

Segunda parte

Discursos de los  
académicos en sesiones  
solemnes: Miembros  
honorarios, ascenso a  
Miembros de número e  
ingreso como Miembros  
correspondientes



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
enero-junio, 2025

## CONTROL DISCIPLINARIO RESTAURATIVO\*

Germán A. Bula Escobar\*\*  
*Académico correspondiente*

**Resumen:** La Constitución de 1991 entronizó el paradigma del control interno y defirió su desarrollo al legislativo. Sistemas de desarrollo administrativo, planeación, gestión y calidad fueron regulados, y, en todos ellos, ha tenido presencia el control interno bajo el planteo sistémico de que concierne de manera distribuida a todas las personas en las instituciones. El derecho disciplinario ha avanzado, pero conserva el paradigma retributivo dentro de una visión mayestática del Estado, arropado en la función pública y en la subordinación del funcionariado. Existen bases constitucionales y legales, sin perjuicio de obligadas reformas procedimentales, para revolucionar con el paradigma restaurativo al derecho disciplinario. Víctimas, ofensores y el aprendizaje organizacional lo demandan. Se trata del ser humano como ser moral.

**Palabras clave:** Control interno; disciplina restaurativa; aprendizaje organizacional.

### RESTORATIVE DISCIPLINARY CONTROL

**Abstract:** The 1991 Constitution enthroned the paradigm of internal control and deferred its development to the legislature. Administrative development, planning, management and quality systems were regulated, and in all of them, internal control has been present under the systemic approach that concerns all people in the institutions in a distributed

\* Trabajo presentado en sesión solemne del 10 de octubre de 2024 para el ingreso como “Miembro correspondiente” de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

\*\* Abogado. Árbitro. Exministro y expresidente del Consejo de Estado. Magíster en Economía, Ciencia Política, Ética y Democracia. Estudiante doctoral. Contacto: consultoresgbe@gmail.com

manner. Disciplinary law has advanced but preserves the retributive paradigm within a majestic vision of the State, wrapped in the public function and the subordination of the civil service. There are constitutional and legal bases, without prejudice to mandatory procedural reforms, to revolutionize disciplinary law with the restorative paradigm. Victims, offenders, and organizational learning demand it. It is about the human being as a moral being.

**Keywords:** Internal Control; Restorative Discipline; Organizational Learning.

## **Introducción**

Justicia transicional y justicia restaurativa, diferentes pero conectadas, están en el orden del día. El supremo y constitucional bien de la Paz opera como impelente de la justicia transicional, bajo el conocido enfoque de que en las salidas negociadas a los conflictos armados resulta menester para las sociedades balancear los bienes de justicia y paz a fin de obtener esta última, sin sacrificar el derecho a la verdad, los derechos de las víctimas y la perspectiva de no repetición de los hechos de violencia. El tipo de justicia por aplicar en estos casos interseca la justicia transicional, y se aleja, por definición, de la justicia punitiva o retributiva.

En la justicia punitiva o retributiva interesan básicamente la norma que se viola, el autor de la violación y su castigo: este último se supondría capaz de restablecer el orden jurídico y social que ha sido vulnerado. La justicia transicional tiene otros determinantes: mira el daño causado, a quién afecta, y cómo puede compensarse. Observa también, y esto es menos conocido y de más difícil aceptación, la restauración del ofensor.

El presente trabajo se contrae a fundamentar una pregunta basal y la consecuente línea de investigación que implicaría una respuesta positiva: ¿Es útil, conveniente y necesario un cambio de paradigma en el proceso disciplinario de los servidores públicos, en dirección a abrir el mayor espacio posible a enfoques restaurativos? Luego de abordar asuntos de carácter general y normativo, se ofrecerá una respuesta positiva a la pregunta formulada.

## **Los paradigmas que presiden el abordaje de la organización y el control de la función pública en la Constitución Política de 1991 y su desarrollo legal**

### *El marco constitucional*

En el Estado colombiano, los enfoques de control interno, autoevaluación y autocontrol, existían en solo algunas de sus organizaciones, y carecían

de consagración legal. Estaba regulado el control previo, como parte del control de las Contralorías, un heterocontrol eliminado por la carta de 1991, que introdujo el control interno como exigencia para la administración pública en todos sus órdenes. Además, a propósito de la gestión fiscal, ordenó diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno.

El artículo 209 hace explícito el imperativo del servicio a los intereses generales, y ordena establecer el control interno de acuerdo con la ley:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Y el artículo 269, señala:

En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

La lectura de las dos disposiciones permite observar dos aspectos relevantes: i) no es suficientemente explícito el mandato a las autoridades, en el sentido de tener “control interno” como dimensión formal organizacional, y ii) en todo caso, defieren a la ley el diseño y ejercicio de dicho control. Estas disposiciones constitucionales han fundamentado la construcción –por las vías legal, reglamentaria y de política pública– de instituciones que desarrollan el enfoque de privilegio para el control interno en el sector público.

## El desarrollo legal

### *La Ley 87 de 1993*

El primer desarrollo legal en materia de control interno es la Ley 87 de 1993.<sup>1</sup> Esta define el control interno y lo plantea para *toda la escala de la estructura administrativa*:

<sup>1</sup> Ley 87 de 1993 (noviembre 29), “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 1o.** *Definición del control interno.* Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, *deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.*

*PARÁGRAFO.* El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades *y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.*

El mandato legal es claro en el sentido de que el control interno debe incorporarse “en toda la escala de la estructura administrativa”, y en “todos los cargos existentes en la entidad”.

Vale decir que, desde su regulación inicial y por razones obvias, el control interno incumbe a la organización. Debe formar parte de las funciones de cada uno de los empleos, lo cual se traduce en responsabilidad, interseca la materia disciplinaria, y se corresponde con los siguientes mandatos constitucionales:

**Artículo 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente...

**Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

**Artículo 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

El desarrollo legislativo trae desde sus inicios el propósito explícito de la concurrencia y la responsabilidad de quienes prestan servicios en la respectiva organización, en lo que hace a la aplicación del control interno, lo cual supone:

- i. Cada servidor ha de conocer que el ejercicio de sus funciones debe estar articulado con la política, las regulaciones y los sistemas acuñados para el control interno.
- ii. Las faltas disciplinarias en las que pueda incurrir no solo configuran su responsabilidad individual disciplinaria, sino que tienen un impacto en la organización: el control interno es recursivo, de manera que se predica de la organización como un todo, así como de los subsistemas en ella contenidos.

**Artículo 8º.** *Evaluación y control de gestión en las organizaciones. Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.*

El artículo 343 apelado, participa del Capítulo sobre planes de desarrollo:<sup>2</sup>

*La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados*

<sup>2</sup> Título XII. *Del régimen económico y de la hacienda pública* / Capítulo 1. *De las disposiciones generales* / Capítulo 2. *De los planes de desarrollo.*

*de la administración pública*, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

### **La Ley 489 de 1998<sup>3</sup>**

Trata de la organización y el funcionamiento de la administración pública nacional –y de las administraciones territoriales en algunos asuntos expresamente señalados–.

Se ocupó del Sistema de Desarrollo Administrativo,<sup>4</sup> al que definió como “un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional” (artículo 15).

Asimismo, crea y regula el Sistema Nacional de Control Interno:

Artículo 27. *Creación.* Créase el Sistema Nacional de Control Interno, conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, *inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público.* (Énfasis agregado)

De nuevo, la referencia expresa al “servidor público” (sustento fundamental de la función administrativa). La reiterada referencia a la relación función administrativa-servidor público, dentro del contexto del control interno, es armónica con la visión del ejercicio del empleo y las responsabilidades del funcionariado.

---

<sup>3</sup> Ley 489 de 1998 (diciembre 29), “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> El artículo 17 de la Ley 489 relacionó los aspectos que deberían tener en cuenta las políticas de desarrollo administrativo, los cuales hacen referencia a diagnósticos institucionales, racionalización de trámites, métodos y procedimientos; reorganizaciones internas; programas de mejoramiento continuo; descentralización; sistemas de información; evaluación del clima organizacional, etc.

El artículo 28 establece el objeto del “Sistema Nacional” creado: “integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado.”

Y el 29 fija en cabeza del presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, la dirección del sistema.

Su parágrafo 2º hace la siguiente precisión, que desde ya ha de resaltarse:

*PARÁGRAFO 2º.* Las unidades u oficinas que ejercen las funciones de control disciplinario interno de que trata el artículo 48 de la Ley 200 de 1995 no hacen parte del Sistema de Control Interno.

Sin perjuicio del rol del servidor público en la función administrativa y en el sistema de control interno, la aclaración del parágrafo guarda coherencia con la estructuración, en la Ley 200 de 1995, del régimen disciplinario de quienes ejercen funciones públicas, el cual parte de la potestad punitiva del Estado como empleador, según se analizará al revisar el régimen disciplinario general de la Rama Ejecutiva.

### **La Ley 872 de 2003<sup>5</sup>**

Crea el Sistema de Gestión de la Calidad de la Rama Ejecutiva (v. artículo 343 CP): “una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades”.

Debía adoptarse con el enfoque correspondiente a los procesos y a las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de las funciones de cada entidad.

De la Ley 872 (derogada), cabe ahora destacar:

**Artículo 3º.** *Características del Sistema.* El Sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos

<sup>5</sup> Ley 872 de 2003 (diciembre 30), “Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”.

*los funcionarios de la respectiva entidad y así (sic) garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios.*

Esa disposición previó la apropiación del sistema de gestión de calidad por cada servidor, como garantía de que sus actuaciones satisfarían a los usuarios.

### **La Ley 1753 de 2015<sup>6</sup>**

Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:

**Artículo 133. Integración de Sistemas de Gestión.** Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá el modelo que desarrolle la integración y articulación de los anteriores sistemas, en el cual se deberá determinar de manera clara el campo de aplicación de cada uno de ellos con criterios diferenciales en el territorio nacional.

Una vez se reglamente y entre en aplicación el nuevo Modelo de Gestión, los artículos 15 al 23 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 perderán vigencia.

Por este artículo, los sistemas de gestión de calidad (Ley 872) y de Desarrollo Administrativo (Ley 489) quedaron integrados en el “Sistema de Gestión”, y al Gobierno Nacional correspondió reglamentarlos.

Se expidió el Decreto 1499 de 2017 (reglamentario; incorporado al Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de la Función Pública), que definió el Sistema de Gestión:

El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la

---

<sup>6</sup> Ley 1753 de 2015 (junio 9), “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país””. El artículo 133 sigue vigente porque no fue derogado por la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ni por la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad.

Para la articulación con el Sistema de Control Interno, dispuso: “Actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Para el funcionamiento del Sistema de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno, se adopta la versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–”, al cual definió:

Definición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG– es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

De los “Objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–”, para efectos de este trabajo, deben destacarse:

1. *Fortalecer el liderazgo y el talento humano* bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.
3. *Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación*, para la toma de decisiones y la mejora continua.

De nuevo, centralidad del talento humano y reconocimiento de su ineludible presencia y cardinal importancia en los resultados de la organización, para lo cual no pueden mirarse aisladas las funciones del empleo y las responsabilidades inherentes al mismo, entre ellas la disciplinaria: la cultura organizacional debe concienciar a cada servidor sobre su incidencia personal en los resultados institucionales.

En ese contexto, la mirada sobre los servidores públicos, y de estos sobre sí mismos, debe ampliarse hasta entender que las acciones y omisiones que constituyen falta disciplinaria son fuente de alteración del desempeño institucional y de la organización misma. Por tal razón, deben ser tratadas en términos de resarcimiento institucional.

El decreto ordena programas de capacitación para la implementación y desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, con el fin de fortalecer la gestión y el desempeño en las entidades públicas.

Sobre la articulación del Sistema de Gestión con los de Control Interno, estatuye:

Articulación del Sistema de Gestión con los Sistemas de Control Interno. El Sistema de Control Interno previsto en la Ley 87 de 1993 y en la Ley 489 de 1998, se articulará al Sistema de Gestión en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades.

El Control Interno es transversal a la gestión y desempeño de las entidades y se implementa a través del Modelo Estándar de Control Interno –MECI.

Igualmente, prevé la actualización del MECI a través del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, y lo hace de obligatorio cumplimiento.

A los representantes legales y jefes de organismos y entidades obligados a su aplicación les corresponde medir el estado de avance del MECI; los jefes de control interno deberán medir la efectividad de este bajo las guías de Función Pública.

### **Los paradigmas ínsitos en las anteriores normativas**

Esta profusa regulación entraña paradigmas que deben ser puestos de relieve para los efectos de la tesis que se sustenta en el presente trabajo:

La nueva Constitución y sus desarrollos trajeron a colación una visión inexistente en la historia institucional colombiana: la crucial importancia del control interno para mejorar la garantía de una correcta prestación de los diferentes servicios a cargo del Estado. Una respuesta al enorme aumento de la complejidad institucional basada en las corrientes académicas y administrativas internacionales.

Articulación entre planificación y gestión, y control interno. Este integra los procesos en pro de la calidad del sector público; es pieza sustancial del engranaje de la administración.

Contra las concepciones jerárquicas, el control interno atañe a toda la escala organizacional: es tarea y responsabilidad distribuida que se anida en los diferentes subsistemas de la organización y llega hasta los dominios de responsabilidad de cada servidor.

Los anteriores paradigmas se acompañan con las modernas tendencias relativas a la gerencia del talento y compromiso humanos. El Estado es principalmente un proveedor de servicios: si por un momento se hace caso omiso de barandas, escritorios, ventanillas y papeles, al fin y al cabo lo que puede observarse en la actividad del Estado son personas que atienden y sirven a otras personas. ¿Acaso podría haber control interno si este no fuera distribuido y entrañado en cada subsistema y en cada persona al servicio de la institución?

Esta visión sistémica (sistemas contenidos en sistemas), puede metafórizarse con las cajas chinas, que contenían cajas que a su vez contenían otras más pequeñas. O, contemporáneamente, con las “matriushkas”, las muñecas huecas que contienen otras más pequeñas, sucesivamente. Cada subsistema, y las personas que lo constituyen, protagonizan “su” control interno respectivo. El juego armónico del control interno distribuido en los diferentes niveles de recursión responderá por el control interno del conjunto. No se puede hablar de control interno si los subsistemas contenidos en la organización no lo practican a su vez, y si no es clara la responsabilidad personal; o, lo que es lo mismo, si por el contrario, todo está sujeto al heterocontrol de las máximas instancias jerárquicas.

No por obvia, pues, puede minimizarse esta atestación del rol de arcotoral que tienen el talento y el compromiso humanos en lo que atañe al cumplimiento de la oferta de valor del Estado a la ciudadanía.

## **La responsabilidad de los servidores públicos y la organización y régimen disciplinarios para hacerla efectiva**

### **La fuente constitucional**

Por mandato constitucional: los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º); las funciones solo pueden corresponder a las atribuidas por la Constitución y la ley (artículo 121); y “no habrá

empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...”<sup>7</sup> (artículo 122).

### **El régimen legal**

Bajo la nueva Constitución, la Ley 200 de 1995<sup>8</sup> adoptó el primer Código Disciplinario Único; fue derogada por la Ley 734 de 2002,<sup>9</sup> derogada a su vez por la Ley 1952 de 2019<sup>10</sup> que contiene el régimen disciplinario vigente con las modificaciones introducidas por la Ley 2094 de 2021.

Algunos aspectos pertinentes del régimen disciplinario regulado por las leyes en cita:

*i. La titularidad de la acción disciplinaria: el titular, es el Estado.*

- En la Ley 200, artículos 2 y 48, a través de las ramas y órganos del Estado, con la obligación de “constituir una unidad u oficina del más alto nivel” para el trámite de la primera instancia de los procesos disciplinarios.
- En la Ley 734, artículo 2º, es directamente la oficina de control interno disciplinario que había ordenado crear la Ley 200.
- (Dejan salvedad expresa del poder preferente de la Procuraduría General).

En la Ley 1952, artículo 83, se relacionan como titulares de la acción disciplinaria: la Procuraduría General de la Nación; la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, 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.

---

<sup>7</sup> El texto original del artículo 122 constitucional se refiere también a los requisitos para la posesión en los empleos públicos; el Acto Legislativo 1 de 2009 incluyó unas situaciones y conductas configuradas como prohibiciones para la vinculación a determinados empleos; y el Acto Legislativo 1 de 2017 también lo adicionó en relación con los miembros de grupos armados que se acogieron al Acuerdo de Paz con las FARC.

<sup>8</sup> Ley 200 de 1995 (julio 18) “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único.”

<sup>9</sup> Ley 734 de 2002 (febrero 5) “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.”

<sup>10</sup> 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.” / Ley 2094 de 2021 (junio 29), “por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.”

ii. *La independencia de las acciones penal y disciplinaria:*

Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional; e.g. la Sentencia C-244/96:

Si bien es cierto que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada ésta imponer la sanción respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no es menos cierto que ellas no se identifican, ya que *la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo... La acción penal, en cambio, cubre tanto la conducta de los particulares como la de los funcionarios públicos, y su objetivo es la protección del orden jurídico social.*<sup>11</sup> (Énfasis agregado)

La Sentencia C-030-23:<sup>12</sup> *El derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo disciplinario.*

118. Este Tribunal se ha referido de manera reiterada al derecho sancionatorio como una manifestación del *ius puniendi* del Estado. Cabe señalar que esta potestad se expresa en diferentes ramas del derecho, entre las cuales se pueden destacar i) el derecho penal, ii) el impeachment o juicios políticos a cargo del Congreso de la República, iii) el derecho correccional legislativo, iv) el derecho disciplinario judicial y v) el derecho administrativo sancionador.

119. Este último está compuesto por regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para reaccionar ante la comisión de un ilícito, con el propósito de materializar una consecuencia jurídicamente desfavorable, mediante la

<sup>11</sup> **Sentencia C-244/96** (mayo 30) Ref.: Expediente D-1058 / Demanda de inconstitucionalidad contra el **inciso 2o. del artículo 2o.**, artículo 6o, parágrafo 1o. del artículo 34, inciso 3 parcial del artículo 61, numeral 1o parcial del artículo 66 y artículo 135 parcial de la **Ley 200 de 1995** “Código Disciplinario Único”. MP Carlos Gaviria Díaz// Sentencia C-030-23.

<sup>12</sup> **Sentencia C-030-23** (febrero 16) Ref.: Expediente D-14503. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”. MsPs José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González.

imposición de un castigo mediante un acto de naturaleza administrativa que se expide tras agotarse un procedimiento dotado de todas las garantías esenciales del debido proceso y que es susceptible de control jurisdiccional.

120. Dentro del derecho administrativo sancionador se encuentran unas especies, de las cuales se destacan [...] iii) el derecho administrativo disciplinario.

En cuanto a subordinación, la jurisprudencia constitucional la ha destacado como fuente del derecho administrativo disciplinario mismo, e.g. la Sentencia C-155-02.<sup>13</sup>

#### 4. Objeto, fines y tipicidad del derecho disciplinario

El derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción hoy en día debe estar orientada por los principios del Estado social y democrático de derecho previstos en el artículo 1º de la Constitución, garantizando el respeto a las garantías individuales, pero también los fines del Estado determinados en el artículo 2º *ibidem* y para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas.

Disciplina que encuentra fundamento en la “... *relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, la violación de régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc...*” [3]. Por ello el régimen disciplinario cobija a la totalidad de los servidores públicos a quienes corresponde estar al servicio del Estado y de la comunidad (C.P. art. 123), dado que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad (C.P. art. 209).

#### *iii. La finalidad de la ley y de las sanciones disciplinarias:*

El artículo 17 de la Ley 200 de 1995: establecía:

Artículo 17º.- Finalidades de la Ley y de las sanciones disciplinarias. *La Ley disciplinaria garantiza el cumplimiento de los fines y funciones del Estado* en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

<sup>13</sup> Sentencia C-155-02 (marzo 5), Ref. Expediente D-3680. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 200 de 1995.

*Las sanciones disciplinarias* cumplen esencialmente los fines de *prevención y de garantía de la buena marcha de la gestión pública*.

El artículo 16 de la Ley 734 de 2002 preveía:

Artículo 16. Función de la sanción disciplinaria. *La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para 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.*

Y la Ley 1952, vigente, consagra los fines aludidos en forma similar:

Artículo 5°. *Fines de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para 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.*

#### *iv. Los criterios para la graduación de la sanción*

Las leyes 200 (sobre naturaleza y efectos de la falta), y 734 (*para graduar la sanción*), se refirieron a criterios tales como: *trascendencia social*; mal ejemplo dado; complicidad con subalternos; *perjuicio causado*; y *procurar resarcir, por iniciativa propia*, antes de que sea impuesta la sanción.

La Ley 1952, vigente, reitera similares criterios. Para las sanciones, diferencia:

Atenuantes: haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado; 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.

Agravante: el grave daño social de la conducta;

#### *v. Los deberes de los servidores públicos*

- Adoptar el Sistema de Control Interno...
- Implementar el Control Disciplinario Interno al más alto nivel jerárquico...

### **Las ideas que subyacen a la normativa y a la jurisprudencia disciplinarias**

Hay invariancias, avances y ambivalencias en el derecho disciplinario. Los límites trazados con el derecho penal muestran la cercanía entre ambas

disciplinas. Es menester armonizar las regulaciones disciplinarias con las de control interno, planeación y gestión.

*Lo mayestático*: el derecho sancionatorio es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, el mismo que gravita sobre el derecho penal. Hace parte del derecho administrativo sancionador: regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para imponer castigos mediante acto administrativo susceptible de control jurisdiccional. Se “castiga” para defender “los intereses generales”, y los mayestáticos del Estado.

**La subordinación**: se subraya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación entre el funcionariado y la Administración. Este énfasis entraña una visión jerarquizada en materia de disciplina: deben respetarse los reglamentos de la organización, bajo sanciones por incumplimiento. Es el origen del derecho disciplinario: el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc. Se sanciona para defender la organización, y la subordinación organizacional.

**La función pública**: hoy se recoge la finalidad preventiva y correctiva “para 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”. Se previene y corrige en pro de la efectividad de la organización.

*Las víctimas* (de conductas violatorias de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral): hoy, pueden intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales. Esta selección oblitera a la organización administrativa.

*El infractor*: las regulaciones contemporáneas son un estribo para la introducción del paradigma restaurativo en la medida en que tienden a atenuar responsabilidad, como las que premian el “Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado” o el “Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta”. También se plantea el respeto por la dignidad de quien intervenga en la actuación.

So capa de proteger los derechos fundamentales del procesado disciplinariamente, las formas y principios son observados en paralelo con el pro-

ceso penal. Diríase que el enfoque del control disciplinario, del proceso correspondiente, y de los medios de defensa que interponen los encartados, se causan circularmente, con la consecuencia de un ascendente espíritu punitivista, acompañado del condigno garantismo.

En los ambientes familiares y escolares se apela hoy a la noción de *consecuencia*, en procura de subrayar la responsabilidad de cada cual por sus acciones. En una visión amplia, el infractor es llamado a observar el daño generado por su acción en la familia y en la comunidad educativa, y a participar en el proceso de su propia restauración, incluyendo el reconocimiento de sus actos, la contrición y la petición de perdón, sin excluir las consecuencias de corte sancionatorio, consecuencias de sus propios actos, y ya no un castigo impuesto simplemente en sede de autoridad y jerarquía. Se pone interés en el saldo pedagógico y en la futura convivencia del colectivo. Disciplina comparte raíces etimológicas con discípulo, ergo, se impondría reconocer que tiene todo que ver con el aprendizaje.

**Se debe armonizar el paradigma del proceso disciplinario con el espíritu constitucional del control interno y el principio de buena fe, en pro del derecho a la buena administración, abriendo espacio a los criterios restaurativos y a los aprendizajes organizacionales**

### **Los antecedentes de la justicia restaurativa contemporánea**

La restauración de las víctimas carece apenas de contradictores. La de los victimarios ocasiona sentimientos encontrados. Nota: la disciplina entre las comunidades aborígenes, que conservan “palabra de origen”, es harto diferente.

### ***En tratándose de la restauración de las víctimas***

El entendimiento popular más extendido y no problemático de la justicia transicional está ligado a la evocación del rol del Estado y de la solidaridad de los demás para con quien ha sufrido agravio a manos de otro. El ser humano en general ostenta una tendencia primaria al cuidado, cercana a la de los sintientes animales mamíferos. Bajo circunstancias agravadas –tiranía, guerra, el accionar violento de facciones enfrentadas–, el sentimiento de solidaridad se expresa con más fuerza y claridad. La sociedad está dispuesta a avalar políticas y programas que apoyen a las víctimas.

Los regímenes penales se edificaron sobre muy disímiles formas de restaurar a las víctimas. Baste remontarse a la “Ley del Tali3n”, una manera de procurar la restauraci3n de las v3ctimas a trav3s de la venganza, en la cual parecen confundirse el castigo y la reparaci3n misma. La reparaci3n fue perdiendo peso ante el crecimiento del rol del castigo al infractor, a cargo del Estado, en su esfuerzo por superar la justicia por propia mano, pero no desapareci3.

En Colombia, la Ley 906 de 2004 consagr3 la figura del “representante de v3ctimas” que en gran medida hered3 la ya superada “parte civil” en el proceso penal. No extraña, pues, que la introducci3n del paradigma restaurativo en el derecho penal haya encontrado preparada a la opini3n p3blica, hablando en t3rminos generales. A nadie le redarguye el que las v3ctimas sean restauradas, o que se predique la llamada centralidad de las v3ctimas.

Quiz3 la verdadera particularidad de la justicia transicional, que resulta remarcada en la in3dita experiencia colombiana alrededor de la Justicia Especial para la Paz –JEP–, es la participaci3n muy activa de las v3ctimas, m3s all3 de ser simples “sujetos procesales”, lo que apenas empieza a ser conocido y comprendido por la sociedad colombiana. Verdad, centralidad y participaci3n activa, debida restauraci3n, reparaciones simb3licas y garant3as de no repetici3n, son las voces que caracterizan el estado del arte de la justicia transicional en lo que respecta a las v3ctimas.

### *En lo que toca con la restauraci3n del ofensor*

Hist3ricamente, las prisiones significaron un avance frente a la simple eliminaci3n del ofensor, sin f3rmula de juicio, pero no fueron concebidas como lugares de rehabilitaci3n: en la Edad Media europea, fueron centros de detenci3n a la espera de alg3n tipo de sentencia portadora de muerte, torturas, mutilaciones, castigo y dolor f3sico.

Luego comenzaron a usarse como medio de castigo ellas mismas, para pagar la pena de presidio, un verdadero avance. Fil3sofos como Cesare Beccaria y Jeremy Bentham, y fil3ntropos como John Howard (siglos XVIII y XIX), propagaron nuevas ideas de justicia, y avanz3 la pol3tica de hacer de la c3rcel un lugar de resocializaci3n. Eran nuevas concepciones sobre la naturaleza humana, y una visi3n del delincuente como alguien susceptible de ser recuperado para la vida en sociedad con base en su

arrepentimiento. El aislamiento de los presos –en veces total–, el trabajo, la disciplina, y métodos del mismo corte, fueron pensados y usados como “correccionales”. En el siglo XX, las teorías penitenciarias empezaron a privilegiar la rehabilitación, el uso de la psicología y la psiquiatría, programas educativos, utilización del yoga y otras estrategias pedagógicas y espirituales de transformación personal y resocialización. Foucault abrió una corriente de crítica estructural a la vigilancia, el castigo y la cárcel.<sup>14</sup>

El fin del apartheid en Suráfrica marcó un hito: “Sin perdón no hay futuro”, frase de Desmond Tutu, y la conducta política de Nelson Mandela, posicionaron el rol personal y político del perdón, y abrieron paso al discurso de justicia restaurativa.

Sobre el papel práctico y concreto que cumple la cárcel contemporánea en la mayoría de los países, en medio del hacinamiento, la corrupción interna, la continuidad de la actividad delincencial desde dentro de los establecimientos, y la violencia, baste decir que es un desafío reconocido y siempre pendiente.

La justicia restaurativa, pues, en lo que toca con la restauración del ofensor, hunde sus raíces hace menos de tres siglos; es relativamente nueva. A pesar de ser popular la idea de que la cárcel es una escuela de crimen, la opinión pareciera estar más dispuesta a oír los discursos del populismo punitivo, y, en consecuencia, no termina por tomar posiciones activas en lo que respecta a reformas penales y penitenciarias profundas y consistentes.

## **Cómo se considera a los actores en el derecho disciplinario**

### ***Las víctimas***

El derecho disciplinario colombiano contemporáneo se ha venido edificando como una serie de reglas dirigidas a la punición sobre la persona infractora. Sin embargo, en el entorno de una organización estatal o pública las faltas disciplinarias también implican víctimas –intra o extraorganizacionales–, contrariamente a lo que algunos doctrinantes afirman.<sup>15</sup>

Huelga decir que la introducción del paradigma restaurativo traería consigo la superación de las limitaciones normativas en materia de víctimas, lo cual,

<sup>14</sup> Michel FOUCAULT, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (México: Siglo XXI, 1976).

<sup>15</sup> e.g. Jorge Iván RINCÓN CÓRDOBA, *La potestad disciplinaria en el Derecho Administrativo* (Bogotá, D.C.: Tirant lo Blanch, 2021).

de por sí, sería un avance importante. El entorno humano organizacional del que se trate recibiría complacido la toma en cuenta de las víctimas directas y los condignos esfuerzos restaurativos, con la misma precitada “disposición anímica de solidaridad para con el agredido”.

Bien observado, sin embargo, el castigo que informa la regulación disciplinaria no es más que la expresión del propósito de sancionar en nombre de un Estado cuya normativa de conducta ha sido transgredida. La regulación satisfaría la necesidad y el deseo de protección de lo público. La relación a este respecto entre la ciudadanía, de una parte, y, de otra, la Procuraduría y las demás instancias encargadas de adelantar los procesos disciplinarios, gira sobre este pivote: lo público, lo estatal, es sagrado; quien trabaje en esos dominios, pagado por el erario, tiene obligaciones cuyo desobedecimiento debe ser castigado.

Resulta crucial observar, a estas alturas, que entre el Estado en general y la víctima directa existe otro nivel sistémico relevante: la organización o institución de la que se trate. El Estado es el sistema continente de la organización, y, a su vez, la organización es sistema continente de subsistemas internos. Nuestro derecho disciplinario oblitera a la organización.

En lo que sigue haré uso del método de glosas, específicamente sobre el trabajo de Julio Andrés Sampetro,<sup>16</sup> quien ha planteado similar idea a la del presente escrito, desde un enfoque que anuncia ver a la justicia restaurativa “desde y hacia las víctimas”. No obstante que dicho enfoque se nombra dejando de lado a los infractores y a las organizaciones, debe registrarse que su esfuerzo toma en cuenta asuntos como el “sentido pedagógico”, “y tomar la experiencia del sufrimiento en la reconstrucción del tejido social”. Haciendo referencia a L. F. Gordillo, propone buscar “una nueva dimensión del derecho disciplinario (como *Ius puniendi*) que es donde la prioridad es la solución del conflicto que subyace a la falta y su prevención. A partir de esta idea el derecho disciplinario debiera asumir una función pacificadora (Prevención Integradora).”

De otra parte, plantea que, al igual que en lo penal, obligar al autor a enfrentarse con las consecuencias de su hecho y a aprender a conocer

---

<sup>16</sup> Julio Andrés SAMPEDRO ARRUBLA, “La justicia restaurativa en el proceso disciplinario: aproximación a un nuevo paradigma desde y hacia las víctimas” (documento en Word, facilitado por el autor).

los intereses legítimos de la víctima, tendría un efecto resocializador y pedagógico.

Las anteriores voces del trabajo glosado implican de algún modo un acercamiento a la cuestión del aprendizaje organizacional, con las limitaciones que supone el que el terreno sobre el que versa sea de carácter judicial. Sampedro habla desde la atalaya de su experiencia como magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, con lo que no es extraño que proponga “revisar legislativamente el sistema disciplinario en orden a permitir la vinculación de las víctimas como sujetos procesales al proceso judicial”. Su trabajo, naturalmente, se enmarca en el modelo colombiano de derecho disciplinario para la Rama judicial –que es de competencia de jueces–. Temas cruciales como el llamado “encuentro interhumano” y la participación de las víctimas, por ejemplo, se remiten al terreno judicial.

### *El infractor*

En lo que concierne al infractor, la normativa colombiana vigente no va más allá de observarlo como alguien que debe ser castigado. De forma similar a lo que ocurre con la venganza, en gracia de discusión, el castigo supondría ser él mismo una forma de reparación a las víctimas del entorno, al tiempo que satisfaría las necesidades de la organización. En verdad no es más que una forma de “corrección” pretendidamente adecuada de cara a la animosidad y a la alerta ciudadanas de cuidado por lo público.

En casos de marcada gravedad, por supuesto, la desvinculación de la persona infractora podría ser inevitable –o su responsabilidad penal–. Sin embargo, en la mayoría de los eventos, el infractor va a permanecer dentro de la organización, razón por la cual el mero sentido común llevaría a pensar en la importancia de superar el incidente disciplinario en términos de aprendizaje organizacional.

Téngase en consideración que el respeto por la dignidad humana y los atenuantes de responsabilidad que palian el sabor punitivo al premiar ciertas conductas positivas del infractor, no tienen aún en cuenta a la organización. En la Ley 200 de 1995 se prevén –para efectos de graduación de la falta: *la trascendencia social, el mal ejemplo dado y la complicidad con subalternos, pero no se termina por apreciar la resonancia organizacional en términos de amenaza y de oportunidad.*

*El divorcio entre las políticas de control interno, planificación y gestión, que dicen a la calidad de los entes públicos, por un lado, y los aspectos disciplinarios, por el otro, se hace evidente en el hecho de que la ley haya dispuesto (v. ut supra) que “las unidades u oficinas que ejercen las funciones de control disciplinario interno de que trata el artículo 48 de la Ley 200 de 1995 no hacen parte del Sistema de Control Interno”. En este sentido, el Estado ha producido regulaciones que expresan una suerte de disonancia cognitiva.*

### **Los criterios restaurativos contemporáneos, aplicados condignamente en el derecho disciplinario, traerían consigo bienes necesarios y convenientes**

Se desprende de todo lo dicho anteriormente, que el derecho disciplinario es de orientación punitiva, retributiva, centralista –en cuanto no prohija métodos autocompositivos sino heterocompositivos–, que su desarrollo histórico lo ha ido acercando a los paradigmas clásicos del derecho penal, que apenas si reconoce reciente y parcialmente a las víctimas, y las posibilidades de restauración de los infractores, y que desconoce prácticamente a las organizaciones que conforman y constituyen la administración. Va además en contravía del mandato de la Constitución de 1991 en lo que respecta al pretendido privilegio otorgado al control interno, articulado con la calidad, la planificación y la gestión.

La aplicación del derecho disciplinario tiende crecientemente a parecerse a un proceso judicial (ver Ley 1952). El comportamiento que la normativa exige al funcionariado encargado de llevarlo adelante es una manifestación típicamente burocrática que se apoya en la lógica de la subsunción: dada una conducta que transgrede una norma, procede una sanción. Y así, ha derivado hacia terrenos de maximalista y puntillosa regulación.

En tales circunstancias, las bondades que en el derecho penal se predicán de la aplicación de la Justicia transicional no tienen cabida, lo cual pareciera absurdo. Graves delitos son sometidos a ese tipo contemporáneo de justicia, mientras conductas laborales de todo tipo, o con ocasión del trabajo, incluidas meras contravenciones, se tratan con el rigor punitivo-retributivo de antaño. La propuesta es reconocer sin ambages que los criterios restaurativos son aplicables en el derecho disciplinario.

La tarea por desarrollar, a partir de ese punto de partida, es enorme y apasionante. Se requieren cambios normativos y amplia difusión, hasta lograr un adecuado conocimiento sobre principios, importancia, y modos de aplicación en los organismos y entidades. Pasa por reconceptualizar los relacionamientos entre la organización, el o los funcionarios encargados de aplicar el derecho disciplinario, las víctimas y los infractores. Una actuación disciplinaria en tésitura restaurativa tendría que apelar a lo dialógico, que es precisamente el terreno desde el que es más plausible la hipótesis de lograr aprendizajes organizacionales. Lo que se puede barruntar, entonces, son organizaciones públicas que forjan espacios conversacionales, dialógicos, en los que participan activamente víctimas, subsistemas organizacionales, e infractor.

Las resultas de este esfuerzo tendrán siempre un saldo pedagógico, aun en presencia de la total reluctancia del infractor a reconocer su falta. En principio, el infractor podría preferir su restauración, no solo por lo que esta comporta en términos psicológicos y de autoestima, sino en atención a que continuará siendo miembro de la organización.

Satfford Beer, el padre de la cibernética organizacional, al referirse a los defectos de las oscilaciones entre centralización y descentralización en las organizaciones, apunta a una cuestión cardinal: cuando el modelo regulatorio le especifica en detalle a los niveles inferiores la tarea a su cargo, constriñe su capacidad operacional y sus posibilidades de aportación a la organización. Esa tendencia a la hiperregulación viene justificada por una razón aparentemente imbatible: la justicia, en el sentido de igualdad de estándares para todas las personas afectadas.

Al especificarle al funcionario de turno lo que tiene que hacer, se espera evitar que abuse de lo que pudieran ser prerrogativas más amplias. Y así pareciera en efecto; pero ese discurso olvida que la burocracia termina por escudarse en la hiperregulación para evitar asumir responsabilidad por las propias decisiones. En nombre de la eficiencia y de una búsqueda de igualdad (que no parte de la buena fe, no reconoce las disparidades materiales y proscribte las posibilidades de restauración), nuestra sociedad milita en contra de la crucial moralidad que caracteriza la asunción de responsabilidades.

El aprendizaje organizacional no es una moda administrativa, sino un imperativo de la vida institucional. Se trata, bien entendido, del hogaño

muy promocionado, estudiado y debatido derecho (y, o, principio de) a la buena administración.<sup>17</sup>

Hubo un tiempo en el que se dijo que el pez grande se come al chico. Luego se afirmó que la organización más rápida desplaza a la más lenta. Contemporáneamente no hay duda en que el mundo es para las organizaciones viables, vale decir, aquellas con capacidad de adaptación, inteligentes, aptas para el aprendizaje organizacional. ¿De qué sirve ser grande o rápido, si se va en la dirección equivocada y se carece de capacidad para adaptarse y aprender? La humanidad ha visto desmoronarse a renombradas organizaciones que no ostentaban estas últimas condiciones, y pretendían ser eternas basadas solo en sus alegadas envergadura y rapidez.

Está claro que en lo público es posible y usual la existencia de organizaciones que persisten más allá de lo razonable, a pesar de su ostensible mediocridad, violatoria flagrante del derecho a la buena administración. Pero ese fenómeno no acontece sin que conlleve graves perjuicios para la ciudadanía y el erario, figmentos en la imaginación a los que se apela como égida para enarbolar concepciones e instituciones mayestáticas e inútiles.

La cuestión no respecta exclusivamente a la condición de competente que ha de acompañar a cualquier organización que pretenda ser viable. Se trata principalmente de lo humano, de las personas que yerran, ofrecen excusas y corrigen, de las que son afectadas y perdonan, y de las que reciben el ejemplo de las anteriores. Los ambientes laborales son, también ambientes morales.<sup>18</sup>

*An ethical environment is the surrounding climate of ideas about how to live. It determines what we find acceptable, or unacceptable, admirable or contemptible [...] It determines our conception about what is due to us and what is due from us, as we relate to others. It shapes our emotional responses, determining what is a cause of pride or shame, or anger or gratitude, or what can be forgiven and what cannot. It gives our standards –our standards of behaviour... We need stories of our own value in the eyes of each other; the eyes of the world.*

---

<sup>17</sup> e.g. Jaime RODRÍGUEZ ARANA. En *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*, publicado por la Editorial Colex, 2024.

<sup>18</sup> Simon BLACKBURN, *Ethics. A very short introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2021).

El rol multilateral de los ambientes morales se predica en los distintos niveles de recursión (hay un ambiente moral en la nación como un todo, por ejemplo) y en los diferentes grupos de interés en los que se mueve cada cual, entre los que el espacio laboral es de obvia y señalada importancia. Los estándares y lo que los ambientes morales determinan y moldean son fundamentales en la vida de una persona y, por ende, lo es el espacio humano en el que se trabaja. Todo ambiente moral es un producto social en tanto emerge en el relacionamiento cotidiano de las personas miembros del colectivo del que se trate. Así, los seres humanos afectamos de hecho –cotidianamente y sin necesidad de advertirlo– los ambientes morales en los que discurren nuestras vidas, y, por virtud de decisiones ex profeso, o por nuestra actuación en coyunturas que constituyen momentos de verdad, podemos afectarlos positivamente de manera especial. Los “momentos disciplinarios” pueden constituirse en magníficos momentos de verdad.

Y, los seres humanos somos animales éticos:<sup>19</sup> “Events endlessly adjust our sense of responsibility, our guilt and shame and our own worth and that of others. We hope for lives whose story leaves us looking admirable; we like our weaknesses to be hidden and deniable.”

¿Cómo no proveer a sistemas jurídicos y organizacionales que apunten a sacar lo mejor de cada persona en los terrenos de la administración pública? El dominio del derecho disciplinario, del control disciplinario, pareciera fértil para abocar la tarea de reconstruir al país en la confianza, al tiempo que se mejoran sustantivamente los servicios del Estado, se garantiza el derecho a la buena administración y se obtienen otros bienes.

Le entregaron los autos dentro de los sacos que los contenían, que pesaban tanto como la carga que podían llevar cuatro robustos asnos. Pero Pantagruel les dijo:

– Señores, ¿viven todavía los litigantes de este pleito? Ellos respondieron afirmativamente.

– ¿De qué demonios sirven, pues, tantos papeles? ¿No sería mejor oírlos que leer todas estas tonterías que no son sino engaño, sutilezas diabólicas de Cépola y tergiversaciones de las leyes?<sup>20</sup>

<sup>19</sup> BLACKBURN, *Ethics. A very short...*

<sup>20</sup> François RABELAIS, *Gargantúa y Pantagruel* (Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1983).

## Bibliografía

- BEER, Satford. *Designing freedom*. Ontario: Anansi, 1974.
- BLACKBURN, Simon. *Ethics. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *El aprendizaje organizacional a través de las buenas prácticas y lecciones aprendidas*, agosto de 2022. Dirección de Gestión del Conocimiento.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1976.
- NARVÁEZ, Leonel. “De la justicia punitiva a la justicia restaurativa”. PPT Diplomado en Mediación y Transformación Positiva de Conflictos. México, diciembre 6, 2023.
- NELSON MANDELA FOUNDATION. *Biography of Nelson Mandela*. <https://www.nelsonmandela.org/biography>
- RABELAIS, Francois. *Gargantúa y Pantagruel*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1983.
- RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. *La potestad disciplinaria en el Derecho Administrativo*. Bogotá, D.C.: Tirant lo Blanch, 2021.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. En *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*. Obra colectiva. Editorial Colex, 2024.
- SAMPEDRO ARRUBLA, Julio Andrés. “La justicia restaurativa en el proceso disciplinario: aproximación a un nuevo paradigma desde y hacia las víctimas”. Documento en Word, facilitado por el autor.
- TUTU, Desmond. *Sin perdón no hay futuro*. Buenos Aires: Hojas del Sur, 2012.
- UPRIMNY, Rodrigo. “Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones”. Dejusticia. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_51.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_51.pdf)