

OFICINA CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

REFERENCIA DISCIPLINARIA

Ética Pública y Cultura de Legalidad

Introducción

La presente referencia disciplinaria tiene como finalidad exponer, de manera ordenada y con enfoque jurídico, los aspectos relevantes que articulan el régimen disciplinario consagrado en la Ley 1952 de 2019 con los deberes de transparencia y ética pública establecidos en la Ley 2195 de 2022, la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes. Su objetivo es servir como marco de consulta para la evaluación de conductas y determinación de eventuales faltas disciplinarias relacionadas con el incumplimiento de los citados principios.

Por otro lado, la Oficina de Control Interno Disciplinario considera la lucha contra la corrupción como un pilar esencial de su labor preventiva y disciplinaria, impulsando estrategias de transparencia y ética pública sustentadas en la normatividad colombiana, dentro del Estado social de derecho, a su vez aplicando los mecanismos que otorga la Ley para prevenir, identificar y mitigar riesgos de corrupción, cuya omisión o deficiente ejecución puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos encargados.

La implementación de los programas requiere un entorno de pedagogía institucional y participación ciudadana que fomente la cultura de legalidad y anticipe conductas irregulares.

Glosario

Marco Normativo

- Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario): regula la responsabilidad de los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, estableciendo deberes, prohibiciones y sanciones.
- Ley 2195 de 2022: implementa medidas para la transparencia y lucha contra la corrupción, incluyendo el Programa de Transparencia y Ética Pública.
- Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción): fortalece los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.
- Ley 1712 de 2014: establece el derecho de acceso a la información pública.
- Constitución Política de 1991: artículos 6, 123, 124, 209 y demás relacionados con la función administrativa.

- Resolución No. 000190 del 1º de abril de 2024 *"Por la cual se actualiza el código de integridad del Ministerio del Deporte"*.

Principios Rectores:

En aplicación de la Ley 1952 de 2019, los procesos disciplinarios deben guiarse por principios como:

- Legalidad.
- Debido proceso.
- Presunción de inocencia.
- Proporcionalidad.
- Transparencia en la actuación.

Estos principios también encuentran soporte en el marco de ética pública, asegurando que las actuaciones disciplinarias respeten la dignidad humana y el interés general.

Conductas Sancionables Relacionadas con Transparencia y Ética

Se consideran faltas disciplinarias, según los artículos 34 y 35 de la Ley 1952 de 2019, aquellas acciones u omisiones que atenten contra la transparencia, tales como:

- Ocultar, alterar o destruir información pública.
- No implementar o incumplir el Programa de Transparencia y Ética Pública.
- Participar en actos de corrupción o encubrirlos.
- No declarar conflictos de interés.
- Negarse injustificadamente a entregar información a la ciudadanía o entes de control.

Deberes y Prohibiciones

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 1952 de 2019, constituyen deberes de todo servidor público:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos.
- Actuar con imparcialidad y transparencia.
- Administrar los recursos públicos con probidad.
- Facilitar el acceso a la información pública.

Entre las prohibiciones, se encuentran: utilizar el cargo para beneficio propio o de terceros; intervenir en asuntos donde exista conflicto de interés; y recibir dádivas o beneficios indebidos.

1. Aspectos Generales de la Transparencia y la Ética Pública

1.1. Normatividad nacional:

La estructura del Estado establecido por la Constitución Política de Colombia de 1991 conservó el concepto de las tres ramas del Poder Público y previó la

existencia de otros Órganos independientes y autónomos, como de Control, encargados de velar por el buen manejo de los recursos públicos del Estado, de la vigilancia y protección de los derechos y libertades de todos los ciudadanos colombianos.

La Constitución Política de Colombia estableció en su artículo 92 que: *"cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas"*

Siguiendo esta línea, el Artículo 117 ibidem señala que: *"El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son Órganos de Control"*. Estos órganos de Control permiten a la Administración Pública adoptar mejores prácticas destinadas específicamente al control interno de las instituciones, en todo nivel; es decir, en el nivel de gestión, en el manejo de recursos públicos o en la eficiencia y eficacia del control Interno de cada Entidad; y, por último, el inciso 2 del Artículo 209 ibidem se refiere a los órganos internos de cada entidad del Estado, así: *"La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"*.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, la Ley 1712 de 2014, *"Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional"*, adoptó diferentes medidas que obligan a las entidades del Estado a publicar la información que está bajo su custodia, delegando en cabeza de la Procuraduría General de la Nación en el Artículo 23 la función de *"velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente ley"*.

La correcta transparencia de la información pública y garantizar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción, requiere la implementación de Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público, a la luz de lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 *"Por la cual se implementan medidas para luchar contra la corrupción, promover la transparencia y fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos"*, cuyo contenido modificó el Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 que creaba el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

2. ¿Qué es la Transparencia?

Este aspecto es considerado por Norberto Bobbio al señalar que la transparencia como principio democrático se relaciona con la necesidad de construir gobiernos y tomar decisiones visibles, revelando la información pública y haciéndola disponible a la ciudadanía. Por eso, como señala Bobbio la democracia *"es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública"*. Por esa razón, señala el propio Bobbio que la democracia debe evitar que los gobernantes se aparten de la vista del público en el momento de las deliberaciones y toma de decisiones de interés público.

3. ¿Qué es la ética pública?

La ética en el ejercicio público se centra en actuaciones que procuran el resultado del bien común, contenido en la Constitución Política de Colombia de 1991 en los fundamentos del Estado (Gleidy Alexandra Urrego Estrada, 2018). Por tanto,

la ética se incorpora en esta lógica con requerimiento de transformación de la administración del Estado, a través de un modelo de gestión que implica definir cuáles son las acciones conducentes que permiten la consecución de objetivos determinados en un proceso de planificación y ejecución pública. En esa medida, la ética interesa a la administración de lo público por medio del Código de Ética, para prevenir y corregir conductas indebidas contrarias a la finalidad del Estado.

4. Mecanismos de ética pública y cultura de legalidad

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en comunicado del 22 de marzo del 2022¹⁷, en relación a lo señalado en el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, señalaron que los Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público tienen como finalidad promover la cultura de legalidad y fortalecer el control del riesgo de corrupción, dándole tratamiento sistemático para identificar, medir, controlar y monitorear constantemente dicho riesgo, con el objetivo de incorporar en las entidades públicas un sistema integral de riesgos de corrupción. Igualmente, dichos Programas incluirán las acciones que las entidades adelanten para fortalecer su relación con la ciudadanía en desarrollo de la política pública de Estado Abierto.

4.1. Comportamientos Éticos en el Sector Público:

4.1.1. ¿Qué hago?

El servidor público debe ejercer sus funciones conforme a los valores, compromisos y responsabilidades establecidos en la Ley y en el Código de Ética institucional, garantizando un comportamiento íntegro y transparente. La toma de decisiones debe ser fundamentada, objetiva y soportada en evidencias y datos confiables, pues actuar sin claridad o con omisión de análisis podría derivar en faltas disciplinarias por negligencia o descuido en el cumplimiento de los deberes.

4.1.2. ¿Qué no hago?

Se prohíbe abusar de la posición de poder o confianza dentro de una entidad del sector público para favorecer indebidamente a personas o entidades, ya sean de naturaleza legal o ilegal, o en asociación con estas, por cuanto ello vulnera el interés general y constituye una conducta sancionable disciplinariamente. Igualmente, se proscribe solicitar, ofrecer, entregar o recibir bienes, dinero, servicios, beneficios o favores a cambio de acciones, decisiones o influencias, pues tales conductas pueden configurar faltas gravísimas de acuerdo con el régimen disciplinario, además de posibles responsabilidades penales y fiscales.

5. ¿QUÉ DEBEN CONTENER LOS PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO?

5.1. Medidas de debida diligencia:

El artículo 12 de la Ley 2295 de 2022 establece el principio de debida diligencia, el cual obliga a las entidades públicas y a las personas naturales o jurídicas que ejercen funciones públicas a implementar medidas de prevención, gestión y administración de riesgos asociados al lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas, incluyendo la identificación de beneficiarios finales.

En el ámbito disciplinario, la falta de adopción o aplicación deficiente de estas medidas por parte de los servidores públicos encargados puede constituir incumplimiento de deberes, negligencia o incluso participación en actos de corrupción.

Según lo precisado por la Superintendencia de Sociedades, las medidas de debida diligencia buscan que los negocios jurídicos, contratos estatales y transacciones sean coherentes con la información obtenida en la verificación inicial de la contraparte, considerando sus antecedentes y el propósito de la relación contractual. Omitir estas verificaciones puede derivar en responsabilidad disciplinaria por permitir la contratación con personas o entidades que representen riesgos para la legalidad y la transparencia institucional.

5.2. Las medidas de debida diligencia obligan a los servidores públicos responsables de procesos contractuales o de supervisión a:

1. Identificar a la contraparte y verificar su identidad con documentos o información confiable, obtenida de fuentes independientes.
2. Determinar al beneficiario final de la contraparte y tomar medidas razonables para confirmar su identidad.

En el caso de personas jurídicas, el deber se amplía a conocer la estructura de propiedad para obtener el nombre y número de identificación de los beneficiarios finales, utilizando las herramientas disponibles. Estas medidas deben ser proporcionales al nivel de riesgo y atender a la complejidad que presente la estructura societaria o el tipo de asociados mayoritarios.

Desde la óptica disciplinaria, omitir o realizar de forma inadecuada estas verificaciones puede derivar en incumplimiento de deberes, negligencia en el ejercicio de funciones o incluso en responsabilidad por permitir la contratación con entidades o personas vinculadas a actividades ilícitas. La no aplicación del principio de debida diligencia podría considerarse una conducta contraria a la transparencia, la moralidad y la eficacia de la administración pública, configurando faltas disciplinarias conforme a la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

5.3. Prevención, gestión y administración de riesgos.

La prevención, gestión y administración de riesgos constituye un deber funcional de las entidades públicas y de los servidores responsables de su implementación. La omisión o inadecuada aplicación de estos principios puede generar

responsabilidad disciplinaria, ya que compromete la transparencia, la eficiencia y el control de la gestión pública.

1. MECI (Modelo Estándar de Control Interno) Establecido por el Decreto 1599 de 2005, provee la estructura para planear, gestionar y evaluar los procesos institucionales, con el fin de garantizar el cumplimiento de objetivos y fines esenciales del Estado. Desde la perspectiva disciplinaria, no implementar o manipular este sistema para evadir controles internos podría configurar incumplimiento de deberes o actuaciones contrarias a la moralidad administrativa.
2. Sistema de Gestión de la Calidad (Ley 489 de 1998) Busca mejorar la eficiencia institucional y la satisfacción social. Su no adopción o implementación deficiente, especialmente si conlleva a deficiencias en la prestación del servicio o riesgos de corrupción, puede dar lugar a sanciones disciplinarias por negligencia o por tolerar prácticas irregulares.
3. SINERGIA Herramienta para reportar y monitorear avances de la gestión. La falta de reportes veraces o la alteración de la información para ocultar fallas de gestión puede derivar en investigaciones disciplinarias por falsedad o incumplimiento de los principios de transparencia y veracidad.
4. SIGEP (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público) Facilita la interoperabilidad y evita duplicidad de información. La omisión en su actualización o el registro de información falsa de servidores públicos puede ser considerada una falta disciplinaria por suministro de información inexacta o incumplimiento del deber de actualización.

En conclusión, la implementación efectiva de estos sistemas no es solo un compromiso administrativo, sino una obligación disciplinaria que, de incumplirse, puede acarrear sanciones conforme al Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

5.4. Estrategias de Transparencia

5.4.1. Estado Abierto:

El concepto de Estado Abierto, según la definición de la OCDE y adoptado por Colombia, implica un modelo de gestión pública basado en transparencia, acceso a la información, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación. Este enfoque no solo es un principio de buen gobierno, sino también un deber funcional cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidad disciplinaria.

El CONPES 4070 establece acciones estratégicas para materializar este modelo, entre ellas:

1. **Fomentar el acceso a la información pública:** Los servidores tienen la obligación legal de garantizar que la información esté disponible y accesible. Obstaculizarla, alterarla o negarla injustificadamente constituye falta disciplinaria grave conforme a la Ley 1952 de 2019.

2. **Promover la integridad pública:** Implica actuar conforme a principios éticos y normas de conducta institucionales. La omisión o vulneración de estos principios puede ser sancionada como falta contra la moralidad administrativa.
3. **Fortalecer la capacidad institucional contra la corrupción y a favor de la cultura de legalidad:** Los funcionarios que, por acción u omisión, debiliten los mecanismos de prevención de la corrupción, incurren en responsabilidad disciplinaria.
4. **Propiciar la corresponsabilidad en la generación de valor público:** No involucrar a actores clave o excluir deliberadamente la participación ciudadana podría interpretarse como incumplimiento de deberes funcionales.
5. **Impulsar la innovación pública:** El desconocimiento o la resistencia injustificada a implementar prácticas que mejoren la transparencia y eficiencia puede derivar en observaciones disciplinarias, especialmente si genera perjuicio al interés general.

En síntesis, el Estado Abierto no es solo un marco de política pública, sino una obligación de los servidores públicos cuyo incumplimiento, ya sea por negligencia, abuso de poder o corrupción, puede acarrear sanciones disciplinarias.

6. Acceso a la Información Pública y la Cultura de Legalidad.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental consagrado en la Ley 1712 de 2014 y protegido por la Constitución Política de Colombia. Esta obligación recae directamente sobre los servidores públicos, quienes deben garantizar que cualquier persona pueda conocer y acceder a la información en poder o bajo control de los sujetos obligados, salvo las excepciones legales y constitucionales.

Desde la perspectiva disciplinaria:

1. Negar, ocultar o manipular información pública sin fundamento legal puede constituir falta disciplinaria grave, ya que vulnera el principio de transparencia y el derecho ciudadano de control social.
2. Retrasar injustificadamente la entrega de información también puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de deberes y por obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental.
3. La obligación de permitir el acceso a la información se conecta con la cultura de legalidad, de manera que cualquier acción u omisión que debilite este acceso puede ser sancionada por contravenir los principios de moralidad, eficacia y publicidad que rigen la función pública.
4. El artículo 74 de la Constitución garantiza que todos puedan acceder a documentos públicos, y el artículo 20 protege la libertad de expresión e información. La violación de estas disposiciones, cuando es atribuible a un servidor público, puede ser evaluada por la autoridad disciplinaria como conducta dolosa o gravemente culposa.

En conclusión, el acceso a la información pública no es solo un derecho de los ciudadanos, sino una obligación jurídica de los servidores públicos, cuyo incumplimiento puede derivar en sanciones disciplinarias conforme al Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

7. Cultura de Legalidad:

La cultura de legalidad en un Estado de Derecho no solo es un principio político y social, sino también una obligación funcional de los servidores públicos, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad disciplinaria.

Los elementos señalados en la imagen se traducen en deberes que, de ser vulnerados por un servidor público, podrían constituir faltas disciplinarias según la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario):

1. Separación de poderes y límites a la autoridad
El desconocimiento de esta división o la extralimitación en el ejercicio de funciones contraviene el principio de legalidad y puede configurar abuso de autoridad.
2. Conocimiento de la ley por parte de la ciudadanía
El servidor público tiene el deber de garantizar el acceso a la información normativa y administrativa. Negar este acceso injustificadamente vulnera la transparencia y el control social.
3. Sometimiento a la Constitución y la ley
Todo acto contrario a las normas superiores constituye violación del régimen legal, susceptible de sanción disciplinaria.
4. Participación ciudadana
Obstaculizar o limitar la participación de la comunidad en asuntos públicos va contra el deber de garantizar la democracia participativa.
5. Protección de derechos humanos
La omisión en la protección de los derechos fundamentales y colectivos, o la actuación que los vulnere, es sancionable disciplinariamente.
6. Obediencia a la ley por parte de todos
El servidor público debe ser ejemplo en el cumplimiento de la ley. Su inobservancia no solo afecta la legitimidad institucional, sino que constituye infracción disciplinaria.
7. Actitud contraria a la corrupción
La tolerancia, participación o encubrimiento de actos de corrupción configura faltas gravísimas en el régimen disciplinario.
8. Reconocimiento de la autoridad judicial
El incumplimiento de órdenes judiciales por parte de servidores públicos es sancionable por desconocimiento de la supremacía constitucional y la función jurisdiccional.

En resumen, la cultura de legalidad no es solo un ideal ético, sino un marco normativo obligatorio para la conducta de los servidores públicos, y su incumplimiento puede conllevar investigaciones y sanciones disciplinarias.

*Diego Fernando Marín Monje- Abogado.
Claudia María Martín Vásquez - Jefe OCID.*