



CONSEJO DE ESTADO

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Consejero Ponente: Oscar Dario Amaya Navas

---

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación Interna:** 11001-03-06-000-2019-00039-00

**Número Único:** 2413

**Referencia:** Competencia de la ITRC en materia disciplinaria respecto de faltas gravísimas con la expedición del Código General Disciplinario.

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, consulta acerca de la competencia en materia disciplinaria de la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), con la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, contenido en la Ley 1952 de 2019.

**I. ANTECEDENTES**

En el escrito de la consulta, el Ministerio presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. Que mediante Decreto Ley 4173 de 2011, se creó la ITRC como una entidad del orden nacional de la rama ejecutiva, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto se encuentra previsto en el artículo 2º que dispone:

**ARTÍCULO 2o. OBJETO.** La Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, tendrá como objeto:

1(...)

2. Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, tendrá competencia para realizar las investigaciones de las conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respecto de los servidores públicos que pertenecen a las entidades de que trata el numeral anterior.

3. Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, asumir las competencias de las Oficinas de Control Disciplinario Interno sobre las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de la DIAN, de la UGPP y de la entidad

administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en aquellos casos que resulte necesario para la defensa de los recursos públicos.

**PARÁGRAFO.** Las funciones de control disciplinario de que trata este artículo, serán ejercidas de conformidad con el procedimiento dispuesto en la Ley 734 de 2002.

2. En el numeral 6º del artículo 4º de la aludida ley se estableció como función de la ITRC, la siguiente:

**ARTÍCULO 4o. FUNCIONES.** La Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, tendrá las siguientes funciones:  
(...)

6. Sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, tendrá competencia para adelantar investigaciones a los funcionarios de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, por conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

3. Que el objeto y competencia funcional de la ITRC se desarrolló a partir de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, este código fue derogado por la Ley 1952 de 2019, mediante la cual se expidió el Código General Disciplinario.

4. Mencionó que respecto de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario este regiría cuatro (4) meses después de su sanción y publicación y se adoptaron algunas reglas especiales de derogatoria y vigencia de la Ley 734 de 2002.

5. La entidad consultante señaló que en los artículos 91 y siguientes de la Ley 1952 de 2019 se determinó todo lo relacionado con la competencia de las diferentes entidades llamadas a ejercer la potestad disciplinaria y, de manera concreta, en los artículos 93 y 94 se estableció que podrán existir entidades y organismos estatales que por ley tienen a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria, frente a lo cual estimó que la Agencia ITRC no había perdido competencia en la materia y podría continuar ejerciendo su actividad funcional.

6. Así las cosas y luego de realizar un cuadro comparativo entre las normas de la Ley 734 de 2002 y la nueva distribución contenida en la Ley 1952 de 2019, concluyó que dentro de las faltas expuestas, solo existen cuatro artículos que tuvieron cambios en su redacción; pero no de manera sustancial.

Refirió que el artículo 48, numeral 1º de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 65 de la Ley 1952 de 2019, cuenta con una redacción igual. No obstante, el ministerio expresó que primero se debe realizar una adecuación típica con las demás faltas disciplinarias y esta se aplicará de manera residual, siendo posible afirmar que, no se observan cambios sustanciales respecto de las faltas gravísimas que debe investigar la ITRC, sino que son denominadas y redistribuidas según el comportamiento, lo que no influiría en la competencia.

7. Agregó que la situación que se generó en el ejercicio de las funciones de la ITRC, como consecuencia de la expedición del Código General Disciplinario, encaja en el fenómeno jurídico conocido como subrogación y, por ello, acude al concepto que de dicha figura realizó la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2012.

8. Por último, citó apartes de la Corte Constitucional de la Sentencia C-019 de 2015 y sostuvo que la competencia de la ITRC, cuyas funciones estaban referidas a comportamientos descritos en la Ley 734 de 2002, por virtud del principio de subrogación, deberá ejercerse bajo las nuevas descripciones normativas, en cuanto se reproducen los comportamientos en el nuevo texto normativo dando validez jurídica al actuar de la entidad.

Además, manifestó que teniendo en cuenta que en el Decreto Ley 4173 de 2011 se hace referencia expresa a algunas disposiciones concretas de la Ley 734 de 2002, fue necesario elevar la consulta correspondiente.

Con fundamento en lo anterior, formuló la siguiente **PREGUNTA**:

1. ¿Con la expedición de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), persisten las funciones disciplinarias asignadas a la ITRC, en los artículos 2º y 4º del Decreto Ley 4173 de 2002?

## II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de responder a la pregunta objeto de consulta, la Sala considera necesario referirse a los siguientes temas: i) naturaleza y funciones en materia disciplinaria de la ITRC, ii) la subrogación de la ley, iii) vigencia de la Ley 734 de 2002, iv) las competencias disciplinarias de la ITRC con fundamento en la Ley 1952 de 2019 y v) conclusión.

### i.) Naturaleza y funciones disciplinarias asignadas a la ITRC

La Ley 1444 de 2011, en el artículo 18, literales d), e) y f), otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República hasta por el término de seis meses,

---

1 «Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones».

entre otras, para crear entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional.

En virtud de la anterior ley habilitante, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 4173 de 2011<sup>2</sup>, y creó la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 2º del mencionado decreto, que reguló lo relativo a la finalidad de la agencia ITRC, se asignaron en materia disciplinaria las siguientes atribuciones:

i) Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, tendrá competencia para realizar las investigaciones de las conductas que por su trascendencia se relacionen con faltas disciplinarias gravísimas de acuerdo con los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respecto de los servidores públicos de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS (numeral 2, aclarado por el artículo 1º Decreto 4452 de 2011) y,

ii) Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, asumir competencias de las oficinas de control disciplinario interno sobre las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de las mismas entidades cuando así resulte necesario para defender los recursos públicos (numeral 3 Decreto 4173 de 2011).

En el artículo 4º de la norma estudiada, se señalaron las funciones de la agencia ITRC y en los numerales 6 y 7º se reiteraron las facultades en materia disciplinaria en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 4o. FUNCIONES.** La Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, tendrá las siguientes funciones:

1. (...)

6. Sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, tendrá competencia para adelantar investigaciones a los funcionarios de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, por conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

---

<sup>2</sup> Modificado por el Decreto 985 de 2012, específicamente el artículo 5o y los Capítulos II y III, «Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC)».

7. Sin perjuicio del control preferente de la Procuraduría General de la Nación, asumir, mediante decisión motivada, la competencia de la Oficina de Control Disciplinario Interno de las entidades de que trata el artículo 2o del presente decreto, por otras conductas y faltas disciplinarias que atenten contra la integridad de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, cuando resulte necesario para la defensa de los recursos públicos."

Respecto a lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-634 de 2014, señaló:

6.3.2. En múltiples ocasiones, la jurisprudencia ha considerado que la Constitución de 1991 no concentra la función disciplinaria en cabeza de un organismo único no obstante se disponga una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para conocer las faltas disciplinarias de los empleados y servidores públicos [13].

Por consiguiente, no viola la Constitución, que el poder disciplinario también se establezca en otros órganos y entidades del Estado porque la misma Carta establece una estructura desconcentrada de dicha función lo cual promueve la eficiencia en la vigilancia de la conducta de los funcionarios y servidores públicos, respetando en todo caso el poder preferente y en ocasiones exclusivo de la Procuraduría en ciertas materias (art. 278 CP), como se señaló arriba.

6.3.3. Ahora bien, como se indicó anteriormente, el artículo 1º del Decreto 4173 de 2011 establece la creación de la Agencia ITRC como Unidad Administrativa, del orden nacional de la Rama Ejecutiva adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El artículo 2º determina el objeto de la Agencia, el cual comprende la facultad de realizar investigaciones relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respecto de los servidores públicos que pertenecen a la DIAN, la UGPP y de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, esto "sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación". En el mismo artículo se dispone igualmente que, sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, la nueva Agencia deberá asumir las competencias de las Oficinas de Control Disciplinario Interno sobre las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de la DIAN, de la UGPP y de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en aquellos casos que resulte necesario para la defensa de los recursos públicos. La función de control disciplinario de la ITRC se rige por el procedimiento establecido en la Ley 734 de 2002. Lo anterior, concuerda con algunas de las funciones descritas en los numerales 6 y 7 del artículo 4º del mismo Decreto. En resumidas cuentas, el Legislador extraordinario otorgó a la Agencia ITRC, la facultad de investigar a los funcionarios de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS por algunas conductas referidas a faltas gravísimas del artículo 48 del CDU y le otorgó una competencia especial que permite desplazar del ejercicio de la función disciplinaria a las Oficinas de Control Interno, previa decisión motivada y sin perjuicio del control preferente de la Procuraduría General de la Nación.

(...)

En este orden de ideas, el hecho de que el Legislador Extraordinario haya creado una entidad y le haya otorgado un control disciplinario preferente frente a las oficinas de control interno, se enmarca en las excepciones previstas por la Constitución en relación con el control disciplinario interno. Dicha facultad no resulta contraria a la Carta, no solo porque es una de las posibilidades descritas en el artículo 269 Superior, sino porque, a partir de una lectura armónica del Texto Constitucional, se entiende que el control disciplinario de la nueva Agencia ITRC cede a su vez frente al poder preferente de la Procuraduría [14].

No hay entonces una usurpación de funciones del Procurador que sigue siendo competente para ejercer el control disciplinario preferente de las personas que desempeñen funciones públicas, ni entra la Agencia ITRC a remplazar a las Oficinas de Control Interno de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, que mantienen sus competencias.

6.3.4.2. Igualmente, es importante destacar que el objetivo del Legislador extraordinario no era sustituir la responsabilidad del nominador, como lo considera el demandante, sino promover la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos para consolidar unas finanzas públicas sanas, acorde con el mandato constitucional establecido en el numeral 20 del artículo 189 Superior. En este marco de ideas, se requería crear una entidad independiente para este sector, que tuviera capacidad para realizar acciones preventivas y correctivas sobre las administradoras de tributos, contribuciones parafiscales y rentas pues, tal y como lo señalan las motivaciones del Decreto, “resulta necesario contar con mecanismos eficaces para la protección del patrimonio público que aseguren mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión de ingresos a cargo del sector de Hacienda y Crédito Público, y que por tanto hagan coherente la organización y funcionamiento de la Administración”.

No hay que perder de vista que la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS son entidades que manejan recursos públicos importantes. De un lado, la DIAN tiene como fin administrar y controlar al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad[15]. De otro lado, la UGPP tiene como misión realizar el reconocimiento oportuno de las **obligaciones pensionales** del régimen de prima media, a cargo de las entidades públicas del orden nacional, que estén o se hayan liquidado [16]. Por su parte COLJUEGOS tiene como fin el desarrollo responsable y sostenible del sector de juegos de suerte y azar y en beneficio de la financiación de los servicios de salud [17].

De acuerdo con el estudio técnico para la creación del ITRC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [18], esta entidad no contaba hasta el 2011 con ninguna instancia para disciplinar el proceso de toma de decisiones en materia de administración de ingresos en la Nación. Justamente estos vacíos constituían un riesgo inminente de corrupción en la administración tributaria. El estudio reveló, que

en el caso particular de la DIAN, existían factores que propiciaban la discrecionalidad en la rendición de cuentas efectivas por parte de su personal, lo cual podía conducir a un uso inapropiado de los derechos de decisión en la entidad. En este caso, la Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno, se encuentra en un tercer nivel de la organización, razón por la cual cuenta con menor independencia dentro del esquema de gobierno corporativo. Durante el proceso, se consideró fundamental que la nueva instancia de inspección de la administración tributaria comprendiera también en su gestión la promoción de la eficacia e integridad de la administración en otro tipo de ingresos fiscales, especialmente de las contribuciones parafiscales de la protección social, de la UGPP y de COLJUEGOS<sup>[19]</sup>.

Así, considerando la importancia de este sector, y en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, el Legislador Extraordinario juzgó pertinente la creación de una entidad independiente y autónoma con el fin de asegurar la investigación y el control disciplinario de las faltas más graves aplicando en todo caso las disposiciones de la Ley 734 de 2002, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a los sujetos disciplinables.

6.3.4.3. No sobra advertir que el hecho de que se haya creado la Agencia ITRC no significa que los funcionarios de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, serán investigados y sancionados por los mismos hechos por parte de la Procuraduría, la Agencia y las Oficinas de Control Interno de las respectivas entidades. Además, los procesos que se realicen ante la Agencia ITRC gozarán de todas las garantías constitucionales y legales y además preservarán el derecho a la doble instancia de modo que en principio no se advierte ninguna violación del debido proceso.

6.3.5. Con base en lo expuesto, la Corte concluye que la Constitución no prohíbe asignar funciones disciplinarias a entidades por fuera de las oficinas de control interno.

Sin embargo y para evitar una interpretación demasiado amplia del Texto Constitucional en esta materia que termine vaciando de contenido la regla relativa al control interno, cabe precisar que quienes sean revestidos de la facultad disciplinaria por fuera de las oficinas de control interno, deben ser funcionarios vinculados administrativamente al sector correspondiente, de manera que conozcan suficientemente la materia y las particularidades de los asuntos que despliegan las entidades vigiladas. Asimismo, es importante que la Unidad Administrativa se encuentre, como en este caso, adscrita a la misma entidad u organismo de las entidades sobre las cuales se ejerce el control disciplinario, esto con el fin de que no sea ajena a los temas y problemas del sector.

En resumidas cuentas, el control disciplinario exógeno a estas entidades debe:

- 1) Atender a criterios de especialización de modo que sus funcionarios deben ser expertos en la materia del sector correspondiente.
- 2) Debe ser eficiente.

- 3) Debe estar vinculado a la entidad de la cual dependen los órganos sujetos al control disciplinario.

De manera que, en la referida jurisprudencia se precisó que la Constitución de 1991 no concentró la función disciplinaria en un solo organismo, pues esta puede recaer en otras entidades del Estado, todo con el propósito de procurar la eficiencia en la labor de vigilancia de la conducta de los funcionarios y servidores públicos, acatando siempre el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Con fundamento en dicha facultad, fue creada la Unidad Administrativa Especial (ITRC) como una entidad especializada, independiente y autónoma, del orden nacional de la Rama Ejecutiva adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de ejercer el control disciplinario respecto de algunas faltas gravísimas y de aquellas faltas o conductas que afecten los recursos públicos, en las que puedan incurrir los funcionarios de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, esto es, podrá desplazar del ejercicio de la función disciplinaria a las Oficinas de Control Interno, cuya finalidad fue lograr una correcta recaudación y administración de las rentas públicas para consolidar unas finanzas sanas.

No obstante lo anterior, se enfatiza en el control disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, quien continúa siendo competente para ejercer el control disciplinario al igual que las Oficinas de Control Interno de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, por cuanto la Agencia ITRC podrá desplazar estas Oficinas pero no entra a sustituir su competencia, la cual se mantiene.

## **ii) La subrogación de la Ley**

En virtud de las diversas potestades que se le otorgan al legislador, entre ellas, la de expedir nuevas leyes y expulsar del ordenamiento las existentes, se ocasionan distintos fenómenos que producen cambios o transformaciones en el ordenamiento jurídico y que inciden en la vigencia y aplicación de las leyes, aspectos sobre los cuales se fundamenta tanto la dinámica legislativa como la hermenéutica.

Entre los fenómenos antes descritos se destaca la derogación que proviene del latín *derogare*, que significa la evocación parcial de la ley.

Según la jurisprudencia constitucional, en especial lo contenido en la Sentencia C-348 de 2017, la derogación ha sido definida en los siguientes términos:

El trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico. Así, dicho fenómeno tiene como función "dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento", por lo que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo cuando es declarada inexecutable, "sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta

jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta.

Así las cosas, la derogación es una figura que determina la existencia de una norma en un ordenamiento jurídico. Esa pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre una disposición de rango legal.

Por su parte, en nuestro ordenamiento jurídico, la derogación se encuentra regulada en los artículos 71 y 72 del Código Civil y el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, normas que consagraron las clases de derogación, cuyo tenor literal es el siguiente:

**ARTICULO 71. CLASES DE DEROGACIÓN.** La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

**ARTICULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACIÓN TÁCITA.** La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

**ARTICULO 3o.** Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

Las normas transcritas desarrollan las diferentes clases de derogatoria así:

a) La derogatoria expresa, según la cual el legislador indica de forma concreta la norma o normas que excluye del ordenamiento jurídico, sin que deba acudirse a interpretaciones para dilucidar tal aspecto.

b) La derogatoria tácita, que en términos de la Corte Constitucional<sup>3</sup> es aquella que:

[...] obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer lo vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene

---

<sup>3</sup> Sentencia C-571 de 2004

como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender la aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.

c) La derogatoria orgánica, que tiene ocurrencia cuando la nueva ley regula íntegramente la materia y que según la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 28 de marzo de 1984, es aquella:

[...] que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da es verdad cuando la nueva ley "regule íntegramente la materia" que la anterior normación positiva regulaba. Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.

Sea de ello lo que fuere, lo evidente es que hay que suponer que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que por tanto responde mejor al ideal de justicia, ideal y necesidad éstos que tornan urgente la aplicación de la nueva ley; aplicación que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva. Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece.

Otro de los fenómenos de la dinámica legislativa es la subrogación de la ley, que no encuentra regulación en nuestro ordenamiento positivo y su conceptualización ha sido desarrollada a nivel jurisprudencial.

Así, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha entendido la subrogación como: «la sustitución de una norma por otra posterior es una forma de derogación que se ha llamado por la teoría jurídica, subrogación.».

Por su parte, la Sección Cuarta de esta Corporación<sup>5</sup> puntualizó:

El Código Civil regula la derogación de las leyes y dice que puede ocurrir mediante la derogatoria expresa y la derogatoria tácita.

Dicho código no regula la subrogación, pero, conforme lo ha dicho la doctrina, este concepto es similar a la derogación; la primera de las citadas figuras consiste en "la sustitución de un texto legal íntegro, por otro", mientras que la segunda, en estricto sentido, significa "dejar parcialmente sin efecto una ley

---

<sup>4</sup> Sentencia C-241 de 2014

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 24 de mayo de 2012, Exp. No. 25000232700020060071701

Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta lo normado en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según el cual:

**ARTICULO 14.** Una ley derogada no revivirá por sí sola las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.

Puede deducirse que la subrogación comprende, entonces, poner un texto en lugar de otro o, también, reproducir apartes normativos o mantener la regulación que contenía la disposición que se subroga.

Efectuadas tales precisiones, corresponde analizar la vigencia de las normas, que en materia de faltas gravísimas, le asignan la competencia disciplinaria a la Agencia ITRC.

### iii) Vigencia de la Ley 734 de 2002.

En virtud de que la norma de creación de la referida entidad (Decreto 4173 de 2011) remite a algunas faltas gravísimas prescritas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, es pertinente aclarar que esta ley es derogada expresamente por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, «Por la cual se expide el Código General Disciplinario», norma que debía entrar en vigencia el 28 de mayo de la presente anualidad.

Al respecto, esta última preceptiva es del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 265.** Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación y **deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002** y los artículos 3, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de la Ley 1474 de 2011 y los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7 del Decreto-ley 262 de 2000. Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia.

Los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relativos al procedimiento reflejado en este código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Sin embargo, esta Sala debe destacar que la derogatoria de la Ley 734 de 2002 no ha tenido ocurrencia, habida consideración de que el artículo 140 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022», prorrogó hasta el 1º de julio del año 2021 la entrada en vigencia del nuevo Código General Disciplinario. Por tanto, las competencias disciplinarias asignadas a la ITRC respecto de las faltas gravísimas aún continúan vigentes.

Así las cosas, pese a la derogatoria expresa de la Ley 734 de 2002, una vez comience la vigencia de la Ley 1952 de 2019, se puede verificar que ésta mantuvo en su texto, el capítulo II, a partir del artículo 52 y hasta el 65, la clasificación de las faltas gravísimas que se encontraban descritas en el artículo 48 del Código Único Disciplinario, solo que fueron agrupadas por especialidades como la moralidad pública, el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses, la hacienda pública, la contratación pública, la moralidad pública, el servicio o la función pública.

Esto significa que el nuevo Código General Disciplinario reprodujo de manera idéntica la mayoría de las conductas que actualmente constituyen falta gravísima, tal como se expresa a continuación:

El artículo 48 de la ley 734 de 2002, enlista como faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

A su vez, la Ley 1952 de 2019, en el artículo 65, incluye la anterior falta así:

**ARTÍCULO 65.** Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima **realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.** (Destaca la Sala)

El numeral 3 del artículo 48 de la ley 734 dispone:

3. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

De igual modo, el artículo 62 de la Ley 1952 de 2019 establece:

**ARTÍCULO 62.** Faltas relacionadas con la moralidad pública

1. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

El numeral 17, del referido artículo 48 de la Ley 734 de 2002 es del siguiente tenor:

17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

El anterior texto quedó regulado de idéntica manera en el numeral 1º del artículo 56 del Código General Disciplinario así:

**ARTÍCULO 56.** Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Por su parte, los numerales 20, 30, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, determinan:

20. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

42. Influir en otro servidor público, prevaleciéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

43. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.

44. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.

46. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.

47. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

50. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario.

56. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa.

58. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.

60. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

Las aludidas faltas fueron reiteradas en forma idéntica en el nuevo Código General Disciplinario así:

#### **ARTÍCULO 57. Faltas relacionadas con la hacienda pública**

1. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

10. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario.<sup>6</sup>

#### **ARTÍCULO 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.**

2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

#### **ARTÍCULO 62. Faltas relacionadas con la moralidad pública.**

(...)

5. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información' en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.

(...)

8. Influir en otro servidor público o particular que ejerza función pública, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada ' de su función o jerarquía

---

<sup>6</sup> En Sentencia C-284-16 (1 de junio de 2018) Magistrado Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: La Corte Constitucional declaró Infundadas las objeciones sobre este numeral (proyecto de ley) y, por ende, declaró su constitucionalidad. .

para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

9. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.

**ARTÍCULO 56.** Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

(...)

5. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.

**ARTÍCULO 55.** Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

1. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción (...)

6. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa<sup>7</sup>.

7. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.

(...)

9. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

Lo antes reseñado se puede sintetizar en los siguientes cuadros:

LEY 734 DE 2002		LEY 1952 DE 2019
Art. 48 No. 1	Subrogado por	Art. 65
Art. 48 No. 3	Subrogado por	Art. 62 No. 1
Art. 48 No. 17	Subrogado por	Art. 56 No. 1
Art. 48 No. 20	Subrogado por	Art. 57 No. 1
Art. 48 No. 30	Subrogado por	Art. 54 No. 2
Art. 48 No. 42	Subrogado por	Art. 62 No. 8

<sup>7</sup> En Sentencia C-284-16 (1 de junio de 2018) Magistrado Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: La Corte Constitucional declaró Infundadas las objeciones sobre el numeral 1 y 6 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 (numeral 2 y 7 en el proyecto de ley) y, por lo tanto, declaró su constitucionalidad.

Art. 48 No. 43	Subrogado por	Art. 62 No. 5
Art. 48 No. 44	Subrogado por	Art. 62 No. 9
Art. 48 No. 46	Subrogado por	Art. 56 No.5
Art. 48 No. 47	Subrogado por	Art. 55 No. 1
Art. 48 No. 50	Subrogado por	Art. 57. No. 10
Art. 48 No. 56	Subrogado por	Art. 55. No. 6
Art. 48 No. 58	Subrogado por	Art. 55 No. 7
Art. 48 No. 60	Subrogado por	Art. 55 No. 9

Ley 734 de 2002	Ley 1952 de 2019
<p><b>Artículo 48. Numeral 1.</b> Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 65.</b> Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima <b>realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.</b></p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 3.</b> 3. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p>	<p><b>Artículo 62. Numeral 1.</b> Faltas relacionadas con la moralidad pública</p> <p>1. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 17.</b> 17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.</p>	<p><b>Artículo 56.</b> Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.</p> <p>1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de</p>

	incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.
<p><b>Artículo 48. Numeral 20</b></p> <p>20. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.</p>	<p><b>Artículo 57. Numeral 1.</b></p> <p>Faltas relacionadas con la hacienda pública</p> <p>1. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 30.</b></p> <p>30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.</p>	<p><b>Artículo 54. Numeral 2.</b></p> <p>Faltas relacionadas con la Contratación Pública.</p> <p>2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 42.</b></p> <p>42. Influir en otro servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.</p>	<p><b>Artículo 62. Numeral 8.</b></p> <p>8. Influir en otro servidor público o particular que ejerza función pública, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada ' de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.</p>

<p><b>Artículo 48. Numeral 43.</b></p> <p>43. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.</p>	<p><b>Artículo 62. Numeral 5.</b></p> <p>Faltas relacionadas con la moralidad pública.</p> <p>5. Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información' en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 44.</b></p> <p>44. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera</p>	<p><b>Artículo 62. Numeral 9.</b></p> <p>9. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 46</b></p> <p>46. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.</p>	<p><b>Artículo 56. Numeral 5</b></p> <p>Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.</p> <p>5. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 47</b></p> <p>47. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.</p>	<p><b>Artículo 55. Numeral 1</b></p> <p>Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.</p> <p>1. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción (...)</p>
<p><b>Artículo 48. Numeral 50.</b></p> <p>50. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o</p>	<p><b>Artículo 57. Numeral 10</b></p> <p>10. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o</p>

denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario.	denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario
<b>Artículo 48. Numeral 56</b> 56. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa.	<b>Artículo 55. Numeral 6</b> 6. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa.
<b>Artículo 48. Numeral 58</b> 58. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.	<b>Artículo 55. Numeral 7</b> 7. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.
<b>Artículo 48. Numeral 60</b> 60. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.	<b>Artículo 55. Numeral 9</b> 9. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

Cotejadas las anteriores normas, la Sala concluye que las faltas gravísimas a que alude el Decreto 4173 de 2011, en el numeral 2º, del artículo 2º, reiteradas en el numeral 6º del artículo 4º, referidas a los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, fueron subrogadas por la Ley 1952 de 2019, en los artículos 54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9; 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9 y 65, en los cuales se incluyó idéntico contenido normativo que las faltas subrogadas.

#### **iv) Competencia en materia disciplinaria de la Agencia ITRC a la luz de la Ley 1952 de 2019**

De acuerdo con las competencias que en materia disciplinaria se le asignaron a la ITRC, mediante el citado Decreto-ley 4173 de 2011, las mismas están dirigidas a controlar la conducta de los funcionarios de la DIAN. LA UGPP Y COLJUEGOS.

En efecto, la primera regla de competencia en asuntos disciplinarios es la contenida en el numeral 2º, del artículo 2º, reiterada en el numeral 6º del artículo 4º del mencionado decreto, según la cual la ITRC tiene una competencia general para

conocer de los procesos disciplinarios por conductas descritas como faltas gravísimas, consagradas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

De otro lado, una segunda regla le atribuyó la potestad a la ITRC para desplazar a las oficinas de control disciplinario interno de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS y asumir de forma directa el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de estas entidades, en aquellos casos que resulte necesario para la defensa de los recursos públicos.

Obsérvese, entonces, que la atribución disciplinaria asignada a la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), radica en el factor relativo a la naturaleza del hecho, regulado en el artículo 74 de la Ley 734 de 2002, que dispone:

Factores que determinan la Competencia. La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional para determinar la competencia, prevalecerá este último. (Resalta la Sala).

Sobre la competencia disciplinaria que le fue asignada a la ITRC, esta Sala, al resolver diversos conflictos de competencia administrativos entre esta entidad y la oficina de Control Interno de la DIAN, ha precisado<sup>8</sup>:

Ahora bien, con base en las normas legales mencionadas y en la jurisprudencia constitucional, puede concluirse que, en principio, el control disciplinario interno sobre los servidores y ex – servidores públicos de la DIAN recae en esa misma entidad, por conducto de la Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno, pero que existen dos (2) hipótesis en las cuales dicha función debe ser ejercida por la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente que corresponde a la Procuraduría General de la Nación:

(i) Para investigar aquellas conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (artículo 2º, numeral 2º del Decreto Ley 4173 de 2011).

(ii) En cualquier otro caso, para investigar las faltas disciplinarias cometidas por los empleados de la DIAN, cuando esto resulte necesario para la defensa de los recursos públicos (artículo 2º, numeral 3º ibídem).

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00119-00(C), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

Aclara la Sala que mientras la primera de las citadas causales está configurada sobre unos elementos preponderantemente objetivos, esto es, que la conducta que se investigue pueda constituir una falta disciplinaria gravísima, de aquellas que tipifican los numerales citados del artículo 48 del Código Disciplinario Único, la segunda de dichas causales otorga cierta discrecionalidad a la UAE – ITRC, a saber, la de establecer si su actividad disciplinaria se considera “necesaria” o no para la defensa de los recursos públicos, lo cual está relacionado directamente con las finalidades para las cuales el Gobierno Nacional consideró pertinente crear dicha entidad, es decir, las de “consolidar unas finanzas públicas sanas”, “cumplir con los requerimientos para participar en organismos internacionales en los términos del artículo 47 de la Ley 1450 de 2011” y “contar con mecanismos eficaces para la protección del patrimonio público que aseguren mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión de ingresos a cargo del sector de Hacienda y Crédito Público”, entre otras, tal como se puede leer en la parte considerativa del Decreto Ley 4173 de 2011.

Lo anterior no significa que la UAE – ITRC, en este segundo caso, pueda definir en forma arbitraria o completamente subjetiva su competencia, pues siempre que resulte claro o evidente que el recaudo, la conservación o la adecuada inversión de los recursos públicos se encuentren comprometidos con actuaciones que tengan implicaciones disciplinarias, realizadas por servidores públicos de la DIAN, la UGPP o la entidad que administre el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, la UAE – ITRC tendría que hacer uso de sus atribuciones en esta materia, ya sea de oficio o bien por petición de los interesados, de cualquiera de las entidades públicas mencionadas, de la Procuraduría General de la Nación o de otra autoridad, a menos que, mediante una decisión razonada y debidamente motivada, la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales llegare a considerar que no es necesaria su intervención en determinado caso.

Puede concluirse entonces que la Agencia ITRC desplaza la competencia general de las oficinas de control interno de la DIAN, UGPP y COLJUEGOS cuando se trate de: i) faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002; y ii) las demás faltas disciplinarias cuando sea necesaria la defensa de los recursos públicos.

Empero, tal como se analizó en el capítulo precedente, en el momento en que entre en vigencia la Ley 1952 de 2019, se producirá la derogatoria expresa de la Ley 734 de 2002, sin que tal hecho jurídico afecte la competencia en materia disciplinaria de la Agencia ITRC en lo que respecta al conocimiento de procesos disciplinarios de algunas faltas catalogadas como gravísimas, porque éstas quedaron incluidas en el nuevo Código General Disciplinario, lo que implica que no ha cesado su exigibilidad y aún continúan produciendo efectos jurídicos.

Por tanto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2º, numeral 2 y 4º, numeral 6º del Decreto Ley 4173 de 2011, debe interpretarse que la Agencia ITRC podrá investigar las conductas constitutivas de faltas gravísimas previstas en los artículos

54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9; 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9 y 65 del nuevo Código General Disciplinario, los cuales reprodujeron los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, recobrando su fuerza normativa, tal como lo prevé el artículo 14 de la Ley 153 de 1887<sup>9</sup>.

**a) Situación especial de las conductas descritas en los numerales 35 y 45 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.**

La Sala debe destacar que las conductas descritas en los numerales 35 y 45 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, constituían faltas gravísimas; empero, con la expedición del nuevo Código General Disciplinario, se varió su tipificación, en los siguientes términos:

- El aludido numeral 35 establece: «Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo»

En el nuevo Código General Disciplinario, esta norma no fue incluida. Tal ausencia no implica que la conducta aludida no pueda dar lugar a falta disciplinara dentro del marco de la regulación del derecho de petición, falta que eventualmente podría ser gravísima.

- Artículo 48 numeral 45: «Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con ~~el buen nombre y prestigio~~ de la institución a la que pertenece. (Aparte tachado fue declarado inexecutable)».

Esta disposición fue regulada de manera idéntica en la Ley 1952 de 2019. No obstante, debe señalarse que, ya no ostenta *per se*, el carácter de falta gravísima sino que constituye una prohibición para el servidor público, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 39.** Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

31. Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la institución a la que pertenece.

El legislador, pues, modificó la calificación de la conducta prescrita en el numeral 45 del artículo 48 de la Ley 734, la cual constituía falta gravísima. A partir del nuevo Código se trata de una prohibición; su transgresión constituirá una falta, cuya gravedad deberá calificarse en cada caso.

---

<sup>9</sup> Ley 153 de 1887 artículo 14: “Un ley derogada no revivirá por sí sola las referencias que á ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva”

De acuerdo con lo anterior, la ITRC solo tendrá competencia para investigar las anteriores faltas, en tanto sean susceptibles de ser calificadas como gravísimas, en los términos arriba expuestos. Por otro lado, esta Agencia mantiene intacta las competencias de que trata el numeral 3º del artículo 2º y el numeral 7º del artículo 4º del Decreto Ley 4173 de 2011, en cuanto estén relacionadas con casos en los que resulte necesaria la defensa de recursos públicos, lo que deberá examinarse en cada caso específico.

A esta altura del examen legal de las normas positivas, la Sala considera pertinente exhortar al Gobierno Nacional para que proceda a revisar la normativa concreta que fija el ámbito de competencia de la ITRC, en el sentido de precisar los bordes competenciales que la distinguen de las oficinas de control interno, de la DIAN, la UGPP y Coljuegos. En efecto, la importante decisión de Estado de crear una agencia especial, entiende su razón de ser en la vigilancia específica de rentas, tributos y contribuciones parafiscales, tres fuentes financieras del erario. La Sala estima pertinente y posible ajustar la normativa correspondiente, en la dirección mencionada.

#### v) **Conclusión:**

La Sala considera que con la expedición de la Ley 1952 de 2019, no se afecta la competencia que en materia disciplinaria le fue atribuida a la Agencia ITRC, la cual podrá realizar las investigaciones relacionadas con conductas constitutivas de **faltas gravísimas** previstas en los artículos 54 numeral 2; 55 numerales 1, 6, 7 y 9, 56 numerales 1 y 5; 57 numeral 1 y 10; 62 numerales 1, 5, 8 y 9 y 65 del nuevo Código General Disciplinario.

Con fundamento en lo expuesto,

#### **La Sala responde:**

*1. ¿Con la expedición de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), persisten las funciones disciplinarias asignadas a la ITRC, en los artículos 2º y 4º del Decreto Ley 4173 de 2002?*

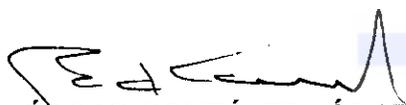
Sí. La Agencia del Inspector de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) continúa con la competencia que en materia disciplinaria le fue atribuida en los artículos 2º y 4º del Decreto Ley 4173 de 2011, en virtud de que el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) no afectó sus atribuciones en esta materia, por cuanto reprodujo casi en su integridad las faltas gravísimas contenidas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Por consiguiente, la ITRC es competente para realizar las investigaciones relacionadas con conductas constitutivas de faltas gravísimas previstas en los artículos 54 (numeral 2º), 55 (numerales 1º, 6º, 7º y 9º), 56 (numerales 1º y 5º), 57

(numeral 1º y 10º), 62 (numerales 1º, 5º, 8º y 9º) y 65 del nuevo Código General Disciplinario. Igualmente, esa entidad podrá asumir competencias de las oficinas de control disciplinario interno de la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, respecto de otras faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de esas entidades, cuando así resulte necesario para defender los recursos públicos, lo que deberá examinarse en cada caso en concreto.

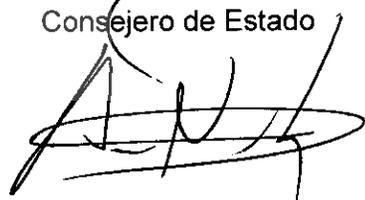
En lo concerniente a las conductas referidas en los numerales 35 y 45 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, cuya tipificación varió con la expedición del nuevo Código General Disciplinario, debe precisarse que la ITRC solo tendrá competencia para investigar dichas faltas, en tanto sean susceptibles de ser calificadas como gravísimas, tal como quedó dilucidado en este concepto.

Remítase copia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

  
**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

  
**OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

  
**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

  
**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

  
**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala

28 NOV 2019 LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO 22019047721 DE FECHA 27 DE NOVIEMBRE DE 2019