

# RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO DEL ORDEN NACIONAL EN COLOMBIA Y EN ESPECIAL LOS DE ELECCIÓN: 1821 HASTA EL INICIO DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991<sup>1</sup>

*Paola Andrea Adames Pastrana<sup>2</sup>, Lady Tatiana Cabrera Polania<sup>2</sup>, Daniel Felipe Gaviria Pérez<sup>2</sup>, Sebastian Sepúlveda Lizcano<sup>2</sup>*

## Resumen

La Constitución Política de 1991 consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista; fortaleciéndolo con distintas expresiones de control, tanto sociales como institucionales, que garantizan el cumplimiento de sus fines; unos creados por la misma Carta y otros retomados del sistema jurídico ya vigente, ambos con nuevas dinámicas y herramientas jurídicas en busca de su efectividad. Sin desconocer la importancia de cada uno de los controles implementados o fortalecidos por la Constitución Política actual, el presente proyecto hará énfasis en el control disciplinario y su desarrollo en el ordenamiento jurídico desde el año 1821 hasta antes de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, con el propósito de comprender sus avances y frustraciones en la transición de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, para ello se realizará un análisis de textos jurídicos, en concreto, a las Constituciones de Colombia que estuvieron vigentes antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, de este modo, se optará por un método histórico teórico. El objetivo de la investigación es estudiar el régimen disciplinario en los siglos XIX y XX que recae sobre los funcionarios del orden nacional en Colombia elegidos por voto popular como el Presidente, Vicepresidente y Congresistas e identificar el desarrollo constitucional que se ha registrado en dicho periodo para luego entender, las funciones concebidas por la Constitución Política de 1991 al ente competente encargado actualmente del control disciplinario. En esta medida, es importante establecer un precedente histórico constitucional de la figura del Control Político-Disciplinario del Congreso de la República, para de esta forma, concluir que cuando se trata de altos dignatarios, sin importar que sean de elección popular, la Institución encargada de la vigilancia es el Congreso de la República.

**Palabras clave:** Régimen Disciplinario, Historia Constitucional, Control Político, Funcionarios del Estado, Voto Popular.

## Abstract

The 1991 Constitution establishes Colombia as a social rule of law, democratic, participatory and pluralistic, strengthening it with different social as well as institutional control expressions, which guarantee the fulfillment of its purposes. Some created by the same letter and others taken up the legal system already in place, both with new dynamics and legal tools in search of their effectiveness. Without denying the importance of each of the multiple controls implemented or strengthened by the current Constitution, this project will focus on disciplinary control and development in the legal system since 1821 until before 1991 Constitution, in order to understand their progress and frustrations in the transition from a State of Law to a Social State of Law, an analysis of legal texts will be carried out, specifically, the Constitutions of Colombia that were in force before the entry into force. Validity of the Political Charter

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del semillero de investigación *Ius Public*, adscrito al grupo de investigación denominado *Nuevas Visiones del Derecho*, de la Universidad Surcolombiana cuya línea de investigación está orientada a la rama del derecho público.

<sup>2</sup> Estudiante de décimo semestre de Derecho de la Universidad Surcolombiana sede Neiva. E-mail: danielgaviria02@hotmail.com

of 1991, in this way, we will opt for a theoretical historical method. The objective of the research is to study the disciplinary regime in the nineteenth and twentieth centuries that falls on the national officials in Colombia elected by popular vote as the President, Vice President and Congressmen and identify the constitutional development that has been registered in that period for then understand, the functions conceived by the Political Constitution of 1991 to the competent body currently in charge of disciplinary control. To this extent, it is important to establish a constitutional historical precedent of the figure of the Political-Disciplinary Control of the Congress of the Republic, in order to conclude that when it comes to high dignitaries, regardless of whether they are popularly elected, the Institution in charge of the surveillance is the Congress of the Republic.

**Key words:** Disciplinary Regime, Constitutional History, State officials, Political Control, Popular Vote.

**Recibido:** 21/06/2017 **Aceptado:** 15/11/2017

## Introducción

Actualmente el ordenamiento jurídico del Estado Colombiano ha reconocido, entre los controles institucionales, la importancia del sistema disciplinario como mecanismo idóneo para vigilar la conducta de los servidores públicos, que a la vez, resulta ser un pilar esencial en la estructura del Estado (Constitución Política, 1991, art. 118), desarrollado en diferentes legislaciones, quedando finalmente consolidado en el llamado Código Disciplinario Único.

Ante la importancia concebida por la Constitución Política al control disciplinario, se ha optado por estudiar su evolución histórica a través de las Constituciones de Colombia, que han existido en el periodo comprendido entre 1821 hasta antes de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, con el fin de determinar el avance y tratamiento que recae sobre los funcionarios del Estado, distinguiendo dentro de este grupo a los funcionarios de elección y su régimen disciplinario especial aplicable.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario conocer las diferentes estructuras y procedimientos de este control y las diversas clasificaciones de los funcionarios del Estado, como sujetos disciplinables y si entre ellos habían o no grupos con un régimen especial. Así mismo, se debe identificar la regulación constitucional, principios, procedimientos y sanciones contra los funcionarios de elección popular del orden Nacional.

En este orden, el presente artículo será desarrollado bajo la implementación del método dogmático, planteándose una investigación histórica constitucional. Por consiguiente, se resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Cuál ha sido el desarrollo constitucional del régimen disciplinario a funcionarios del estado colombiano y en especial a los funcionarios de elección del orden nacional, en el periodo comprendido entre 1821 hasta el inicio de la vigencia de la constitución política de 1991?

## Metodología

El método histórico es el ideal para el presente proyecto investigativo porque permite identificar el desarrollo del régimen disciplinario contra funcionarios del Estado desde el año de 1821 hasta el inicio de la vigencia de la Constitución Política de 1991, con el fin de identificar sus avances, cambios y dificultades en el ordenamiento constitucional de Colombia.

Con el proyecto de investigación, se busca hacer un análisis de los sucesos del pasado en la creación y transformación de las instituciones y procedimientos que han detentado este control, entendiendo el pasado y su relación, con la transición del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho. Se utilizarán como criterios y técnicas de obtención de información, las constituciones a partir del año de 1821 hasta la vigencia de la Constitución Política de 1991, incluidas sus reformas.

Este trabajo implica dos fases: una formal y otra interpretativa. La primera hace referencia a lo consagrado expresamente en las diferentes normas constitucionales, sus reformas, mientras que la interpretación hace alusión al porqué de este ordenamiento jurídico y su relación con la consolidación final del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución Política de 1991, esta última fase se apoyara en los hechos sociales y políticos relevantes que pudieron incidir en el desarrollo constitucional del régimen disciplinario.

Como parte del método de investigación histórica se hará uso del sistema cronológico, es decir, llevar un orden de fechas de acuerdo con las constituciones expedidas desde 1821 hasta cuando entra en vigencia la Constitución Política de 1991, evaluando en cada periodo las razones jurídicas que dieron lugar a los respectivos regímenes disciplinarios, sus características, particularidades, sujetos disciplinables y sistemas especiales, entre estos para funcionarios de elección. En este sentido se forjará como punto esencial, la respuesta del desarrollo del sistema disciplinario contra funcionarios del Estado, puesto que el proyecto se circunscribe a la historia constitucional del Estado Republicano de Colombia, Siglos XIX y XX la cual estuvo identificada por sus constantes cambios constitucionales.

Ahora bien, para poder desarrollar este proyecto se tendrán en cuenta todos los aspectos que conlleven interés y sean objeto de análisis, como la estructura del poder, el modelo territorial, los sujetos disciplinables, las entidades encargadas de ejecutar el sistema disciplinario, los regímenes especiales a algunos grupos de funcionarios, entre ellos los de elección, para así poder determinar los distintos procesos disciplinarios implementados por las Constituciones Nacionales y Políticas durante el periodo objeto de la investigación. Por tanto, es necesaria la relación de cada una de estas variables para así poder llegar a nuestra conclusión de cómo ha sido el desarrollo de este régimen disciplinario en la construcción de Estado.

## Resultados

### *Capítulo primero: etapa de la Gran Colombia*

#### *Del origen de la República.*

Esta etapa histórica comprende las constituciones de 1821 y 1830, ya que en aquel tiempo al ser el surgimiento de la época republicana en el territorio denominado la Gran Colombia tenían fines y contenidos similares, como por ejemplo la búsqueda de la autonomía frente a España, la construcción de la soberanía y la democracia.

Cada Constitución traía consigo características especiales según su contexto histórico, por ejemplo en la Constitución de 1821 se percibía claramente un centralismo arraigado, mientras que la de 1830 a pesar

de no entrar en vigencia era de corte liberal pero con tendencias conservadoras gracias a ciertas transacciones entre los federalistas y centralistas.

Por otro lado, revisando a grandes rasgos el sistema electoral de aquella etapa, se establece que en la Constitución de Cúcuta del año 1821, la elección de Presidente, Vicepresidente, Senadores de Departamentos y Representantes de la Provincia se realizaba por medio del sufragio indirecto, para lo cual se instauraron las Asambleas Parroquiales y las Asambleas electorales. La elección para Presidente, Vicepresidente y Senadores de Departamentos era hecha por el Senado con base en los datos de todas las Asambleas Provinciales. En cuanto al poder legislativo estaba en cabeza del Congreso, divididos en dos cámaras, el Senado y la Cámara de Representantes.

Para 1830 el Presidente, el Vicepresidente, los Senadores de Provincia y sus suplentes, los Representantes de la Provincia y sus suplentes, los Diputados a las Cámaras de Distrito y sus suplentes se eligieron de la misma forma que en el año 1821, con la diferencia. Se adoptó el mismo sistema legislativo del año 1821, con algunos cambios como la renovación de los miembros del Senado.

De acuerdo a lo desarrollado anteriormente, es menester delimitar los "sujetos disciplinables" de esta investigación, ya que el fin es determinar cómo era el régimen disciplinario de los funcionarios del Estado elegidos por voto popular del orden nacional. Lo anterior no quiere decir que no se haga alguna mención a otros funcionarios que no tengan esa característica sino que por el simple hecho de compartir el mismo régimen disciplinario que los de elección sea indispensable su referencia. Tal como lo dice Delgado (2002) en su libro "Los sistemas electorales para el congreso en Colombia", determina que los funcionarios de elección popular en aquella etapa, eran el Presidente de la República, Vicepresidente, Senadores y Representantes a la Cámara.

#### *Desarrollo del régimen disciplinario en la Gran Colombia.*

Para poder entender el desarrollo constitucional que ha tenido el régimen disciplinario, se requiere de unas precisiones previas al desarrollo de esta investigación. Primero se debe tener en cuenta que los términos, conceptos, instituciones, procedimientos etc., utilizados

hoy en día en nuestro sistema jurídico son total o parcialmente ajenos a aquella época. Por consiguiente, es necesaria la no comparación de aquellos conceptos, sino simplemente hacer un análisis pragmático y contextual de lo que se podría entender como régimen disciplinario tomando como referencia las nociones básicas del derecho disciplinario. En segundo lugar, como lo ha mostrado la historia del derecho, lo disciplinario y lo penal siempre ha estado ligado uno al otro, solo hasta nuestra época se puede hacer una diferenciación marcada y entenderlos como independientes.

Ahora bien, como primera medida antes de establecer el régimen general disciplinario consagrado en la etapa de la gran Colombia, es necesario hacer un acercamiento a la función pública y por supuesto a los funcionarios del Estado. De esta manera, en estas Constituciones no importaba si se hablaba de funcionario o empleado público, lo relevante era que estaban sometidos a la Constitución y a no ir más allá de lo que estipulaba el ordenamiento jurídico en cuanto a las funciones del cargo.

En esta medida, es pertinente decir, que mientras el Presidente y Vicepresidente tenían un control “disciplinario” o “político” por parte del Congreso de la República en esta época, estos últimos gozaban de un control interno, sin ningún tipo de vigilancia por un ente exógeno. Por otro lado, al hacer una revisión al control que tenían los miembros del Congreso de la República, se percibe claramente que aunque se les daba la potestad a ellos mismos de crear sus sanciones, la misma Constitución en especial la de 1821 determinaba que los podía expulsar y hasta declararlos indignos de obtener estos cargos públicos, mientras que la Carta de 1830 dejaba al libre arbitrio de la corporación las sanciones que creían convenientes, sin determinarlas como si lo hacía la constitución inmediatamente anterior. (Constitución Política, 1821, art. 56) (Constitución Política, 1830, art. 69).

Aparte de eso, existía una doble vertiente en las dos constituciones de esta época en el régimen que aplicaba el Congreso de la República, aunque con algunas diferencias de una a otra. En la constitución de 1821 al Presidente y Vicepresidente se les aplicaba el artículo 89 el cual decía que:

La Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente y a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social. (Constitución Política, 1821, art. 89).

En cambio a los demás empleados públicos se les aplicaba el artículo 90, el cual decía que:

Los demás empleados de Colombia están sujetos a la inspección de la Cámara de Representantes, y podrán acusarlos ante el Senado por el mal desempeño de sus funciones, u otros graves crímenes. Pero esta facultad no deroga ni disminuye la de otros jefes y tribunales para velar la observancia de las leyes, y juzgar, deponer y castigar según ellas a sus respectivos subalternos (Constitución Política, 1821, art.90).

De la misma manera, en la Constitución de 1830, a pesar de mantener la doble vía al igual que la constitución anterior, el Presidente y Vicepresidente eran acusados en virtud del artículo 87, el cual hablaba de delitos de alta traición, mas no de conductas manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos. La gran diferencia es que en la presente Constitución se eliminó lo preceptuado en el artículo 90 de la Constitución de 1821, pasando a ser solo los Magistrados de la Alta Corte y Procurador General de la Nación, investigados por faltas graves que cometieran en el desempeño de sus funciones.

De este modo, se establecieron en los artículos 89, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 131 de la constitución de 1821; y en los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 63, 87 en la constitución de 1830 las características principales en cuanto al proceso que se llevaba a cabo a los sujetos ya determinados en esta etapa de la Gran Colombia de la siguiente manera:

1. Un miembro de la Cámara de Representantes acusaba al funcionario ante el Senado de la República.
2. El Senado instruía el proceso por sí mismo o por comisión emanada de su seno, reservándose la sentencia, que la pronunciará él mismo.
3. En los casos en que el Senado lo juzgue conveniente, asistiría a sus juicios, para informar e instruir en el derecho, el Presidente de la Alta Corte de Justicia, o alguno de sus miembros, siendo esta una característica específicamente de la constitución de 1821, ya que en la de 1830 desaparece.

4. Siempre que una acusación propuesta ante el Senado era admitida por él, quedaba de hecho suspenso de su empleo el acusado, y la autoridad a quien corresponde proveía la plaza interinamente. En este punto, en lo que respecta a que la autoridad provee el cargo, es eliminado en la constitución de 1830, dejando así una laguna axiológica en aquella constitución.
5. Nadie podría ser condenado en estos juicios sin el voto unánime de las dos terceras partes de los Senadores presentes.
6. Los decretos, autos y sentencias que pronuncie el Senado en estos juicios deben ejecutarse sin la sanción de Poder Ejecutivo.

Además de ello, en el artículo 87 de la Constitución de 1830, se denotaba un punto de quiebre entre el régimen disciplinario y penal, que decía “en los delitos comunes, de que habla la atribución 7ª del artículo 110, se limitarían las funciones del Senado a la suspensión del Funcionario y su consignación al tribunal competente.”, lo que significó que cuando de por medio se encontraba una pena que era aflictiva o infamante atribuida al Presidente o Vicepresidente, el régimen del Congreso se restringía simplemente a la suspensión del funcionario, dejando que el órgano competente, en este caso la Alta corte de justicia aplicara el régimen penal pertinente. En cuanto a las sanciones en la constitución de 1821, al momento de ser acusado ante el Senado se suspendía del cargo mientras éste instruía. Solo cuando existía una sentencia se podía expulsar al empleado o declararle incapaz de obtener otro cargo honorífico, lucrativo o de confianza en la República.

Por otro lado, la gran diferencia con la Constitución de 1830, es que en esta última desaparece aquellas sanciones mencionadas pasando a darle la potestad al Congreso de crear mediante una ley las sanciones que ellos creyeran pertinentes y además del ya mencionado artículo 87 sobre los delitos del presidente y vicepresidente que fueran tramitados también por la Alta Corte de Justicia. Es así, como se deja de presente, que al no cumplir con lo estipulado dentro de sus funciones o transitando en contra de la Constitución, les era restringido sus derechos a participar de la administración pública, siendo esto base fundamental de lo que hoy llamamos régimen disciplinario en Colombia.

#### *Capítulo segundo: De la Nueva Granada*

##### *Del Estado de Nueva Granada 1832 a La República de Nueva Granada 1843.*

Disuelta la Confederación de la Gran Colombia, esta comienza su vida de Estado independiente con el nombre de Estado de Nueva Granada. Reunido un Congreso Constituyente se dotó al país de una carta con tendencias centralistas con forma de gobierno republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable.

Para concluir, el proceso de elecciones de la Nueva Granada tenía el mismo mecanismo que la etapa anterior, era un proceso de elección indirecta que en la constitución de 1832 estaba regulado desde el artículo 16 hasta el 38 y en la constitución de 1843 se encontraba desde el artículo 17 al 38. Estas constituciones tenían un reglamento bastante similar, las únicas diferencias entre estas eran los términos de la duración de los cargos.

##### *Desarrollo del Régimen disciplinario en la Nueva Granada.*

La primera señal que mostraba la constitución de 1832 sobre el régimen disciplinario fue en su artículo 3 el cual decía que “Los Funcionarios Públicos, investidos de cualquier autoridad, son agentes de la Nación, responsables a ella de su conducta”, esta definición concordaba con el artículo 178 y 179 de la misma. Por otro lado, en la constitución de 1843, el régimen disciplinario se encontraba en el Título XI, denominado “De la responsabilidad de los empleados públicos, y de los juicios que se siguen ante el Senado”, que decía en su artículo 140 concordante con el 101 numeral 3, que “Todos los Empleados Públicos son responsables ante las autoridades designadas en la Constitución o en la ley, por cualquier abuso de las atribuciones que les corresponden, o falta de cumplimiento en los deberes de su destino”. Como se puede inferir, ambos textos son muy parecidos pero su diferencia es la denominación de funcionario a empleado público.

Paralelamente, la institución que se encargaba de castigar disciplinariamente en la Constitución de la Nueva Granada al Presidente de la República, era el Congreso de la República, a cargo de la Cámara de Representantes, la cual era el ente acusador ante el Senado, pero este no solo acusaba al jefe del Ejecutivo

sino que también a Secretarios, Consejeros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de todos los Funcionarios Públicos en caso de mala conducta en sus funciones; lo mismo ocurrió en la constitución de 1843, (Constitución Política, 1832, Art.45,57) (Constitución Política, 1843, art. 142,143).

En cuestiones de procedimiento para que el senado lograra admitir una acusación propuesta, bastaría la mayoría absoluta de los Senadores que concurrían; y siempre que una acusación propuesta ante el Senado, era admitida, quedaba por el mismo hecho suspendido de su empleo el acusado (Constitución Política, 1832, art. 48) (Constitución Política, 1843, art. 147,148). Este régimen se sustentaba en el artículo 110 de la constitución ya que este decía que:

El Presidente de la República es responsable en todos los casos de infracción de la constitución y de las leyes, en los de abuso de las facultades que se le concedan conforme al Artículo ciento ocho de esta constitución, y en cualesquiera otros de mala conducta en el ejercicio de sus funciones (Constitución Política, 1832, art. 110).

En caso de un delito común cometido por el Presidente de la República, el Congreso no era el competente, sino que dicha facultad recaía en la Corte Suprema de Justicia (Constitución Política, 1832, art. 131 # 4) (Constitución Política, 1843, art. 150). Mientras tanto, los miembros de ambas cámaras tenían su propio régimen disciplinario basado en el artículo 66 de la constitución de 1832 el cual decía que:

Cada cámara deberá instalarse, y abrir sus sesiones por sí, decidir las reclamaciones que se hagan sobre la calificación de sus respectivos miembros, y darse los reglamentos necesarios para su régimen interior y dirección de sus trabajos. Conforme a ellos pueden corregir a sus miembros que los infrinjan, con las penas que establezcan, entregándolos al juez competente en caso de que hayan cometido alguno de los delitos comunes. (Constitución Política, 1832, art. 66).

Además, el artículo 64 mostraba cual era el procedimiento que tenían las cámaras para destituir a sus respectivos miembros por las faltas que, según la ley, merecían esta pena y más para su aplicación debían concurrir a lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes (Constitución Política, 1832, art. 64).

### *Capítulo tercero: Etapa federalista en Colombia*

*De la creación soberana e independiente de los estados federados.*

La etapa federalista en Colombia tuvo sus inicios en el año de 1853 siendo un Estado centro- federal que más adelante se convirtió en un sistema federal radical implantado en el año 1863 acompañado de una descentralización del orden público y la extremada consagración de derechos Individuales y la limitación de los poderes del Gobierno Central para intervenir en los Estados.

Las autoridades de cada uno de los Estados tenían el deber de cumplir y hacer que se cumplieran y ejecutaran la Constitución y las leyes de la Unión, los decretos y órdenes del Presidente de ésta, y los mandatos de los Tribunales y Juzgados Nacionales. Una de las principales características de este período fue la fijación del sufragio universal dejando importantes logros para los ciudadanos como las elecciones por voto directo y popular. La mayoría de los funcionarios públicos del Gobierno central eran elegidos popularmente al igual que algunos mandatarios municipales de los Estados federados. Sin embargo, para el año de 1863 se redujo la elección por voto directo sólo para el Presidente de la República.

Antes de entrar en materia, se deben establecerlos funcionarios elegidos popular en esta etapa federalista. En el año de 1853 se encontraban el presidente, vicepresidente, Magistrados de la suprema corte de justicia, Procurador general de la nación, Gobernador (provincia), Senadores, Representantes a la cámara, Legislatura provincial. Por otro lado en la constitución del año de 1858, se estableció limitar los cargos elegidos por voto popular solamente al Presidente de la República, Senadores del Departamento y Representantes a la cámara. Para finalizar, a propósito de las constituciones que se encuentran dentro de la etapa denominada federalista, se encuentra la constitución de 1863, en la cual a diferencia de las dos predecesoras establece exclusivamente que sea el Presidente de la República el que sea elegido por voto popular, en este un voto secreto por cada Estado.

*Desarrollo del sistema disciplinario en un estado federal.*

En el año de 1853 con la Constitución Política denominada República de la Nueva Granada se empezó a solidificar y determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos bajo un régimen general, fueran o no elegidos popularmente.

En primera instancia, se le atribuyó al Senado conocer exclusivamente de las causas de responsabilidad que se intentaban por la Cámara de Representantes, contra los principales funcionarios elegidos por voto popular quienes eran: el encargado del Poder Ejecutivo General de la, el Procurador Nación, y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por el mal desempeño de sus funciones. Además, la Suprema Corte de Justicia también tuvo competencia para conocer las causas de responsabilidad que se formaban para funcionarios del Estado, se señala a los Magistrados de los Tribunales y Gobernadores de las Provincias por ser elegidos popularmente, por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Conforme a lo anterior, respecto al régimen general que se manejaba por esos años, éste no contaba con una identidad y denominación específica que permitiera deducir que se trataba de un régimen penal, disciplinario o sencillamente un control político hablando en términos actuales, sino más bien un régimen que sancionaba ciertas irregularidades en el ejercicio de funciones de los servidores que conformaban las ramas del poder público para lo cual también mostraba que eran los mismos funcionarios públicos que ocupaban altos cargos quienes estaban a cargo de la función sancionatoria en lugar de estar concentrada en un organismo o institución del Estado. Respecto al procurador General de la Nación, aparte de ser elegido popularmente, formaba parte del Consejo de Gobierno.

Para los magistrados y jueces de Tribunales y juzgados se les preservaba un proceso con mayores formalidades diferente al general puesto que no podían ser suspendidos de sus cargos sin previa acusación legalmente admitida ni removidos sino por sentencia judicial. También el Presidente de la República junto con la Suprema Corte de justicia, tenía la facultad de suspender a sus empleados en caso de incumplimiento de la Constitución, las leyes generales y las órdenes por él impartidas.

En el caso de los miembros del Congreso, el artículo 18 de la Carta de 1853 manifestaba el fuero exclusivo de responsabilidades según el desempeño en el ejercicio de su cargo; estos miembros gozaban de inmunidad y manejaban un proceso interno, propio de esta Corporación dispuesto en el artículo 24 de la siguiente manera:

Cada Cámara es competente para oír y decidir las reclamaciones sobre la elección de sus miembros, para arreglar todo lo relativo a su policía interior, y para juzgar y castigar, de la manera que determinen sus reglamentos, a todo individuo que, dentro o fuera del recinto destinado a sus miembros, o a los que puedan tomar parte en las discusiones, se permita, durante el debate, expresar su aprobación o improbación, de los discursos u opiniones de los Senadores o Representantes (Constitución Política, 1853, art. 24).

Finalmente, esta Constitución en el artículo 61 estableció de forma clara y expresa una exigencia para los servidores del Estado, prohibiéndoles el ejercicio de cualquier función o autoridad que expresamente no se le hubiera delegado, con la limitación de no saber a qué falta o sanción se sometían los funcionarios que violaran este artículo.

En el año de 1858 surge la Confederación Granada que mantuvo la organización política del Gobierno anterior. Respecto a las ramas del poder público, se notaron cambios en la conformación de cada una de ellas. El Senado de la República junto con la Corte Suprema, los Tribunales y juzgados conformaban el poder judicial. A su vez, se ampliaron las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia; se le otorgó al Senado funciones jurisdiccionales lo que dio para que fuera competente de conocer la responsabilidad de los más altos funcionarios entre ellos, Presidente de la República, los Secretarios de Estado, el Procurador y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. Según el artículo 54 de la Constitución de 1858, este conocimiento otorgado al Senado procedía por virtud de acusación intentada por la Cámara de Representantes o por el Procurador general de la Nación. Respecto al poder ejecutivo, se aumentaron las atribuciones del Presidente de la República. Se mantuvo el régimen especial para los miembros de las corporaciones públicas Senadores y Representantes.

En cuanto al Ministerio Público, éste se ejercía por la Cámara de Representantes con un delegado denominado Procurador General de la Nación, a quien también se le dio voz en las deliberaciones parlamentarias, contrario sensu dejó de pertenecer al Consejo de Gobierno. Hay que tener en cuenta que a pesar de que el Procurador formaba parte de la Cámara de Representantes, se le otorgó la función de colaborar con las acusaciones que se iniciaban contra los funcionarios del Estado que incumplieran la Constitución y las leyes y por mal desempeño en el ejercicio del cargo. Se reitera la prohibición a todo funcionario o corporación pública de no poder ejercer cualquiera función o autoridad que expresamente no se le haya conferido.

Para terminar con la etapa federalista, la Constitución Política de 1863 denominada De los Estados Unidos de Colombia sostuvo la organización de las ramas del poder público que disponía la Constitución de la Confederación Granadina. El Senado seguía siendo parte de la rama judicial y se le facultó para conocer de las causas de responsabilidad contra el Presidente de los Estados Unidos quien era elegido por voto directo y popular, entre otros funcionarios del Estado que no eran elegidos por voto popular, a virtud de acusación de la Cámara de Representantes, por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y decretar la suspensión del Presidente de los Estados Unidos y de los Secretarios de Estado, que los ponían a disposición de la Corte Suprema federal, a virtud de acusación de la Cámara de Representantes, o del Procurador general, cuando hubiere lugar a formación de causa contra aquellos funcionarios por delitos comunes.

El Ministerio Público se seguía ejerciendo por la Cámara de Representantes pero con atribuciones propias de esta entidad tales como 1. Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñaran cumplidamente sus deberes, 2. Acusar ante el Senado o la Corte Suprema federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones; y, 3. Desempeñar las demás funciones que la ley le atribuya.

Los miembros de las corporaciones públicas seguían manteniendo su régimen especial con su propio reglamento que establecían las penas correccionales con que debían castigar a sus propios miembros por las faltas en que incurrieran en el desempeño de sus funciones.

Gracias a la Constitución de 1863 se conoció con mayor exactitud la importancia de cuidar y velar que los funcionarios y empleados públicos al servicio de los Estados Unidos desempeñaran cumplidamente sus deberes, atribución otorgada a la Cámara de representantes, facultad que debía realizarse conjuntamente con el Ministerio Público porque se requería a uno de sus agentes para que intentara la acusación del caso contra los que incurrieren en responsabilidad.

Incluso, el Senado también jugaba un papel importante por poseer la atribución de conocer de la responsabilidad de los Altos funcionarios del Estado por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones contra el Presidente de los Estados Unidos, los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema Federal y el Procurador General de la Nación, a virtud de acusación de la Cámara de Representantes. Dentro de este grupo se resalta al Presidente, único funcionario elegido por voto popular en la vigencia de la Constitución de 1863. La Corte Suprema Federal gozaba de la misma facultad solo que en este caso conocía de la responsabilidad en funcionarios públicos de menor rango.

#### *Capítulo cuarto: Etapa centralista constitución de 1886*

##### *Del gran auge del centralismo en Colombia.*

Con la llegada a la presidencia de Rafael Núñez es redactada la Constitución que más vigencia ha tenido el país, bajo los lineamientos fijados por el Movimiento de la Regeneración conservadora, con un modelo de centralismo político y una descentralización administrativa, culminando de esta forma el sistema federal del poder que predominó en los Estados Unidos de Colombia en la constitución de 1863 dando paso a una República unitaria, La Republica de Colombia.

La organización del territorio cambió pasando de Estados a Departamentos. Se continuó con el esquema de la división tripartita del poder público, sin embargo era el ejecutivo quien contaba con poderes extraordinarios donde el Presidente de la República era elegido para un periodo de seis años, contaba con la indispensable cooperación de los Ministros y tenía la posibilidad de mantener al país en un Estado de Sitio lo que generó una disminución en las facultades de la rama legislativa.



*Régimen Disciplinario: acercamiento a la función pública.*

En la Constitución de 1886 se retoma el término de ciudadano el cual había sido eliminado en la constitución de 1863, la cual para este nuevo periodo constitucional era de gran importancia, pues solo aquellos adquirían derechos políticos. Por tal razón, se sancionaba tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos con la pérdida de la misma, cuando incurrían en determinadas faltas.

En lo concerniente a los Funcionarios Públicos, la constitución de 1886 exponía una serie de lineamientos para estos; los funcionarios tenían una carga mayor que la ciudadanía, pues no solo eran responsables por la constitución y la ley, sino también por la extralimitación de sus funciones o por omisión en el ejercicio de estas. Es así, como dichos funcionarios solo entraban a ejercer sus funciones cuando realizaban el juramento de sostener y defender la constitución y de cumplir los deberes que le incumbían.

En la Constitución de 1886 la entidad encargada de ejercer un mayor control sobre el cumplimiento de los oficios de los distintos funcionarios del estado era el Ministerio Público, el cual buscaba proteger los intereses de la Nación; promover la correcta ejecución de las leyes; supervigilar la conducta oficial de los Empleados Públicos y perseguir los delitos que turbaran el orden social, entre otros, bajo la suprema dirección del Gobierno y en cabeza del Procurador General de la Nación, lo que permitió realizar un control disciplinario más efectivo. De igual forma, cada rama del poder público ejercía su propio control en pro de mantener un orden y un continuo seguimiento a sus súbditos.

Es importante resaltar que la misma Constitución dentro de su articulado estipuló una serie de regímenes sancionatorios especiales, que estaban en cabeza de ciertos funcionarios que contaban con una calidad más relevante que la de otros, tal es el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros del despacho, Consejeros de Estado, el Procurador General de la Nación y los Magistrados de la Corte Suprema.

En concordancia con lo anterior, la Carta Política delegó al poder legislativo la responsabilidad de conocer de los casos que se adelantaran en contra de los funcionarios titulares del régimen especial, de esta manera le

correspondía a la Cámara de Representantes realizar las acusaciones por infracción a la constitución, las leyes o por extralimitación u omisión de las funciones; y era el Senado la entidad encargada de conocer de dichas acusaciones. (Constitución Política, 1886, art. 102, inciso 4°).

Igualmente, al conocer el Senado de las acusaciones realizadas por la cámara de representantes el funcionario acusado quedaba suspendido de su empleo hasta que culminara el proceso. Incluso, si la acusación consistía en delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado solo podía imponer como pena la destitución en el cargo del funcionario, la privación temporal o la pérdida absoluta de los derechos políticos.

Sin embargo, el Senado remitía el proceso a la Corte Suprema cuando el funcionario era acusado por cometer delitos comunes y solo declaraba si había o no seguimiento de causa; a la par cuando consideraba que el delito cometido se hacía merecedor de otra pena a imponer.

Es importante resaltar que no todos los funcionarios sobre los cuales recaía el control realizado por el poder legislativo estaban en igualdad de condiciones, puesto que la rama ejecutiva contaba con una mayor protección frente a este tipo de controles, más exactamente el Presidente de la República, debido a que la Constitución establecía taxativamente los casos en que era responsable, como actos de violencia o coacción en elecciones, por actos que impedían la reunión constitucional de las Cámaras Legislativas o el ejercicio de sus funciones, por delitos de alta traición entre otros. De igual forma, limitaba la decisión del Senado frente al control que dicha entidad debía realizar pues la misma carta establecía la sanción a imponer en los casos ya mencionados, ya que en los dos primeros casos la pena no podía ser otra que la de la destitución, y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones el Presidente; la de inhabilidad para ejercer nuevamente la Presidencia, pues así lo dispuso la Carta Magna. (Constitución Política, 1886, art. 122).

Respecto a los miembros del Congreso, se siguió la tendencia del régimen especial que se presentaba en las anteriores constituciones, donde la misma Corporación fijaba su propio reglamento, con el fin de sancionar a sus

propios miembros por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Dado lo anterior, es posible entrever que el constituyente delegó en el Ministerio Público la obligación estatal de ejercer dicho control disciplinario de una manera más efectiva sobre todos los funcionarios públicos. No obstante, esta diversidad disciplinaria exponía un control político frente a ciertos funcionarios de grado nacional, cuyas funciones son de vital importancia para el direccionamiento del país. Y por consiguiente es deber de ellos y del estado el vigilar el correcto cumplimiento de las mismas.

### *Reformas constitucionales*

Entre las variadas reformas a la Constitución Política de Colombia de 1886, en cuanto al desarrollo del régimen disciplinario se destacó el Acto Legislativo N° 1 del 16 de Febrero de 1945 que expuso el término responsabilidad disciplinaria recayendo en los Magistrados y los Jueces, donde por primera vez se establecieron las sanciones que se le imponían a estos altos funcionarios, tales como multas, suspensión o destitución. Se resalta la importancia de esta disposición por ser una de las primeras manifestaciones que se le da de forma expresa al régimen disciplinario para los funcionarios del Estado en todo el proceso constitucional que se ha llevado en Colombia desde el año 1821 hasta nuestros días.

Conforme a lo anterior, se empezó a proyectar la importancia de vigilar la conducta de los funcionarios y empleados del Estado. De esta manera, se dispuso la facultad al Presidente de la República de acusar ante el Tribunal competente por medio del respectivo agente del Ministerio Público, a cualquier funcionario del orden nacional o municipal por infracción de la Constitución o las leyes o por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (Acto legislativo N° 1, 1945, art. 28, núm. 3°). De acuerdo con el artículo 44 el Ministerio Público se ejercía bajo la suprema dirección del Gobierno, por el Procurador General de la Nación y por Fiscales de los Tribunales y distrito.

Para el año de 1968 fue expedido el Acto legislativo N°1 por el Congreso de Colombia, el cual reformó varios artículos de la constitución de 1886, dentro de los artículos modificados se encuentra el artículo 11 donde le conferían al Congreso la potestad de crear su propio reglamento.

Así mismo, se realizaron cambios a las atribuciones de la Cámara de Representantes. En primer lugar, se delegó la función de elegir al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

Frente a su función de acusadora para funcionarios de rango nacional, ya no solo podía acusar por justa causa, sino por causas constitucionales y legales, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones entre otras. En este sentido, el Ejecutivo perdió la protección conferida por la original carta magna, puesto que era de recibo para la Cámara de Representantes el acusar al Presidente por denuncias realizadas por el Procurador General de la Nación y por los particulares (Acto legislativo N° 1, 1968, art. 29).

En el año de 1979 el 4 de diciembre fue expedido el Acto Legislativo N°1 por parte del Congreso de la Republica en su articulado se destaca el artículo 40, puesto que amplia en gran medida las funciones del Ministerio Público en especial las del Procurador General de la Nación, quien debía pronunciarse sobre las quejas que recibía por violación de los derechos humanos y garantías sociales en que incurrían funcionarios o empleados públicos, verificarlas y darles el curso legal correspondiente; vigilaba la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercía sobre ellos el poder disciplinario, directamente o suscitando la imposición de la sanción, sin perjuicio de las atribuciones de los respectivos superiores jerárquicos; promovía ante la autoridad competente la investigación de los actos de funcionarios o empleados públicos que podía constituir infracción penal; velaba por la conducta de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional e impulsaba ante el Consejo Superior de la Judicatura la sanción disciplinaria respectiva. (Acto legislativo N° 1, 1979, art. 40).

### **Discusión**

Los funcionarios de las instituciones del orden nacional que eran elegidos por voto popular, sujetos de esta investigación histórico-constitucional, no sufrieron grandes cambios en su forma de elección debido a que de forma reiterada estos cargos correspondían al Presidente, Vicepresidente y miembros del Congreso de la República, a excepción de las constituciones de 1853 y 1863, ya que en la primera de ellas, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de

la Nación eran elegidos popularmente, mientras que en la segunda solo era el Presidente de la República.

Determinados los sujetos disciplinables, se llega a la conclusión de que el Congreso de la República, era el único ente encargado de ejercer el control disciplinario sobre los funcionarios anteriormente citados, durante los extremos temporales de esta investigación. De este modo, encontramos que el Congreso poseía el control disciplinario de sus propios miembros, teniendo así autonomía en las sanciones frente a las malas conductas de sus funcionarios.

Por otro lado, con un procedimiento totalmente diferente se encuentran los demás funcionarios elegidos por voto popular del orden nacional. Este mecanismo tenía características emanadas del hoy conocido control político en la medida que eran juzgados disciplinariamente, según las funciones a desempeñar, las cuales, estaban determinadas expresamente en la Constitución Política que regía por aquella época.

La forma en que se desarrolló este control disciplinario, dejaba de lado la clasificación de los funcionarios que eran elegidos popularmente, lo que verdaderamente interesaba, eran las funciones que tenían a su cargo, esto quiere decir, que lo trascendental al momento de ser “juzgados” era la calidad de las funciones que ejercía el sujeto disciplinable.

De este análisis constitucional, se observa que los sujetos variaban de una Constitución a otra, no obstante, se conservaba el mismo procedimiento sancionatorio, a diferencia de las sanciones a imponer, que se modificaban dependiendo del empleado público.

### Referencias bibliográficas

Aguilera, M. (1961). El regreso del general Santander en 1832. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 4, 822-825. Recuperado de [https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin\\_cultural/article/view/6194/6410](https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/6194/6410).

Amaya, W. (2016). El proceso constitucional en la Nueva Granada Origen, antecedentes y evolución. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED (España), 7, 1-331. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=66173>.

Bernal, C. (2009). La relación entre el control de constitucionalidad y el control político el caso de Colombia. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 3, 62-65. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2915637>.

Blanco, J. (2007). De la Gran Colombia a la Nueva Granada, contexto histórico - político de la transición constitucional. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, 10, 71-87. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602004>.

Blanco, J. (2006). *Administración y Estado en Colombia 1821-1830*. (2006). Prolegómenos – Derechos y Valores, Vol. IX. Bogotá D.C.

Bolívar, S. (1981). Mensaje ante el Congreso de Angostura Simón Bolívar. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 51, 7-29. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5212394>.

Chapman, W. (2015). Prácticas electorales en la provincia de Popayán, 1832-1853 La participación de las redes socio-familiares, asociaciones y grupos políticos en los comicios. *Histórielo. Revista de historia regional y local*, 7, 258-294. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4996814>.

Constitución política de Colombia (1821). Poder ejecutivo nacional.

Constitución Política de la República de Colombia (1830). Poder ejecutivo nacional.

Constitución Política del Estado de Nueva Granada (1832). Poder ejecutivo nacional.

Constitución de la República de Nueva Granada (1843). Poder ejecutivo nacional.

Constitución de la República de Nueva Granada (1853). Poder ejecutivo nacional.

Constitución para la Confederación Granadina (1858). Poder ejecutivo nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863). Poder ejecutivo nacional.

Constitución Política de la República de Colombia (1886). Poder ejecutivo nacional.

Cortés, S. (2010). Equilibrio y control del poder político en la tradición política y constitucional colombiana. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 5, 146-165. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6132849>.

Cruz, A. (1965). Presentación de la historia extensa de Colombia. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 8, 729-734. Recuperado de [https://publicaciones.banrepultural.org/index.php/boletin\\_cultural/article/view/5097/5344](https://publicaciones.banrepultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/5097/5344).

Delgado, O. (2002). Los sistemas electorales para el congreso en Colombia (1821-2002). *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 4, 67-129. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2883721>.

Díaz, J. (2008). El experimento liberal radical en Santander y la legislación electoral de 1857 y 1859 (Colombia). *Iustitia*, 6, 39-62. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5979007>.

Faivre, C. (2011). Colombia un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo. *Revista Derecho del Estado*, 27, 23-46. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4273142>.

Guevara, C. (2015). Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes una fractura al sistema de responsabilidad de altos jueces en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 17, 45-78. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/4100>.

Gómez, F. (1967). Antecedentes de la Constitución de 1886. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41 - 43, 173-181. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5212411>.

Herrera, W. (2003). La Rama Legislativa del Poder Público en Colombia. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 20, 363-406. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347525>.

Holguín, A. (1979). La Federación (1853-1858). *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 16, 95-109. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460254>.

León, A., & Morales, J. (2005). La Gran Colombia algunos intentos reintegradores después de 1830. *Única: Revista de Artes y Humanidades*, 13, 149-173. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2695249>.

Lozano, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 22, 233-244. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3135044>.

Malagón, M. (2017). Florentino González, el constitucionalismo del siglo xix y la Procuraduría General de la Nación. *Derecho Público*, 38, 1-27. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6331691>.

Melo, J. (s.f.). Biblioteca digital andina. Recuperado 13 enero, 2017, de <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CO-CA-0001.pdf>.

Olano, H. (2015). La vicepresidencia de la República en la historia constitucional de Colombia. *Quid Iuris*, 27, 136-196. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5255150>.

Uribe, C. (2013). La "República de Colombia" del Libertador Simón Bolívar. *Análisis: revista colombiana de humanidades*, 83, 312-344. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5036695>.

Uribe, M., & Álvarez, J. (1987). La constitución de 1886 como respuesta a la crisis del modelo federal y la

confrontación nación-región en Colombia. Lecturas de Economía, 24, 49-84. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4833816>.