

RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONES



Concepto

Un régimen disciplinario comprende un conjunto de normas que regulan las actuaciones, responsabilidades e inhabilidades de las personas que intervienen en determinados ámbitos administrativos (públicos y privados). El derecho disciplinario tiene por objeto vigilar y hacer cumplir las normas que se definan en materia disciplinaria.

El derecho disciplinario funciona desde la Edad Media, cuando la aparición de un aparato burocrático y la atribución de funciones mandatarias a funcionarios provoca la aparición de una serie de instituciones que persiguen un objetivo común: “asegurar una administración leal, justa y eficaz”. Desde ese entonces se recogen todos los rasgos primitivos de lo que hoy se denomina “Régimen disciplinario de funciones”, en el cual se tipifican los usos ilícitos que pueden ser cometidos en el ejercicio de algún cargo y se prevén unas sanciones a imponer, todo ello fruto de un procedimiento especial no judicializado.



Mensaje

Esta interpretación sitúa al derecho disciplinario como un derecho privado que establece una relación entre los administradores y sus colaboradores, claramente independiente del derecho penal.

Si bien es cierto que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes (ya que se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad demostrada del imputado e imponen sanciones siguiendo los procedimientos previamente establecidos), éstas no se identifican, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre un funcionario y la

administración, se origina en una actuación determinada como falta disciplinaria y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio de una organización.



Concepto

Es falta disciplinaria y da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en conductas o comportamientos que conlleven incumplimiento de deberes, omisión o extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones y la violación de un régimen de prohibiciones e inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

La acción penal, en cambio, cubre tanto la conducta de los particulares como la de los funcionarios administrativos, y su objetivo es la protección del orden jurídico social.

La ambigüedad presentada, común a todas las instituciones que forman parte del derecho administrativo, sirve para constatar lo que en su origen fue el régimen disciplinario. En la actualidad se parte del derecho penal vigente para precisar lo que es el derecho disciplinario de los funcionarios administrativos.



Pregunta

En ese marco cabe preguntar: ¿Cuál es la naturaleza jurídica del derecho disciplinario?

En la actualidad subsisten dos grandes corrientes doctrinales que, amparándose en las presuntas diferencias entre el derecho penal y el derecho disciplinario,

concluyen justificando una flexibilidad y disminución de garantías a respetar en el seno de este último.

- **Doctrina de la diferenciación cuantitativa:** Sus defensores consideran que al derecho disciplinario se le encomienda el conocimiento de las conductas más leves, siendo las sanciones a imponer igualmente menores a las contempladas en el ámbito penal.



Ejemplo

La sanción típica por excelencia en el derecho disciplinario es la "separación del servicio", sanción de carácter perpetuo e irreversible, que no tiene comparación alguna con cualquiera de las penas previstas en un código penal para actuaciones delictivas.

- **Doctrina de la diferenciación cualitativa:** Denominada también "Dogma de las relaciones de sujeción", es la seguida por casi toda administración. Sus partidarios consideran que un orden disciplinario se aplica a las organizaciones que buscan calidad y excelencia, mientras que un orden penal considera la defensa del orden social general.

Configurado de ese modo, el derecho disciplinario sería un derecho interno y doméstico, que únicamente trata de solventar las disputas que surgen en la relación administración - organización, en oposición a un derecho público o el penal, que defiende cualquier alteración de la convivencia social. De esto se deduce que los principios y garantías que deben ser respetados por el derecho disciplinario y por el derecho penal, deben ser distintos.



Recuerde

Pueden existir diferencias de tipo cualitativo en la concreta tipificación de algunos ilícitos, pero esa constatación no debe servir como excusa para aminorar o inaplicar el conjunto de garantías y principios cimentados en el derecho penal, aunque sí pueden ser adaptados, matizados o incluso modificados, atendiendo a las peculiaridades propias del derecho disciplinario.

RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN COOMEVA

Faltas disciplinarias:



Documento de Coomeva

Según el artículo 18 del Estatuto de Coomeva, las siguientes actuaciones de los asociados son consideradas faltas disciplinarias:

1. Cometer infracciones a las normas del Estatuto de Coomeva y a los reglamentos de la Cooperativa.
2. Servirse indebidamente de Coomeva o de las empresas que conforman su Grupo Empresarial Cooperativo en provecho propio o de terceros.
3. Incurrir en falsedad o inexactitud en la presentación de informes o documentos que Coomeva o las empresas que conforman su Grupo Empresarial Cooperativo, requieran en relación con la actividad del asociado.

4. Violar uno o varios de los deberes consagrados en el Estatuto de Coomeva.
5. Irrespetar a cualquiera de los estamentos, funcionarios o asociados de Coomeva o de las empresas que conforman su Grupo Empresarial Cooperativo.
6. Dar por terminado un contrato celebrado con Coomeva o con una de las empresas que conforman su Grupo Empresarial Cooperativo, (de forma directa o por medio de una entidad de la cual el asociado sea accionista o socio mayoritario), unilateralmente por incumplimiento de las obligaciones del contratista.
7. Utilizar indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función que desempeñe en la Cooperativa.
8. Incurrir en actos que generen conflictos de intereses conforme a la Ley, los Códigos de Buen Gobierno de Coomeva o de las Empresas que conforman el Grupo Empresarial, el Código de Ética y los correspondientes Estatutos.

Sanciones:



Documento de Coomeva

De acuerdo al artículo 19 del Estatuto de Coomeva, la violación de las normas establecidas en ese Estatuto o de sus reglamentos dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Multa.
3. Suspensión temporal, parcial o total, de los derechos sociales o de los servicios de la Cooperativa.
4. Exclusión de los organismos de dirección, apoyo y control a que pertenezca.
5. Exclusión de la Cooperativa.
6. Expulsión de la Cooperativa.

En el párrafo 1 del artículo 19 del Estatuto también se señala que la Asamblea General podrá imponer sanciones a los cuerpos colegiados de la Cooperativa, cuando se pruebe que no han cumplido a cabalidad con las funciones del Estatuto establecidas para dichos cuerpos. En el párrafo 2 se establece que las multas se impondrán entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y serán graduadas de acuerdo a la gravedad de la falta. Al final se determina que los recaudos se destinarán a engrosar los recursos del Fondo de Solidaridad de la Cooperativa.



Documento de Coomeva

Continúa señalándose en el artículo 20 del mismo Estatuto que el Consejo de Administración impondrá multas en dinero a aquellos asociados convocados, delegados principales o suplentes, que no asistan sin causa justificada, a cualquier reunión de órgano plural de dirección del que formen parte, que fuere citada oficialmente. Igual sanción se impondrá en caso de retiro injustificado de la respectiva reunión.

Además en el párrafo 1 se establece que para los efectos del artículo 20, se entiende por causa justificada, entre otras, la fuerza mayor y el caso fortuito, y en el párrafo 2 se define que la multa a que se refiere ese artículo será el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, el día de la realización de la respectiva reunión.

Procedimiento para la imposición de sanciones, competencia y recursos:

En el Estatuto de Coomeva se establecen los métodos para aplicar las sanciones correspondientes a faltas disciplinarias, así como los órganos facultados para tal fin y las apelaciones a las que tienen derecho los inculpados.



Documento de Coomeva

En su artículo 21 describe el procedimiento para la aplicación del régimen disciplinario:

1. COMPETENCIA

En ejercicio del control social, corresponde a la Junta de Vigilancia investigar e imponer sanciones por las acciones u omisiones de los asociados contrarias al Estatuto social o a los reglamentos de la Cooperativa.

Corresponde igualmente a ella, en receso de la asamblea y en única instancia, investigar las acciones u omisiones de los miembros del Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia, el Comité de Ética y del Tribunal de Elecciones y Escrutinios.

Si la investigación se adelantare en contra de alguno (s) de sus propios miembros, el o los implicado (s) quedará (n) impedido (s) para actuar y deberán ser reemplazados por integrantes ad hoc designados por el Comité de Ética de lista de elegibles que se elabore para efectos del proceso respectivo.

En los demás casos, atendiendo a los hechos y a la territorialidad, serán competentes, en primera instancia el Comité de Vigilancia, y en segunda, la Junta de Vigilancia.

La Junta de Vigilancia mediante resolución motivada y en consideración a la gravedad de los hechos podrá asumir directamente cualquier investigación.

2. INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

La Junta de Vigilancia o los Comités de Vigilancia Regional o Zonal, de oficio, o a instancias de un organismo de control, de un asociado, de la administración o de un tercero, abrirá investigaciones preliminares, con el fin de constatar si las conductas o los hechos denunciados constituyen infracción al Estatuto social o a los reglamentos de la Cooperativa, o si existe causal eximente de

responsabilidad. Para el efecto, dispone del término de 30 días hábiles contados a partir del conocimiento de aquéllos. En esta instancia podrán practicarse las pruebas necesarias para el esclarecimiento de las situaciones.

Cuando la investigación preliminar se inicie por los Comités de Vigilancia, deberán informarlo de inmediato a la Junta de Vigilancia.

Si la Junta de Vigilancia no encuentra mérito para continuar la investigación, la archivará mediante resolución motivada y lo notificará a los interesados.

Si los Comités de Vigilancia en calidad de delegatarios no encuentran mérito, proferirán la decisión respectiva que queda sujeta a revisión por la Junta de Vigilancia, pudiendo ésta confirmarla o revocarla. Si con posterioridad a la decisión de la Junta, ésta o los 19 Comités encuentran mérito para reabrir la investigación, así lo harán mediante resolución motivada.

Sólo se abrirá investigación preliminar si se encuentra mérito y justificación para ello.

3. INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA

Hay lugar a investigación disciplinaria siempre que con fundamento en queja o información recibida no exista duda sobre su procedencia o cuando terminada la etapa de investigación preliminar, el competente halle mérito, debiendo proceder entonces la apertura formal de investigación, que versará sobre los hechos, pruebas y razones legales estatutarias o reglamentarias que hayan servido de fundamento a la decisión de apertura. Para tal fin se dispone de un término de 60 días hábiles contados a partir de la apertura de investigación preliminar o del conocimiento de los hechos según el caso.

La investigación disciplinaria tiene por objeto:

- Constatar la ocurrencia de los hechos.
- Determinar si las conductas son constitutivas de falta disciplinaria o causal de sanción.
- Esclarecer los motivos determinantes y las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta falta, y
- Precisar la responsabilidad disciplinaria del investigado.

4. ACTIVIDAD PROBATORIA

En esta etapa se practicarán y evaluarán las pruebas necesarias y suficientes para constatar la ocurrencia de la posible falta y la determinación del presunto responsable, para lo cual se dispone de un término de 30 días hábiles contados a partir de la notificación del auto de apertura de investigación.

5. PLIEGO DE CARGOS

Practicadas y evaluadas las pruebas, la Junta de Vigilancia o el Comité de Vigilancia, en su caso, decidirán si se formula pliego de cargos contra el investigado o se ordena el archivo de la investigación. La decisión, en todo caso, admite dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación, recurso de revisión ante la Junta de Vigilancia, la cual, mediante resolución motivada podrá confirmarla, modificarla o revocarla.

El pliego de cargos deberá notificarse personalmente al investigado dentro de los 10 días hábiles siguientes a su formulación. Si no fuere posible la notificación personal se enviará el pliego por correo certificado a la dirección del asociado obrante en los registros de la Cooperativa. En el último evento, se entenderá

surtida la notificación, cinco días hábiles después de introducido el pliego en el correo conforme a la certificación de la oficina respectiva.

6. DESCARGOS

Notificado el pliego de cargos, el expediente quedará en la secretaría de la oficina de la Junta o del Comité que lo elevó, por 10 días hábiles desde la respectiva notificación, término dentro del cual, sin que se interrumpa el trámite, el investigado o su apoderado podrán solicitar o aportar pruebas y presentar los descargos del caso, so pena de que su silencio se tenga como indicio grave en su contra.

7. PRUEBAS

Presentados los descargos y analizadas la conducencia, pertinencia y necesidad de las pruebas solicitadas o transcurrido el término del traslado, se procederá a la práctica de ellas en un término de 30 días hábiles, garantizándose en todo caso al investigado el derecho de controvertirlas.

8. DECISIÓN

Vencido el período probatorio, la Junta de Vigilancia en única instancia o los Comités de Vigilancia en primera, dentro del término de 10 días hábiles deberán emitir su decisión, mediante resolución motivada. Si la decisión del Comité de Vigilancia fuere absolutoria, deberá ser revisada por la Junta de Vigilancia en un término de 20 días hábiles, para confirmarla, modificarla o revocarla, también mediante resolución motivada.

9. NOTIFICACIONES

Las resoluciones que determinen sanciones o concedan, denieguen o resuelvan recursos, deberán ser notificadas personalmente al investigado dentro de los cinco días hábiles siguientes a su expedición. Si no fuere posible la notificación personal, la misma deberá surtirse en la forma indicada en el inciso segundo del numeral 5 del presente artículo.

10. RECURSOS

Las resoluciones proferidas por la Junta de Vigilancia en única instancia, sólo son susceptibles del recurso de reposición ante ella misma. Las de los Comités de Vigilancia lo son del de reposición ante la misma instancia y el de apelación ante la Junta de Vigilancia, los cuales podrán interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la respectiva notificación, en forma independiente como principales o de manera subsidiaria. El organismo competente dispone de 10 días hábiles para decidir.

11. SANCIONES Y APLICACIONES

Cumplidos los trámites correspondientes, si se halló mérito para la imposición de sanciones, la totalidad de los documentos del trámite deberán remitirse al Consejo de Administración para la aplicación y ejecución de ellas, si la decisión final fue tomada por la Junta de Vigilancia.

Si la decisión hubiere sido adoptada por un Comité de Vigilancia, la aplicación y ejecución de las sanciones corresponde al Comité Regional de Administración respectivo.

El Consejo de Administración o el Comité Regional de Administración, según sea del caso, en la reunión ordinaria inmediatamente siguiente al recibo de la

documentación, emitirá la resolución motivada que corresponda, la cual deberá notificarse al investigado dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la respectiva sesión.

Este mismo procedimiento deberá agotarse si fuere la Asamblea General de Delegados la competente para aplicar la sanción.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Este procedimiento regirá para los procesos que se inicien a partir de la vigencia del presente Estatuto. Los procesos que se hayan iniciado o se adelanten a la fecha se regirán por el Estatuto vigente en la fecha que se iniciaron.



Documento de Coomeva

En su artículo 22 el Estatuto de Coomeva establece que la suspensión parcial de los derechos o servicios se ejecutará sin perjuicio de que el asociado continúe cumpliendo con las obligaciones contraídas con la Cooperativa. Los hechos descritos en el Capítulo IV del Estatuto como constitutivos de faltas que acarrean sanciones, no son transigibles ni susceptibles de conciliación o arbitramento.



Documento de Coomeva

En su artículo 23 se continúa con definiciones sobre la reserva de la actuación disciplinaria, estableciendo que todas las actuaciones disciplinarias, así como los documentos e información relacionada, tendrán el carácter de reservados y sólo podrán ser consultadas por el investigado o su apoderado, una vez se formule y notifique en debida forma el pliego de cargos. Culminada la actuación con decisión en firme, serán públicos. Mientras se mantenga la reserva, no podrán expedirse copias de documentación alguna relacionada con la investigación.

Será responsabilidad de los miembros de la Junta de Vigilancia y de los Comités de Vigilancia, el guardar y velar porque se guarde la reserva de las investigaciones y en general de todas las actuaciones e informaciones a las que tenga acceso por razón de sus funciones.



Mensaje

Será causal de mala conducta el incumplimiento del deber de guardar la reserva prevista en el artículo 23 del Estatuto de Coomeva.



Documento de Coomeva

En el artículo 24 del Estatuto se describen las “Causales de Extinción de la Acción Disciplinaria”:

- La acción disciplinaria se extingue por la muerte del investigado y por prescripción de la acción.
- La acción disciplinaria prescribe en el término de cinco (5) años contados a partir de la ocurrencia de los hechos o conductas calificadas como causales de sanción, en el presente Estatuto.
- Tratándose de hechos o conductas de ejecución sucesiva, el término se contará a partir de la ocurrencia del último de los hechos o conducta constitutivos de causal de sanción.
- Cuando los hechos o conductas sean objeto de una investigación de tipo jurisdiccional o administrativo, o se encuentren en fase de instrucción para ser puestos en conocimiento de autoridad

competente, la Junta de Vigilancia podrá decretar la suspensión en prevención de la investigación, hasta que la autoridad judicial o administrativa profiera su decisión en firme. En este caso se suspenderá la prescripción de la acción disciplinaria por el término de la suspensión de la investigación.



Referencia bibliográfica

En el artículo 40 del Código de Buen Gobierno Corporativo se establece, con respecto a la reglamentación del Sistema Electoral de Coomeva, que “el Consejo de Administración garantizará por medio de reglamentos, que todos los asociados hábiles estén en igualdad de condiciones frente al proceso electoral y aplicará sanciones disciplinarias a los asociados y empleados que hagan uso no autorizado de la infraestructura de la Cooperativa para el desarrollo de dicho proceso.”



Referencia bibliográfica

En el mismo sentido, en el Parágrafo 2 del artículo 64 del Código de Buen Gobierno Corporativo se establece, con relación al trámite de las peticiones, reclamaciones o quejas, que “(...) Las investigaciones de tipo disciplinario serán adelantadas por la Junta de Vigilancia, en ejercicio del control social que de conformidad con la ley y los Estatutos corresponde a dicho órgano”.