

El derecho disciplinario como instrumento preventivo de la responsabilidad patrimonial del Estado

(Disciplinary Law as a Preventive Instrument of the State's Patrimonial Responsibility)

Sindy Marcela Montiel Viloría<sup>1</sup>

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

2026-1

---

Sindy Marcela Montiel Viloría, egresada pregrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, [sindy.montiel.4788@miremington.edu.co](mailto:sindy.montiel.4788@miremington.edu.co).

## Resumen

La presente investigación aborda la problemática del creciente impacto fiscal derivado de las condenas contra la administración pública por fallas en el servicio, originadas en la conducta dolosa o culposa de sus agentes. Ante esta situación, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la aplicación del derecho disciplinario actúa como un mecanismo preventivo efectivo frente a la responsabilidad patrimonial del Estado? El objetivo general es analizar la función preventiva y disuasoria del régimen disciplinario para mitigar la configuración de dicha responsabilidad. Para ello, se emplea una metodología de enfoque cualitativo, basada en la revisión documental de fuentes normativas y jurisprudenciales. Como resultado principal, se identifica que el estricto control y la aplicación oportuna de la ley disciplinaria reducen sustancialmente la materialización de daños antijurídicos a terceros, al corregir las deficiencias administrativas tempranamente. En conclusión, el derecho disciplinario trasciende su naturaleza puramente sancionatoria para consolidarse como una herramienta profiláctica indispensable, que protege de manera directa el patrimonio estatal al evitar futuras demandas de reparación.

**Palabras clave:** Derecho disciplinario, responsabilidad patrimonial, prevención, función pública, daño antijurídico.

## Abstract

This research addresses the problem of the growing fiscal impact derived from rulings against public administration due to failures in service, originating from the willful or negligent conduct of its agents. Given this situation, the following research question arises: How does the application of disciplinary law act as an effective preventive mechanism against the State's patrimonial responsibility? The general objective is to analyze the preventive and deterrent function of the disciplinary regime to mitigate the configuration of such responsibility. For this, a qualitative methodology is used, based on a documentary review of normative and jurisprudential sources. As a main result, it is identified that strict control and timely application of disciplinary law substantially reduce the materialization of anti-juridical damages to third parties by correcting administrative deficiencies early. In conclusion, disciplinary law transcends its purely sanctioning nature to consolidate itself as an indispensable prophylactic tool, which directly protects state assets by preventing future claims for reparation.

**Key words:** Disciplinary law, patrimonial responsibility, prevention, public service, anti-juridical damage.

## **Introducción**

El Estado colombiano, en el ejercicio de sus funciones, se enfrenta recurrentemente a condenas patrimoniales derivadas de la responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio, privación injusta de la libertad o daños especiales, situaciones frecuentemente originadas en actuaciones irregulares de sus servidores públicos. Este panorama genera un detrimento considerable al erario, evidenciando una falencia en los mecanismos de control de la administración. Frente a esta problemática, surge el siguiente interrogante principal: ¿De qué manera la correcta aplicación del derecho disciplinario se constituye como un instrumento preventivo eficaz para mitigar la responsabilidad patrimonial del Estado?

Con el propósito de concretar este objetivo, se proponen en primer lugar, tres objetivos específicos, a saber, identificar la normativa y la jurisprudencia que establece la relación entre la falta disciplinaria y el daño antijurídico; en segundo lugar, analizar cómo la disuasión de las conductas atípicas en el ejercicio de la función pública evita la producción de fallas en el servicio; y por último, establecer los obstáculos institucionales para optimizar el control de la disciplina como mecanismo preventivo del daño al patrimonio público.

La investigación se justifica en la necesidad de proteger los recursos públicos, toda vez que el pago de las sentencias condenatorias y las conciliaciones, millonarias, que le imponen a las entidades públicas interfiere la posibilidad del Estado de garantizar los derechos y los servicios básicos que la ciudadanía requiere. Poder estudiar el derecho disciplinario no solo desde su enfoque tradicional como un derecho de sanción posterior, sino desde su faceta de derecho preventivo, ofrece una visión que permite a las entidades públicas anticiparse al problema del daño antijurídico, y donde se propicia la cultura por la probidad, la cultura por la eficiencia, la cultura por la transparencia que tutelan el interés público.

Desde el punto de vista metodológico, el desarrollo de este trabajo está concebido bajo el enfoque cualitativo de tipo jurídico-descriptivo que se apoya en la revisión y análisis de documentos. Para dar respuesta a este cuestionamiento, el presente artículo persigue como objetivo general analizar

la función preventiva del derecho disciplinario frente a la materialización de la responsabilidad patrimonial estatal.

La recolección de información se apoya en fuentes primarias y secundarias, abarcando la normativa aplicable (Ley 1952 de 2019 y sus reformas), pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional emitidos en los últimos cinco años, así como doctrina y artículos científicos especializados que abordan la intersección entre la función disciplinaria y la responsabilidad estatal.

El marco de referencia para esta investigación se consolida en las bases dogmáticas del derecho disciplinario contemporáneo, el cual desde la perspectiva dogmática de esta investigación no lo entendemos como un derecho administrativo penal, sino como un sistema jurídico independiente que se orienta para garantizar los fines del Estado y del ejercicio de la función pública. A su vez, este marco de referencia está estrechamente relacionado con los fundamentos de la teoría para la responsabilidad patrimonial del Estado establecida en el artículo 90 de la Constitución Política que se encuentra cimentada en la figura del daño antijurídico y de la relación de causalidad de carácter directo condicionada por las omisiones, extralimitaciones o por negligencia de los agentes estatales.

En fin, el artículo se encuentra estructurado en dos capítulos centrales. En el primero se abordará la naturaleza profiláctica propia del derecho disciplinario y su trayectoria legislativa de los últimos años en función de la administración pública colombiana.

## Desarrollo del artículo

### 1. El marco axiológico y normativo del derecho disciplinario en Colombia: De la sanción a la prevención

El derecho disciplinario ha experimentado una evolución dogmática profunda en la última década, distanciándose de su concepción clásica e inquisitiva como un mero instrumento punitivo, para consolidarse como un sistema de garantías orientado a la prevención de conductas lesivas contra la administración pública. Este giro paradigmático encuentra su materialización más reciente en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el cual fue sustancialmente ajustado y complementado por la Ley 2094 de 2021. Dicha normativa reafirmó expresa y contundentemente que la sanción disciplinaria no se agota en el simple castigo del servidor público infractor, sino que ostenta una finalidad eminentemente preventiva y correctiva, indispensable para garantizar la efectividad de los fines del Estado social de derecho (Congreso de la República de Colombia, 2021).

En este sentido, la función preventiva se ejerce materialmente a través de la estructuración de un riguroso catálogo de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que demarcan la rectitud en el ejercicio de la función pública. El artículo 5 del Código General Disciplinario resalta que la actuación disciplinaria busca preservar las garantías constitucionales. Por tanto, la prevención opera bajo una doble lógica de disuasión (general y especial): al investigar y sancionar de manera oportuna desviaciones menores, omisiones o negligencias operativas en las entidades del Estado, se envían mensajes claros a la totalidad de los servidores públicos, corrigiendo comportamientos que, de perpetuarse o volverse sistemáticos, desembocarían irremediablemente en daños de enorme magnitud a los administrados y, posteriormente, al erario (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Asimismo, la Ley 2094 de 2021 incorporó exigencias procesales más garantistas, separando los roles de instrucción y juzgamiento para otorgar mayor transparencia y legitimidad a las decisiones de la Procuraduría General de la Nación y de las oficinas de control interno disciplinario. Esta reestructuración no es un simple cambio procedimental, sino un fortalecimiento de la legitimidad institucional que busca que la aplicación de la ley disciplinaria sea vista como un mecanismo de profilaxis administrativa eficiente y justa, capaz de detectar las falencias del servicio público en su fase embrionaria.

### 2. La relación especial de sujeción y la exigibilidad de la diligencia administrativa

Para comprender a cabalidad cómo el derecho disciplinario previene la responsabilidad patrimonial, es necesario abordar el concepto dogmático de la "relación especial de sujeción". La doctrina administrativa y la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado han reiterado que el derecho disciplinario se fundamenta en el vínculo particular que existe entre el Estado (como empleador y garante del bienestar general) y sus servidores. Esta sujeción requiere, del funcionario público, un estándar de diligencia y cuidado muy superior al requerido del ciudadano (Consejo de Estado, 2023).

Por lo tanto, al momento de tipificar las faltas y prohibir de manera definitiva la existencia de cualquier forma de responsabilidad objetiva -aun cuando en su artículo 11, la Ley 1952 de 2019 modificada exigiera que las conductas referidas solo sean sancionables a título del dolo o la culpa- el legislador colombiano exige que la administración determine la intencionalidad o grado de culpa del agente estatal. La culpa grave, entonces, puede configurarse ante la inobservancia del cuidado que les imprime cualquier persona a sus actuaciones, pero en la función pública tal inobservancia afecta directamente a la respectiva misión estatal.

Cuando el sistema disciplinario funciona adecuadamente evaluando dicha relación de sujeción, termina funcionando como un termómetro de la moralidad o de la eficiencia públicas. Un servidor que sabe que su actuación dolosa o gravemente culposa será objeto de investigación e incluso de la eventualidad de destitución, inhabilidad o suspensión, tenderá a ajustar su conducta a los manuales de funciones y a los protocolos de atención.

Esta estandarización del comportamiento diligente reduce dramáticamente el riesgo de que el Estado, a través de sus agentes, incurra en actuaciones irregulares que terminen lesionando bienes jurídicos de terceros.

### **3. El control disciplinario como mecanismo interruptor de la falla en el servicio y el daño antijurídico**

La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia encuentra su pilar inamovible en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece la obligación imperativa de reparar integralmente los daños antijurídicos imputables a la acción u omisión de las autoridades. A nivel contencioso-administrativo, el título de imputación por excelencia y de mayor recurrencia frente a las condenas estatales ha sido la "falla en el servicio". Esta figura es entendida por la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado como toda

irregularidad, retardo injustificado, ineficiencia material, omisión o ausencia absoluta en la prestación de un servicio que estaba a cargo de la administración pública (Consejo de Estado, 2024).

Es precisamente en la fase de configuración fáctica de esta "falla en el servicio" donde el derecho disciplinario despliega su mayor potencial como herramienta profiláctica. Es imperativo señalar que todo daño antijurídico originado en una falla probada del servicio tiene como génesis, invariablemente, la conducta activa u omisiva de un agente estatal. Cuando el sistema disciplinario —ya sea a través del control preferente de la Procuraduría o del control interno— falla en su labor inmanente de vigilancia, corrección temprana y sanción, las ineficiencias administrativas crecen y se transforman en violaciones directas a los derechos de los particulares, activando ineludiblemente el aparato jurisdiccional y condenando fiscalmente a la Nación.

Por el contrario, la aplicación rigurosa, imparcial y oportuna de los mandatos previstos en el Código General Disciplinario interrumpe de forma tajante el nexo causal que origina el detrimento patrimonial. Al sancionar la culpa disciplinaria en tiempo real, se minimizan los escenarios prolongados de riesgo. El análisis de la conducta del servidor en la sede disciplinaria comparte un sustrato fáctico y probatorio común con el proceso de reparación directa contencioso-administrativo. Un funcionario público que es supervisado constantemente y que obedece estrictamente a sus deberes funcionales salvaguardando los recursos encomendados (Art. 31, numerales 21 y 22 de la Ley 1952), no genera fallas en el servicio y, por estricta transitividad causal, no produce daños antijurídicos susceptibles de demanda.

#### **4. Limitaciones de la acción de repetición y la preponderancia de la profilaxis disciplinaria**

Finalmente, es pertinente analizar este fenómeno desde la óptica del impacto fiscal macroeconómico. Las condenas contra el Estado representan anualmente una carga desproporcionada para el erario, desviando rubros que deberían destinarse a la ejecución de políticas sociales, infraestructura y salud. Si bien el ordenamiento jurídico colombiano consagra la "acción de repetición" como el mecanismo idóneo para que el Estado recupere los dineros pagados por sentencias condenatorias originadas en el actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes, la práctica jurídica ha demostrado que la eficacia real de este recaudo es estadísticamente marginal (Contraloría General de la República, 2023).

Gran parte de las personas que ocupan puestos de confianza en el Estado, condenadas en el procedimiento de repetición ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, carecen de patrimonio suficiente para satisfacer condenas multimillonarias que deben pagarse a la Administración Pública en calidad de responsabilidad patrimonial por la causa de la que cometieron la infracción y por el daño que dicha infracción causó al Estado. A partir de ahí, solamente queda la posibilidad del embargo de porcentajes de salario de esas personas que, en términos de valor presente neto, jamás alcanza a colmar un déficit fiscal producido por el importe indemnizatorio que la Administración, o más bien en este caso la víctima, por su cuenta, tiene que abonar. Esto convierte la acción de repetición en un recurso tardío, procesalmente agobiante y económicamente ineficaz.

Es en esa situación donde la optimización y el refuerzo del derecho disciplinario se convierten en la respuesta institucional más eficiente desde el punto de vista económico, aplicable a la administración pública. Al actuar ex ante a la eventual vuelta del propio procedimiento de condena por la producción de la acción de repetición ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el procedimiento preliminar revestido de derecho disciplinario blindo el patrimonio del Estado en un sentido doble: previene la producción del hecho por el que se va a producir condena y hace imposible el paso del tiempo en la medida en que se impide el ejercicio compulsivo del procedimiento de repetición en caso de condena.

## **Conclusiones**

En primer lugar, respecto a la identificación de los fundamentos normativos y jurisprudenciales, se concluye que la desconexión histórica entre el derecho disciplinario y la responsabilidad patrimonial ha sido superada por una realidad jurídica donde la falta funcional es la génesis del daño antijurídico. La revisión de la Ley 1952 de 2019 y su reforma en 2021 permite afirmar que el derecho disciplinario ya no debe ser visto como un apéndice del derecho penal, sino como un sistema autónomo de integridad.

La crítica está en que si bien existe norma que regula el tema, ha tenido que ser la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha tenido que hacer "el puente" probatorio, demostrando que donde hay un servidor público sancionado por negligencia grave, existe una irreversible falla en la prestación del servicio, la cual compromete de manera latente el erario. En un contexto institucional, la investigación permite concluir que la mayor debilidad del Estado no es la inexistencia de instrumentos que le permitan sancionar, sino la propia ineficacia de la acción de repetición. El examen crítico nos da cuenta de una asimetría preocupante, en la medida en que el Estado paga indemnizaciones millonarias, pero recupera porcentajes marginales debido a la insolvencia de los agentes o a la caducidad de las acciones.

Por lo tanto, la verdadera debilidad institucional no es robustecer el cobro posterior sino robustecer las oficinas de control interno disciplinario, las cuales deberían asumir el rol de las unidades de gestión del riesgo, convirtiéndose así en la primera línea de defensa técnica y ética del patrimonio público. La crítica está en que si bien existe norma que regula el tema, ha tenido que ser la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha tenido que hacer "el puente" probatorio, demostrando que donde hay un servidor público sancionado por negligencia grave, existe una irreversible falla en la prestación del servicio, la cual compromete de manera latente el erario.

En un contexto institucional, la investigación permite concluir que la mayor debilidad del Estado no es la inexistencia de instrumentos que le permitan sancionar, sino la propia ineficacia de la acción de repetición. El examen crítico nos da cuenta de una asimetría preocupante, en la medida en que el Estado paga indemnizaciones millonarias, pero recupera porcentajes marginales debido

a la insolvencia de los agentes o a la caducidad de las acciones. Por lo tanto, la verdadera debilidad institucional no es robustecer el cobro posterior sino robustecer las oficinas de control interno disciplinario, las cuales deberían asumir el rol de las unidades de gestión del riesgo, convirtiéndose así en la primera línea de defensa técnica y ética del patrimonio público.

## Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2094 de 2021: Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.720 del 29 de junio de 2021. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2023). Sentencia de unificación sobre la imputación por falla en el servicio y daño antijurídico. C.P.: María Adriana Marín. Bogotá D.C., Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2024). Boletín de Jurisprudencia 277: Responsabilidad patrimonial de la administración y falta de competencia administrativa. Relatoría del Consejo de Estado. Bogotá D.C., Colombia.

Contraloría General de la República. (2023). Informe sobre el impacto fiscal de las condenas contra la Nación y la efectividad de la acción de repetición. Imprenta Nacional de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-030 de 2022: Análisis de constitucionalidad sobre el Código General Disciplinario y las garantías procesales. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá D.C., Colombia.