

REFERENCIA DISCIPLINARIA
RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO
EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

Enfoque especial en las conductas cometidas por acción u omisión en el ejercicio de los deberes funcionales

Basada en la Ley 1952 de 2019 —Código General Disciplinario—

modificada por la Ley 2094 de 2021

1. Objeto de la referencia

Esta referencia tiene como propósito explicar, desde una perspectiva preventiva y pedagógica, cuándo el comportamiento de un servidor público puede adquirir relevancia disciplinaria por razón del ejercicio de sus funciones. El eje de análisis se concentra en las conductas realizadas por acción u omisión, en el incumplimiento de los deberes funcionales y en los presupuestos que deben concurrir para que exista responsabilidad disciplinaria.

El Derecho Disciplinario no sanciona simplemente la existencia de una irregularidad administrativa o la producción de un resultado desfavorable. La responsabilidad exige establecer, frente a un servidor determinado, cuál era el deber funcional exigible, cuál fue la conducta desplegada u omitida, si esta se adecúa a una falta disciplinaria, si afectó sustancialmente el deber funcional sin justificación y si resulta atribuible a título de dolo o culpa.

2. Fundamento constitucional de la responsabilidad del servidor público

El punto de partida se encuentra en el artículo 6¹ de la Constitución Política. Mientras los particulares responden por infringir la Constitución y la ley, los servidores públicos responden, además, por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esta cláusula constitucional constituye uno de los fundamentos esenciales del control disciplinario.

A su vez, el artículo 123² constitucional dispone que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y que deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Por ello, la vinculación con el Estado genera una relación especial de sujeción, de la cual se desprenden deberes reforzados orientados a garantizar el cumplimiento de los fines estatales y la adecuada prestación de la función pública.

En esta lógica, el Derecho Disciplinario busca preservar la obediencia, disciplina, rectitud, eficiencia y buena marcha de la administración, de manera que las funciones oficiales se ejerzan en beneficio de la comunidad. La responsabilidad disciplinaria constituye, por tanto, un mecanismo de protección del deber funcional y no un sistema de responsabilidad automática por resultados.

3. Responsabilidad disciplinaria y deber funcional

El deber funcional constituye el centro de la responsabilidad disciplinaria. El servidor público no responde disciplinariamente por cualquier comportamiento de su vida o por cualquier irregularidad ocurrida dentro de la entidad, sino por aquellas conductas que tengan una conexión jurídicamente relevante con los deberes, funciones, prohibiciones, responsabilidades o condiciones propias del cargo o función.

¹ **ARTÍCULO 6.** Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

² **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.

El artículo 26³ de la Ley 1952 de 2019 establece que constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas previstas en el Código que impliquen incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, incursión en prohibiciones o violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, siempre que la conducta no se encuentre amparada por una causal de exclusión de responsabilidad.

En consecuencia, la identificación del deber funcional antecede al juicio de responsabilidad. El operador disciplinario debe determinar qué obligación concreta recaía sobre el servidor, de dónde provenía —Constitución, ley, reglamento, manual específico de funciones, acto administrativo u otra fuente jurídicamente vinculante— y cuál era la conducta que razonablemente podía exigírsele en las circunstancias del caso.

4. La conducta disciplinaria: acción y omisión

La responsabilidad disciplinaria puede originarse tanto en una conducta activa como en una conducta omisiva. La acción supone que el servidor despliega un comportamiento contrario a los deberes que regulan su función, excede las competencias atribuidas, incurre en una prohibición o actúa en contravía del régimen disciplinario aplicable.

La omisión, por su parte, adquiere relevancia cuando el servidor, teniendo un deber jurídico y funcional concreto de actuar y encontrándose en posibilidad de cumplirlo, se abstiene injustificadamente de realizar la actuación exigida. Por ello, no toda inactividad configura una falta: debe demostrarse previamente la existencia del deber de actuar y la relación entre la abstención y la afectación del deber funcional.

4.1. Conductas por acción

A manera de referencia, una conducta activa puede manifestarse cuando el servidor:

- Ejecuta una actuación que desborda las competencias o facultades asignadas.
- Utiliza bienes, recursos, información o facultades públicas para fines distintos de aquellos a los que se encuentran destinados.
- Realiza una conducta expresamente prohibida por el ordenamiento disciplinario.
- Desconoce, mediante una actuación positiva, los principios y deberes que orientan el ejercicio de la función pública.

4.2. Conductas por omisión

La omisión puede adquirir relevancia disciplinaria, entre otros eventos, cuando el servidor:

³ **ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

- Deja de cumplir un deber propio del empleo, cargo o función.
- Omite, niega, retarda o entraba injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio al que está obligado.
- Omite o retarda la respuesta debida y oportuna a peticiones o solicitudes de autoridades.
- Se abstiene de custodiar, conservar, proteger o utilizar adecuadamente documentación, información, bienes o recursos confiados por razón del servicio.
- Deja de adelantar oportunamente actuaciones necesarias para el cumplimiento de una función que le ha sido asignada.

Los artículos 38⁴ y 39⁵ del Código General Disciplinario contienen deberes y prohibiciones generales cuya inobservancia o incursión puede tener relevancia disciplinaria. Entre los deberes se encuentra el de cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio encomendado y abstenerse de actos u omisiones que afecten indebidamente el servicio. Entre las prohibiciones se incluyen conductas omisivas como omitir, negar, retardar o entorpecer asuntos a cargo del servidor.

5. Presupuestos para establecer responsabilidad disciplinaria

Para atribuir responsabilidad disciplinaria no basta demostrar que ocurrió un hecho o que existió una acción u omisión. La valoración debe efectuarse de manera integral y respetando los principios que gobiernan la potestad sancionatoria. En términos pedagógicos, el análisis comprende los siguientes elementos:

Elemento	Pregunta orientadora
Deber funcional	¿Qué obligación concreta correspondía cumplir al servidor y cuál era su fuente jurídica?
Acción u omisión	¿Qué hizo el servidor o qué dejó de hacer estando jurídicamente obligado a actuar?
Tipicidad	¿La conducta se adecúa a una falta disciplinaria prevista en el ordenamiento?
Ilicitud sustancial	¿La conducta afectó sustancialmente el deber funcional sin justificación?

⁴ **ARTÍCULO 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:
1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)

⁵ **ARTÍCULO 39. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido:
1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...)

Culpabilidad	¿La conducta puede atribuirse personalmente al disciplinable a título de dolo o culpa?
Ausencia de causal de exclusión	¿Concurre alguna circunstancia del artículo 31 del CGD que excluya la responsabilidad?

6. Tipicidad disciplinaria

La tipicidad exige que el comportamiento reprochado encuentre fundamento previo en el ordenamiento disciplinario. En el ámbito del Código General Disciplinario, la falta puede derivarse del incumplimiento de deberes, abuso o extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, incursión en prohibiciones o violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

Por ello, frente a una presunta omisión no es suficiente afirmar que el servidor “no actuó”. Debe precisarse cuál era la actuación jurídicamente exigible, por qué le correspondía ejecutarla y de qué manera su abstención puede subsumirse en una norma disciplinaria. Igual exigencia opera respecto de las conductas activas: debe individualizarse la función, deber o prohibición presuntamente desconocida.

7. Ilícitud sustancial: afectación del deber funcional

Conforme al artículo 9⁶ del Código General Disciplinario, la conducta del disciplinable es ilícita cuando afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna. Este elemento impide que el Derecho Disciplinario se convierta en un mecanismo sancionatorio de simples irregularidades formales carentes de trascendencia funcional.

En consecuencia, el análisis debe superar la constatación objetiva del incumplimiento y determinar si la conducta comprometió de manera sustancial la correcta realización de la función pública. La valoración exige examinar la naturaleza del deber, las competencias del servidor, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, las posibilidades reales de actuación y la existencia o inexistencia de una justificación jurídicamente atendible.

8. Culpabilidad: proscripción de la responsabilidad objetiva

La responsabilidad disciplinaria es personal y subjetiva. Solo pueden imponerse sanciones por conductas realizadas con culpabilidad; por tanto, queda proscriba toda forma de responsabilidad objetiva. Esto significa que el servidor no puede ser sancionado por el solo hecho de ocupar un cargo, pertenecer a una dependencia, tener una función general relacionada con el asunto o porque se haya producido un resultado administrativo adverso.

La conducta puede ser dolosa o culposa. Existe dolo cuando el disciplinable conoce los hechos constitutivos de la falta y su ilicitud y, pese a ello, quiere su realización. La culpa se presenta cuando se infringe el deber objetivo de cuidado. De acuerdo con

⁶ **ARTÍCULO 9. Ilícitud sustancial.** La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.

el régimen disciplinario, la culpa sancionable puede ser gravísima o grave; la culpa leve no es objeto de sanción disciplinaria.

En las conductas omisivas, el juicio de culpabilidad exige especial atención a la posibilidad real y concreta que tenía el servidor de actuar, al conocimiento del deber, a las competencias asignadas, a los medios disponibles y a las circunstancias que rodearon la abstención. La mera existencia de una obligación funcional no reemplaza la demostración de la culpabilidad.

9. Causales de exclusión de responsabilidad

El artículo 31⁷ del Código General Disciplinario contempla circunstancias en las cuales, aun existiendo materialmente una conducta, no hay lugar a responsabilidad disciplinaria. Entre ellas se encuentran la fuerza mayor, el caso fortuito, el estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia, el cumplimiento de orden legítima de autoridad competente, la necesidad de salvaguardar un derecho propio o ajeno bajo criterios de necesidad y proporcionalidad, la coacción ajena insuperable, el miedo insuperable, determinados supuestos de error y la inimputabilidad.

Por ello, el análisis de responsabilidad debe ser integral: no solo debe buscar elementos que comprometan al servidor, sino también aquellos que puedan demostrar que la conducta estaba justificada o amparada por una causal de exclusión.

10. Responsabilidad disciplinaria por omisión: criterios de análisis

Tratándose específicamente de una posible omisión, resulta útil verificar de forma sucesiva los siguientes aspectos:

- Existencia del deber: identificar la norma, función, orden o competencia que imponía al servidor la obligación de actuar.
- Titularidad del deber: comprobar que la actuación correspondía efectivamente al servidor investigado y no exclusivamente a otra dependencia o funcionario.
- Exigibilidad: establecer que, en las circunstancias concretas, el servidor podía jurídica y materialmente cumplir la obligación.
- Abstención o retardo: precisar qué actuación dejó de realizar, realizó tardíamente o ejecutó de manera insuficiente.

⁷ **ARTÍCULO 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria.** No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando la conducta se realice:

1. Por fuerza mayor.

2. En caso fortuito.

3. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.

4. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

5. Para salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.

6. Por insuperable coacción ajena.

7. Por miedo insuperable.

8. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria. Si el error fuere de hecho vencible, se sancionará la conducta a título de culpa, siempre que la falta admita tal modalidad. De ser vencible el error de derecho, se impondrá, cuando sea procedente, la sanción de destitución y las demás sanciones graduables se reducirán en la mitad. En los eventos de error acerca de los presupuestos objetivos de una causal que excluya la responsabilidad disciplinaria, se aplicaran, según el caso, los mismos efectos del error de hecho. Para estimar cumplida la conciencia de la ilicitud basta que el disciplinable haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo ilícito de su conducta.

9. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se informará a la dependencia administrativa correspondiente.

- Relevancia disciplinaria: determinar si la omisión encuadra en una falta y si afecta sustancialmente el deber funcional.
- Justificación: verificar si existieron circunstancias que expliquen o justifiquen jurídicamente la falta de actuación.
- Culpabilidad: determinar si la omisión es atribuible a título de dolo o culpa, descartando responsabilidad por el mero resultado.

11. Deberes funcionales especialmente relacionados con la prevención de conductas disciplinables

El Código General Disciplinario exige que el servicio público se ejerza con diligencia, eficiencia, imparcialidad, respeto, cuidado de los bienes y documentación pública y dedicación al cumplimiento de las funciones. Desde un enfoque preventivo, el servidor debe conocer sus funciones, atender oportunamente los asuntos asignados, documentar sus actuaciones, conservar la trazabilidad de las decisiones y advertir oportunamente las circunstancias que le impidan cumplir un deber.

En este sentido, la prevención disciplinaria no se limita a evitar conductas expresamente prohibidas. También implica adoptar una conducta funcional activa y diligente frente a los deberes propios del cargo, especialmente cuando de su cumplimiento depende la continuidad de trámites administrativos, la atención al ciudadano, la conservación de recursos públicos o el ejercicio oportuno de competencias institucionales.

12. Regla práctica de valoración

ESTRUCTURA DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA
ACCIÓN U OMISIÓN
+
DEBER FUNCIONAL
+
TIPICIDAD
+
ILICITUD SUSTANCIAL
+
CULPABILIDAD
↓
EVENTUAL RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Esta fórmula tiene un propósito exclusivamente pedagógico. La responsabilidad disciplinaria únicamente puede declararse dentro del procedimiento legalmente establecido, con respeto del debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la investigación integral y las demás garantías previstas en la Constitución y en el Código General Disciplinario.

13. Conclusión

La responsabilidad del servidor público en ejercicio de sus funciones se estructura a partir de la relación entre su comportamiento y el deber funcional que le corresponde observar. La acción disciplinaria puede originarse tanto en actuaciones positivas contrarias al ordenamiento como en omisiones frente a deberes concretos de actuación; sin embargo, ninguna de ellas genera responsabilidad de manera automática.

Para que exista un reproche disciplinario es indispensable acreditar que la conducta está prevista como falta, que afectó sustancialmente el deber funcional sin justificación y que fue realizada con culpabilidad. De esta manera, el Código General Disciplinario articula la protección de la función pública con las garantías del servidor, evitando que simples resultados, irregularidades formales o hechos no imputables se conviertan en responsabilidad objetiva.

14. Referencias normativas y documentales

- Constitución Política de Colombia, artículos 6, 123 y concordantes.
- Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021.
- Departamento Nacional de Planeación (2026). Cartilla en materia disciplinaria.
- Referencia Disciplinaria – Guía Práctica Disciplinaria, basada en el Código General Disciplinario.
- Guía Básica Disciplinaria 2025.