omitir el cuidado más obvio).
- **Culpa grave:** se presenta por una inobservancia del cuidado necesario que cualquier funcionario prudente y diligente habría tenido en esa misma situación.

Se debe aclarar que la culpa leve, es decir, los errores o descuidos menores que no revelan una falta de diligencia significativa no son sancionables disciplinariamente. Castigarla implicaría exigir un nivel de perfección irrazonable en la compleja labor de la función pública.

5.2. El juicio de reproche: ¿se le puede exigir un actuar diferente?

Incluso si se demuestra que el servidor actuó con dolo o culpa, la culpabilidad exige un último análisis: determinar si, en las circunstancias concretas en que ocurrieron los hechos, al funcionario le era realmente posible y exigible actuar conforme a la ley.

Este es el juicio de reproche. Si se concluye que la persona no tenía otra alternativa razonable (por ejemplo, debido a una fuerza mayor, el caso fortuito, una coacción insuperable o un error invencible que no pudo superar), no se le podría considerar culpable, pues no se le puede reprochar su conducta. Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la culpabilidad no se presume, se prueba. Es una regla de oro del derecho disciplinario: la carga de probar la culpabilidad recae siempre sobre el Estado. No se presume que alguien actuó con dolo o culpa; debe demostrarse más allá de toda duda razonable. Dado que la intención o la negligencia son estados mentales, su prueba suele ser compleja y se basa principalmente en pruebas indirectas o indicios, tales como:

- **Indicios de capacidad:** la formación, experiencia y el nivel de responsabilidad del cargo. A mayor preparación, mayor es el deber de actuar correctamente.
- **Indicios de actitud:** el comportamiento del funcionario antes, durante y después de los hechos, que puede revelar su disposición o desinterés frente al cumplimiento de sus deberes.
- **Indicios de comprensión:** la claridad de las normas infringidas o la complejidad del asunto.

En resumen, la culpabilidad asegura que el derecho disciplinario sea justo y equitativo. Garantiza que solo se sancione a quien, teniendo la capacidad y la posibilidad de actuar correctamente, decidió de manera intencional o por un grave descuido, apartarse de sus deberes funcionales.

B. Consecuencias de la responsabilidad disciplinaria

En caso de que una conducta de un servidor público se configure como falta disciplinaria y, por ende, se determine la responsabilidad de este, lo procedente es la imposición de una sanción al mismo.

Conforme lo dispuesto en el artículo 5° del Código General Disciplinario la sanción disciplinaria tiene una finalidad preventiva y correctiva, busca garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

Por otra parte, el artículo 48 del Código General Disciplinario establece cuales son los tipos de sanciones que se pueden imponer, así:

- ① Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
- ② Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
- ③ Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
- ④ Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas.
- ⑤ Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
- ⑥ Amonestación escrita para las faltas leves culposas.

La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión o inhabilidad se deben determinar conforme los criterios dispuestos en el artículo 50 del Código General Disciplinario, de la siguiente manera:

1. Atenuantes:

- a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes.
- b) La confesión de la falta o la aceptación de cargos.
- c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado, y
- d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso.

2. Agravantes:

- a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. Salvo lo establecido para la multa y la amonestación que serán valorados si fueron impuestas en los últimos tres (3) años. Las sanciones de multa y la amonestación se tendrán como agravantes si fueron impuestas en los tres (3) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.
- b) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- c) El grave daño social de la conducta;
- d) La afectación a derechos fundamentales;
- e) El conocimiento de la ilicitud;
- f) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad;
- g) Ejecutar la conducta constitutiva de falta disciplinaria por recompensa o promesa remuneratoria de un tercero;
- h) La naturaleza de los perjuicios causados.

C. Deber de denunciar

Ahora bien, la posible comisión de una conducta que pueda constituirse como falta disciplinaria o delito debe ser denunciada ante la autoridad competente, en observancia de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 906 de 2004 "Código Penal Colombiano" y los artículos 38 – numeral 25 – y 87 de la Ley 1952 de 2019 "Código General Disciplinario".

Para ello, la Oficina de Control Disciplinario Interno (OCDI) del Ministerio de Justicia y del Derecho, a continuación, pone a disposición de los colaboradores de la entidad y de la ciudadanía en general, canales seguros y confidenciales para presentar denuncias por corrupción o por cualquier otra posible falta disciplinaria:

- **Correo electrónico:** denunciascorrupcion@minjusticia.gov.co
- **Teléfono:** 601 4443100 Ext. 1310
- **Formulario web:** <https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/IndexWebEAP.aspx>

Así mismo, se informa que aquella persona que interponga una queja o denuncia disciplinaria y no sea servidor público, ostentará la calidad de quejoso, en virtud de lo cual su intervención tendrá el siguiente alcance:

- Presentar y ampliar la queja bajo la gravedad de juramento.
- Aportar las pruebas que tenga en su poder.
- Presentar recursos contra las decisiones de archivo y fallos absolutorios.



¿Conoce de una posible conducta con relevancia disciplinaria?

Su voz es clave para combatir la corrupción y fortalecer el servicio público.

¡Denuncie!

Fuentes:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. (6 de febrero de 2020). Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06021-01(3003-17) [M.P: Hernández Gómez, W].

Constitución Política de Colombia de 1991.

Gómez Pavajeau, C. (2024). Dogmática del Derecho Disciplinario. Octava edición. Universidad Externado de Colombia.

Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021 “Código General Disciplinario”

Pinzón Navarrete, J. H. (2016). La culpabilidad en el derecho disciplinario: Concepto y análisis de sus distintos problemas conforme a la compleja estructura de la responsabilidad. Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP.

Pinzón Navarrete, J. (2019). La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario. Grupo Editorial Ibáñez.