

**DIAGNOSTICO Y PROSPECTIVA DEL CONTROL DISCIPLINARIO
INTERNO EN LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PASTO.**

DIEGO MAURICIO GÓMEZ PERDOMO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
PROGRAMA DE POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2010.**

**DIAGNOSTICO Y PROSPECTIVA DEL CONTROL DISCIPLINARIO
INTERNO EN LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PASTO.**

DIEGO MAURICIO GÓMEZ PERDOMO

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN
DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**DIRECTORA PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:
DRA. ADRIANA BASTIDAS PATIÑO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
PROGRAMA DE POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2010.**

Nota de Aceptación:

Firma Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Fecha:

Las ideas y conclusiones presentadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de los autores.

ARTÍCULO 1º ACUERDO NO. 324 DE OCTUBRE 1º DE 1966 DEL HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO.

CONTENIDO

	Página.
INTRODUCCIÓN	6
Capítulo I. El Derecho Disciplinario y El Control Disciplinario Interno.	7
1. Aspectos recurrentes del debate en torno al Derecho Disciplinario.	7
1.1 El Derecho Disciplinario, una expresión jurídica de la potestad coercitiva del Estado.	9
1.1.2 Evolución del Derecho Disciplinario en el Ordenamiento Jurídico Colombiano.	23
1.1.3. Legitimidad de la facultad disciplinaria del Estado – Fundamento constitucional del Derecho Disciplinario.	30
1.1.4 El Ámbito de Protección del Derecho Disciplinario. El Rol del Estado Contemporáneo y la Ley Disciplinaria.	37
2. El Control Disciplinario Interno.	43
2.1. La orientación del ejercicio del Control Disciplinario Interno.	47
Capítulo II. El ejercicio del Control Disciplinario Interno en la Alcaldía Municipal de Pasto.	57
1. La Dirección de Control Interno Disciplinario en la Alcaldía Municipal de Pasto.	57
Panorama del Control Disciplinario Interno en la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto.	59
CONCLUSIONES	70

INDICE DE TABLAS

Página.

CAPÍTULO I

Tabla Comparativa No. 1. Derecho Penal Vs. Derecho Sancionador.	15
Tabla Comparativa No. 2. Derecho Administrativo Sancionador Vs. Derecho Disciplinario.	18
Tabla No. 3 Algunos Referentes Jurisprudenciales sobre la Relación Especial de Sujeción.	21
Tabla No. 4 Algunos Referentes de la Evolución del Derecho Disciplinario en Colombia.	28

CAPÍTULO II

Tabla No. 1. Relación Tipificación y Descripción de Faltas Disciplinarias por el Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto.	67
---	----

INDICE DE GRÁFICOS

	Página.
CAPÍTULO II	
Gráfico No. 1. Relación del Número de Procesos por año.	60
Gráfico No. 2. Volumen total de procesos.	61
Gráfico No. 3. Promedio Anual de Procesos que Atiende la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Pasto entre los años 2004 y 2008.	62
Gráfico No. 4. Procesos Disciplinarios Elevados a la Segunda Instancia Durante los Años 2004 y 2005.	63
Gráfico No. 5. Procesos Disciplinarios Elevados a la Segunda Instancia Durante los Años 2006 y 2007.	63
Gráfico No. 6. Comparativa entre Procesos de Investigación Disciplinaria y Autos de Archivo en la Etapa de Indagación Preliminar.	65
Gráfico No. 7. Comparativa entre Procesos de Investigación Disciplinaria y Autos de Inhibición en la Etapa de Indagación Preliminar.	66

ABSTRAC

This document makes a review about some doctrinal books published on Discipline Law, looking for some important subjects to Colombian Public Law. It reexamines a few concepts and jurisprudential precedents in the execution of politics in relation with Internal Disciplinary Control. As well it describes the trends in the exercise of public function by Internal Control Office in the Alcaldia of Municipio of Pasto obtained from the information allowed by this public institution.

RESUMEN

Este trabajo hace una revisión general de algunas obras doctrinarias publicadas sobre Derecho Disciplinario, observando aspectos en importantes para el Derecho Público Colombiano. Considera ciertas expresiones jurisprudenciales y conceptos en el ejercicio de la función pública respecto del Control Disciplinario Interno. Finalmente describe datos cualitativos desde la información permitida por la Unidad de Control Interno de la Alcaldía del municipio de Pasto.

INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la ley 734 de 2002, el control disciplinario interno adquirió mayor importancia y quizá un lugar preponderante como potestad disciplinaria, a pesar de que el antiguo código disciplinario (ley 200 de 1995) en forma similar ya lo había contemplado. Esta situación ha generado- y lo sigue haciendo- gran expectativa frente a una objetiva y cabal investigación y sanción de comportamientos constitutivos de faltas disciplinarias por parte de un operador disciplinario integrante del talento humano al que pertenece el funcionario investigado y disciplinado.

Han transcurrido aproximadamente 8 años de vigencia del actual código disciplinario, tiempo prudencial en el cual las diferentes instituciones que conforman el Estado han desplegado las actuaciones pertinentes y necesarias para poner en funcionamiento y al servicio de la comunidad la oficinas de control interno disciplinario. Esta situación genera la inquietud investigativa tendiente a analizar el proceso de implementación del control disciplinario interno, así mismo como ha venido cumplido con sus funciones y cuál ha sido la aceptación y logros a la hora de corregir y prevenir la comisión de faltas disciplinarias, pues se hace necesario conocer en forma concreta el nivel de eficacia de esta forma de potestad disciplinara; mas cuando la sociedad colombiana enfrenta problemas de inmoralidad administrativa y corrupción de un número significativo de servidores públicos.

La presente investigación pretende abordar entonces el estudio de la implementación y desarrollo del Control Disciplinario Interno, tomando como unidad de análisis la Dirección de control interno disciplinario de la Alcaldía del municipio de Pasto.¹

¹ La Doctora Adriana Bastidas Patiño, como directora de este trabajo de investigación formuló el Proyecto de Investigación titulado Diagnóstico y Prospectiva del Control Disciplinario Interno en la Alcaldía del Municipio de Pasto, que se aprobó por el Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos de la Universidad de Nariño. La Introducción parcial de los avances investigativos en este trabajo de investigación trasuntan la descripción del problema de investigación señalado por la Doctora Bastidas Patiño en la línea de investigación de Derecho Público y Derecho Disciplinario.

CAPÍTULO I

El Derecho Disciplinario y El Control Disciplinario Interno.

En el presente acápite, se comenta la revisión general realizada sobre algunas de las obras doctrinarias publicadas en Colombia sobre el Derecho Disciplinario, para observar ciertos puntos en los que el debate ha sido recurrente y motor de desarrollo en este saber jurídico del Derecho Público.

Igualmente, se han considerado algunas expresiones jurisprudenciales y conceptos en el ejercicio de la función pública respecto del Control Disciplinario Interno, a manera de apertura para la continuidad de los estudios en la línea de investigación de Derecho Disciplinario.

1. Aspectos recurrentes del debate en torno al Derecho Disciplinario.

Ha sido distintiva la consecuencia por la cual, tras la expedición de la Ley 734 del año 2002, los estudios de su contenido, tanto sustantivo como procesal, se incrementaron en el marco de las investigaciones en Derecho Público. Valdría decir que el interés académico en reconocer el sentido y alcance de las disposiciones normativas contenidas en el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos ha ido aumentando paralelamente a su aplicación. Esto, a su vez, ha sido orientado por la jurisprudencia nacional, principalmente, por el precedente de la Corte Constitucional.

Para el año 2010, son variadas las publicaciones especializadas en las que se ha disertado respecto a diversas temáticas del Derecho Disciplinario.

Las publicaciones superan con creces el centenar, pues sólo la Procuraduría General de la Nación ha publicado más de cincuenta

estudios e investigaciones jurídicas especializadas sobre el tema, lo que hace en que, de manera imperiosa e indefectible, se aborde el estudio del Derecho Disciplinario con seriedad y solidez.²

Nos sorprende como ha avanzado y evolucionado la doctrina disciplinaria, a tal punto que en la actualidad se muestran importantes posiciones, aunque unas unánimes y otras divergentes de nuestro criterio.³

Ese ejercicio académico no sólo da fe del contenido sustantivo y adjetivo de la Ley 734 de 2002, sino que igualmente, ha permitido en retrospectiva, considerar el avance de este saber jurídico frente a la normatividad precedente hallada en su momento en la Ley 200 de 1995 y previo a la expedición y vigencia de la Carta Política del año 1991, en los diferentes reglamentos de las entidades estatales en las que el actuar administrativo era vigilado desde la disciplina sobre la función pública.

Y al igual que otras ramas del Derecho en las que el ánimo de autonomía e independencia en el mundo jurídico son notas características de su consolidación científica, en los estudios sobre Derecho Disciplinario, las investigaciones y publicaciones han promovido su fundamentación dogmática a partir del reconocimiento de sus bases jurídicas. Esto se ha visto aún más impulsado cuando la principalística sobre la que se edifica el Derecho Disciplinario Colombiano se identifica y a la postre se construye en torno al constitucionalismo contemporáneo.

Así, el Derecho Disciplinario Colombiano ha tomado su solio en el mundo del Derecho Patrio, pues es un Derecho vivo que se articula y dinamiza diariamente en el control y orientación del funcionamiento óptimo del Estado. Por eso precisamente, es también un saber jurídico que expresa

² GOMEZ PAVAJEAU. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Ob. Cit. p. 65.

³ ROA SALGUERO, DAVID y FERRER LEAL, HÉCTOR ENRIQUE. La Falta Disciplinaria en la Contratación Estatal. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009. p. 31.

las tensiones que se generan en su proceso evolutivo; entre los puntos iterados por la doctrina nacional, pueden considerarse los que se pasa a ver a continuación.

1.1 El Derecho Disciplinario, una expresión jurídica de la potestad coercitiva del Estado.

Implícita o tácitamente, las expresiones doctrinales respecto al Derecho Disciplinario reconocen su estirpe como un saber jurídico circunscrito en el Derecho Público. La fundamentación dogmática del Derecho Disciplinario que promueve su independencia y autonomía jurídicas le ve como la especie de un género.⁴

Así, para Gómez Pavajeau, el Derecho Disciplinario Administrativo “*tiene que ver con el que se ejerce a través de los órganos internos de control disciplinario de las diferentes entidades del Estado y el externo de la Procuraduría General de la Nación*”.⁵ Es entonces, un Derecho cuyo sentido y alcance está limitado por un marco normativo concreto por el cual, de un lado, se previene el correcto actuar de los servidores públicos y, de otra parte, se sanciona disciplinariamente al servidor público cuando se verifica la presencia de una *ilicitud sustancial* en el desempeño de su quehacer administrativo.

La responsabilidad disciplinaria, como una forma de responsabilidad nacida de la especial relación legal y reglamentaria por la cual existe un vínculo entre el Estado empleador y el servidor público que presta su fuerza de trabajo en cumplimiento de unas concretas funciones administrativas y jurisdiccionales, adquiere sentido en la tesis de las

⁴ En el Ordenamiento Jurídico Colombiano la Ley 734 de 2002 se tiene como el referente normativo vigente de Derecho Público por el cual se prevé el Régimen Disciplinario de los Servidores del Estado.

⁵ GÓMEZ PAVAJEAU. Carlos Arturo. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 182.

*relaciones de sujeción.*⁶ Al respecto, Para Gómez Pavajeau “*la base común que une las diferentes manifestaciones del derecho disciplinario estriba en que su fundamento descansa en el entendimiento de lo que son las relaciones especiales de sujeción.*”⁷

Y esta tesis sobre la cual se acepta que el ejercicio disciplinario del Estado para con sus propios funcionarios se surte de la relación que éstos tienen con aquel es precedente definido en la jurisprudencia:

*(...) “la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc. Y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo”*⁸

Ahora bien, ya desde la Teoría General del Derecho y del Estado se ha considerado las relaciones de subordinación en la que se encuentra la esfera privada de la sociedad por el mundo del poder público institucionalizado, ejerciéndose esa subordinación a través del Derecho.⁹ Y son, en efecto, esas normas de subordinación, propias del Derecho Público, ejercicio de la coerción como medio de control, distinguiéndose el ámbito de aplicación de cada particularidad jurídica, cada rama del Derecho Público.

⁶ Igualmente, los trabajadores oficiales, en su vinculación de Derecho Laboral Administrativo, tienen un régimen disciplinario. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Consulta No. 763, del 19 de Diciembre del año 1995 expresó que “*Los trabajadores oficiales como trabajadores del Estado que son, se encuentran incluidos en la definición constitucional de servidores públicos y que en tal virtud por mandato superior están sometidos en el ejercicio de sus funciones a la Constitución, a la ley y a los reglamentos propios de la entidad para la cual laboren*”.

⁷ GÓMEZ PAVAJEAU. Carlos Arturo. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 184.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 30 de mayo de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹ Cfr. BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá: Temis. 2002. p. 141.

Se torna entonces recurrente en los estudios sobre el Derecho Disciplinario, recordar la especie jurídica de Derecho Público en la cual este es un género cuya aplicación es una expresión jurídica de la potestad coercitiva del Estado.

El *Derecho Administrativo Sancionador*, aparece como esa especie de la cual, en el ejercicio de control jurídico de la sociedad organizada la normatividad se especifica en regulaciones concretas:

El Derecho Penal, rama jurídica tradicionalmente ejemplifica para abordar este asunto, se circunscribe a la tutela de valores y bienes de suma importancia para la comunidad.¹⁰

“El derecho penal se funda en las llamadas relaciones generales de sujeción y se construye a partir de la teoría del bien jurídico fundada en el sistema internacional de los derechos fundamentales, teniendo como presupuestos básicos la dignidad del ser humano y el libre desarrollo de la personalidad.”¹¹

Y en el ámbito de aplicación de cada normatividad, existen especificidades. Gómez Pavajeau, siguiendo a Serra Rojas y Garrido Falla considera al *Derecho Penal Administrativo* como *el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.*¹²

Así, la voz mayoritaria de la doctrina del Derecho Disciplinario Colombiano, en procura de su autonomía e independencia, le ve y acepta

¹⁰ Cfr. ROXIN, Clauss. *Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Fundamentos de la Estructura de la Teoría del Delito*. Barcelona: Marcial Pons. 1997. p. 52 y ss.

¹¹ GÓMEZ PAVAJEAU. CARLOS ARTURO. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 163.

¹² GÓMEZ PAVAJEAU. CARLOS ARTURO. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 169.

como integrante de un Derecho Sancionador, un Derecho para el ejercicio de vigilancia, control y rectificación en la especial relación en la que se hallan los servidores públicos.

El profesor Ossa Arbeláez ha sido, distintivamente, quien en su obra promulga tal participación del Derecho Disciplinario como integrante de un Derecho Administrativo Sancionador:

“Es preciso anotar que esta especialidad disciplinaria es una manifestación del poder correctivo interno del Estado, en orden a garantizar el adecuado comportamiento de las personas que le sirven a cualquier sector de la administración pública. De tal suerte que la sujeción especial del funcionario público con la administración es la nota distintiva del derecho disciplinario.”¹³

Este autor, ha dado especial importancia a esa especie jurídica hallada en el *Derecho Administrativo Sancionador*.

“Es el derecho administrativo punitivo el que impone sanciones a los particulares, sean o no funcionarios públicos u ocasionales, no importa la categoría de los mismos o sin categoría funcional. La condición de ciudadanos comunes y corrientes, los hace sujetos potenciales de las sanciones de que se habla en estas páginas (...) El informe instructivo de este estudio tiene una clara manifestación de estar dirigido a desarrollar la potestad del Estado contra cualquier conducta del particular que quebranta su normatividad administrativa. Si es un funcionario público el trasgresor, ello no altera, en lo más mínimo, el enfoque de la infracción ni la estructura

¹³ OSSA ARBELÁEZ. Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática. Bogotá. Legis. 2009. p. 169.

de la pena. Esta es la visión única e inequívoca que la hace inconfundible con cualquier pretensión de disciplina y jerarquía.”¹⁴

Ahora bien, resultaría interesante, pero necesariamente, de todo un trabajo investigativo independiente, adentrarse en los posibles cuestionamientos a la manifestación del profesor Ossa Arbeláez, cuando esas normas de subordinación abarcan el total de las relaciones de la sociedad organizada, aún la libertad negocial que se articula en la esfera privada y que tradicionalmente ha estado regida por las denominadas *normas de coordinación* del Derecho Privado y, especialmente, de un *Derecho Social*, como lo es la normatividad en asuntos de familia, sucesiones y las relaciones laborales¹⁵. Sin embargo, este ánimo académico no pugna, sino por lo contrario, resguarda la intención de liberación mesurada y el desarrollo del Derecho Disciplinario de otros saberes jurídicos que han estado aparejados más antiguamente el ejercicio del control estatal.

En este punto, vale traer a colación cierta expresión de la doctrina española, de la cual se nutren muchas disertaciones de la doctrina nacional en torno al Derecho Administrativo Punitivo:

“En definitiva, contra viento y marea, hay que afirmar que el derecho administrativo sancionador es, como su nombre lo indica, derecho administrativo, engarzado directamente en el derecho público estatal y no un derecho penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad ajena a toda potestad atribuida a la administración para la gestión de los intereses públicos, no es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo derecho penal administrativo haya sido

¹⁴ OSSA ARBELAEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática. Bogotá. Legis. 2009. p. 157.

¹⁵ Cfr. BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Bogotá: Temis. 2002. p. 152 y ss.

sustituido desde hace muchos años por el más propio derecho administrativo sancionador.”¹⁶

De manera que avalada la pertenencia del Derecho Disciplinario a una especie jurídica – la normatividad de Derecho Público cuyas reglas de subordinación articulan el control jurídico del Estado sobre sí mismo y para la sociedad organizada – para la doctrina nacional, ha sido también de suma importancia la distinción concreta del sentido, límite normativo y ámbito de aplicación del Derecho Disciplinario. Ello ha promovido, como se indicaba precedentemente, la construcción de una dogmática del Derecho Disciplinario en el marco del Estado de Derecho sustentado en la Carta Política del año 1991.

Fuera del núcleo del debate en torno a la fundamentación principialística del Derecho Disciplinario, pueden destacarse algunas de las distinciones entre las especificidades normativas del Derecho Público, a través de las cuales ha sido posible hacer el debate más dinámico cuando se dilucida la naturaleza de ese Derecho Disciplinario.

En este sentido, para Ossa Arbeláez, a partir de un estudio doctrinario y el seguimiento a ciertas expresiones jurisprudenciales, principalmente del Tribunal Constitucional de España, pueden considerarse diferencias entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, pero bajo la anotación que una y otra disciplina jurídica tienen un punto de concurrencia que él denomina *la “unidad punitiva del Estado”*¹⁷

En la siguiente tabla comparativa, se han organizado las principales diferencias que el autor considera:

¹⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos. 1994. p. 23.

¹⁷ OSSA ARBELAEZ, Op. Cit. p. 155.

Tabla Comparativa No. 1.	
Derecho Administrativo	Derecho Penal
Sancionador	
Desde la naturaleza jurídica de cada disciplina:	
Pertenece, mayoritariamente, al Derecho Administrativo.	Es una ciencia jurídica autónoma e independiente.
Desde la sanción que se impone:	
Tiene un escalafón valorativo de sanciones diferente al Derecho Penal en el que la privación de la libertad está proscrita por mandato constitucional.	La privación de la libertad es la pena más socorrida y casi única en la escala de dosificación diseñada por la Ley.
Desde la tipificación:	
El ilícito administrativo contempla un sin número de categorías, campos y variedades, sin tener un catálogo específico.	Existe una tabla de delitos fácilmente cuantificable y localizada en la parte especial del Código Penal.
Se utiliza la prohibición, el mandato, la observancia, el cumplimiento de determinadas obligaciones, para luego tipificar como ilícito el desobedecimiento a las mismas o el desconocimiento a dichas especificaciones.	La descripción normativa de los delitos tiene técnicas jurídicas que exigen la tipificación exacta del acto transgresional. La pena correspondiente de carácter represivo se fija de inmediato entre un máximo y un mínimo.
Desde las figuras de dolo y culpa:	
<i>La “culpa” es la protagonista. El “dolo” es irrelevante.¹⁸</i>	La figura del dolo juega un papel de primer orden.

¹⁸ A pesar de la confusión que pudiese generar esta frase, es de esta manera que el profesor Ossa Arbeláez ha destacado en su obra el sentido de la responsabilidad administrativa en términos del Derecho Sancionador, para distinguir el alcance del injusto administrativo del injusto penal. Así, mientras la *diligencia debida* es exigida del comportamiento de todo ciudadano, la existencia del *dolo* vislumbra los terrenos de la responsabilidad penal. OSSA ARBELAEZ, Op. Cit. p. 155. Sin embargo, es necesario precisar que conforme al artículo 13 de la Ley 734 de 2002, *en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva*, quedando circunscrita la sanción a título de *dolo o culpa*. De esta manera, el principio de culpabilidad ha sido definido en

Desde la construcción del ilícito / tipo penal y el bien jurídico tutelado:	
Las disposiciones modulares del ilícito se estructuran con frases advertivas.	El Código Penal no utiliza las advertencias.
El ilícito administrativo está ligado en el incumplimiento y la desobediencia, independientemente con la lesión que se causa, aunque no pasa al descuido del bien jurídico lesionado.	El delito está conectado con la lesión al bien jurídico protegido.
El bien jurídico no tiene la rigidez de la especificidad individual, puede ser el bien jurídico general, el colectivo o el público, el de la comunidad.	El bien jurídico debe estar plenamente identificado.
Desde las características punitivas de cada disciplina jurídica:	
Es un Derecho preventivo y sus cláusulas son advertivas, es un Derecho administrativo y es penal.	Es un Derecho represivo, único y criminal.
Desde la fundamentación y autonomía principialística:	
Tienen cabida los principios reguladores de los derechos fundamentales propios del área penal.	No se albergan principios distintos a los de su propia naturaleza.
Desde la validez formal, vigencia o positivización:	
No es un Derecho codificado ni existe unidad procedimental sancionatoria. Sus normas están dispersas. ¹⁹	El Derecho Penal es codificado y posee normas procesales propias.

su sentido y alcance en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado sobre sus servidores públicos.

¹⁹ Si bien, para el profesor OSSA ARBELAEZ, no existe una codificación en el ordenamiento jurídico colombiano respecto al “*Derecho Administrativo Sancionador*”, tal como lo plantea en su construcción teórica, como una forma de disciplina para todos los ciudadanos, no puede

Desde su ejercicio por funcionarios competentes:	
La competencia está distribuida en un muy crecido y abundante número de funcionarios en diversos órganos.	Su aplicación está reservada a funcionarios con competencia jurisdiccional en lo penal.
Desde el control de legalidad de los actos por los cuales se ejerce:	
El acto sancionatorio puede tener control de legalidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.	El acto jurisdiccional (sentencia penal) no tiene control en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
Desde de la personalidad (especiales cualidades) del sujeto pasivo:	
La individualidad del autor es indiferente.	La personalidad el infractor es factor vital de la sanción.

Individualmente consideradas, algunas de las características del denominado *Derecho Administrativo Sancionador* generan cuestionamientos, pues pareciesen apartarse de los fundamentos sobre los cuales se ejerce la facultad punitiva del Estado, identificada con claridad en el Derecho Penal. Ante ello el autor ha tenido que manifestar que *“estas circunstancias (...) no implican subordinación o dependencia que aminoren las legítimas pretensiones autonomistas del emergente derecho [Derecho Administrativo Sancionador], pero le resiente un tanto su autenticidad y cohesión.”*²⁰

En el mismo sentido, Ossa Arbeláez considera las diferencias halladas entre el Derecho Administrativo Sancionador, por el que propugna, frente al Derecho Disciplinario. En la Tabla comparativa número 2 se han organizado, igualmente, desde la naturaleza jurídica, su positivización en el ordenamiento jurídico, la sanción y, especialmente, desde el sujeto

desconocerse que en la disciplina concreta respecto de los servidores públicos, existe normatividad de Derecho Público vigente – Ley 734 de 2002, para servidores públicos, Ley 836 de 2003, para las fuerzas militares, Ley 1123 de 2007, para los profesionales del Derecho, Ley 49 de 1993, que trata la disciplina para los deportistas en Colombia.

²⁰ OSSA ARBELAEZ, Op. Cit. p. 155.

pasivo de facultad punitiva del Estado, las diferencias relevantes que el autor considera en su obra.

Tabla Comparativa No. 2.	
Derecho Administrativo Sancionador	Derecho Disciplinario
Es un Derecho ajeno a la disciplina y rigor de la jerarquía.	Su especialidad radica en la disciplina y la jerarquía, notas características para el obediencia y el orden que propugna.
Su contenido está disperso en las materias que regula, lo que hace de su objetivo sancionador una dificultad metodológica.	Su codificación hace determinable y comprensible el entorno jurídico punitivo. En Colombia se encuentra normativizado en la Ley 734 de 2002.
Los actos administrativos de carácter punitivo se refieren a conductas vulnerativas del ordenamiento administrativo no funcional pero sí funcional del Estado.	Las penas que adopta son sanciones represivas, expulsivas y correctivas, de tinte marcadamente penal, pero con formalismos diferentes y que emplean los actos administrativos.
La sanción se impone por violación de un deber jurídico del ciudadano frente a la administración pública.	La disciplina se impone como consecuencia de una relación especial de supremacía del Estado frente al funcionario del Estado.
El sujeto pasivo de la sanción es una persona ajena al rol de la administración; sujetos indeterminados, ubicados como ciudadanos infractores sean o no funcionarios oficiales.	El sujeto pasivo de la disciplina es el funcionario público o agente del Estado, en cualquiera de sus jerarquías y estamentos.

Valga en este punto, considerar que en la doctrina nacional sobre el Derecho Disciplinario se ha dado un fenómeno solo surtido hasta ahora en las ramas más tradicionales del Derecho, esto es, la discusión entre autores desde posturas académicas o experiencias jurídicas no completamente ambivalentes, pues la mirada crítica sobre la que la doctrina nacional recrea un debate dialéctico, pareciese ser fructífero en tanto se renuevan las posturas conocidas de la doctrina extranjera y se delinear las manifestaciones propias, como ha sido ya tradicional en el debate de la doctrina nacional en el Derecho Penal²¹. Así por ejemplo, en la interpretación que Gómez Pavajeau hace de la obra de Ossa Arbeláez, pueden observarse expresiones de aceptación y censura:

*Interesante propuesta del profesor colombiano, empero, muy a pesar de que señala que sus posiciones están en constante evolución, por le momento pensamos que falla en el tratamiento del papel que el dolo cumple en el derecho disciplinario (...) es confusa su propuesta del tratamiento de los errores de tipo y prohibición (...) su propuesta del ilícito administrativo tampoco vierte aportes para deslindar tal rama del derecho penal (...)*²²

Sin lugar a dudas, este debate, si puede mantenerse en los términos académicos que hasta ahora se manifiesta, muy seguramente permitirá vislumbrar el avance, la distinción y la consolidación de diversos aspectos en la fundamentación del Derecho Disciplinario. A lo anterior debe añadirse el rol coadyuvatorio que entre doctrina y jurisprudencia se ha dado para orientar la comprensión, enseñanza y aplicación de los

²¹ Puede mencionarse el ya largo e interesante debate, hallado en varias de sus obras, entre los profesores Fernández Carrasquilla y Velásquez Velásquez, en torno a no pocos puntos del Derecho Penal.

²² GÓMEZ PAVAJEAU, Op. Cit. p. 134 y ss.

principios y normas del régimen disciplinarios de los servidores públicos.²³ Entre otras expresiones jurisprudenciales, puede destacarse la hallada en la sentencia de constitucionalidad 948 de 2002, cuando se enumeraba tres razones para lograr una diferenciación entre Derecho Disciplinario y Derecho Penal:

(i) La imposibilidad de trasportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario, (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria, y (iii) la vigencia en el derecho disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o «numerus apertus», por oposición al sistema de números cerrados o «numerus clausus», del derecho penal.²⁴

Cuando el precedente jurisprudencial habla sobre *el incumplimiento de los deberes funcionales*, se inclina al argumento distintivo de la aplicación del Derecho Disciplinario en el marco de esa relación de subordinación concreta existente entre el Estado y sus servidores:

En efecto, la existencia de una «Relación Especial de Sujeción» da cuenta de una relación jurídica superior que como género la cobija con la «Relación General de Sujeción», pero que a la vez, como especie de la categoría dogmática que nos ocupamos, puede surgir de ella subespecies intensificadas o moderadas que suministren cabal explicación a otras fenomenologías tanto del Derecho Sancionador público como privado.²⁵

²³ Es llamativa la manifestación del profesor Gómez Pavajeau y vale resaltarla, como un referente, en tanto considera que “*la jurisprudencia constitucional ha evolucionado en pocos años lo que en otros países tomó decenios, perfilando, de una manera clara y verificable, la existencia de una nueva rama del Derecho, independiente y autónoma respecto del Derecho Administrativo y del Derecho Penal, aunque sólo comprensible en el ámbito del Derecho Público.*” GOMEZ PAVAJEAU. Ob. Cit. p. 64.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁵ GOMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009. p. 55.

Y en este sentido, abundante ha sido la jurisprudencia sobre la denominada *relación especial de subordinación*. A manera de ejemplo, puede observarse que se han vertido diversos fallos, en sede de análisis de constitucionalidad, aún antes de la vigencia de la Ley 200 de 1995 y el vigente Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos – Ley 734 de 2002 –.

Tabla No. 3 Algunos Referentes Jurisprudenciales sobre la Relación Especial de Sujeción.	
Providencia	Magistrado Ponente
C-417 de 1993	Fabio Morón Díaz
C-244 de 1996	Carlos Gaviria Díaz
C-280 de 1996	Alejandro Martínez Caballero
C-597 de 1996	Alejandro Martínez Caballero
C-769 de 1998	Antonio Barrera Carbonell
C-708 de 1999	Álvaro Tafur Galvis
C-181 de 2002	Marco Gerardo Monroy Cabra
C-948 de 2002	Marco Gerardo Monroy Cabra
C-037 de 2003	Marco Gerardo Monroy Cabra
C-125 de 2003	Marco Gerardo Monroy Cabra
C-252 de 2003	Jaime Córdoba Triviño
C-014 de 2004	Jaime Córdoba Triviño
C-431 de 2004	Marco Gerardo Monroy Cabra
T-1093 de 2004	Manuel José Cepeda Espinosa

En torno a la comprensión de una relación por la cual el servidor público o el particular que presta funciones públicas, está sujeto a la Disciplina que resguarda el cabal funcionamiento del Estado, la nota característica de la potestad coercitiva del Estado, entendida ésta como un control preventivo y correctivo del ejercicio de la función pública, se extiende a otros

aspectos que los estudios han abordado. Pueden destacarse dos situaciones, pues cada una de ellas permite un acercamiento a la comprensión que la vigencia material de la normatividad disciplinaria promueve el cumplimiento de los fines estatales trazados en la parte dogmática de la Carta Política.

Una de estas situaciones es la presentada en las profesiones cuya práctica implica un *riesgo social*, valdría decir, un riesgo social permitido, pero regulado en el ordenamiento jurídico:

La existencia de una especie de «Relación Especial de Sujeción» anclada en la intervención estatal de las profesiones intervenidas (artículo 26 de la Carta Política), tal como sucede con los abogados, médicos, ingenieros, contadores, etc. Bien podría ser denominada relación especial de sujeción ética especializada.²⁶

Y otra situación, ha sido el ejercicio de la disciplina frente a los servidores públicos quienes tienen la categoría de empleados estatales y cumplen funciones en la prestación del servicio de educación superior en las universidades oficiales. El régimen disciplinario de los servidores públicos no se aplica a los docentes de las universidades públicas, en la medida que desde una interpretación de la figura del artículo 69 superior, sobre la autonomía universitaria, se autorizó a estos establecimientos para dictar sus propias reglas, entre éstas, las normas de disciplina para el cuerpo docente. Así, queda facultado el Consejo Superior o el organismo administrativo competente del claustro universitario en determinar el régimen disciplinario aplicable a sus docentes, bien sea uno especial, con trámite propio y autónomo, o bien en remisión expresa a la Ley 734 de 2002. Quienes han debatido judicialmente ciertas sanciones disciplinarias contra docentes universitarios, aducen que ante la inexistencia de un estatuto propio, o una norma que haga remisión expresa al Régimen

²⁶ GOMEZ PAVAJEAU. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Ob. Cit. p. 57.

Disciplinario vigente de los Servidores Públicos, no podría la universidad pública aplicar la Ley 734 de 2002 y, ante el vacío normativo generado, tampoco podría adelantar un proceso de investigación ni mucho menos sancionar disciplinariamente a un docente. No se discute el régimen aplicable para los trabajadores administrativos de las universidades públicas, para quienes sí se aplica el régimen disciplinario de los servidores públicos.²⁷

Otras interpretaciones, más ceñidas y sistemáticas de los mandatos constitucionales, han expresado que el Derecho Disciplinario en efecto es *un real límite al ejercicio de la autonomía universitaria en Colombia:*

Es la misma Corte Constitucional, a través de fallos de revisión de tutela o con sus sentencias de constitucionalidad, la que permite corroborar que si bien se reconoce la vigencia de la autonomía universitaria, al interior de las universidades públicas colombianas, no puede ser considerado este principio, con carácter absoluto e ilimitado; toda vez que ellas no deben perder de vista que siendo parte integrante del Estado no les es dable apartarse de los fines y cometidos estatales, mas si su misión es la prestación adecuada del derecho humano y servicio público de la Educación.²⁸

Y precisamente sobre los fines y cometidos estatales es que los estudios en Derecho Disciplinario encuentran la razón de ser del ejercicio de la disciplina frente a los servidores públicos quienes articulan la función pública.

Sobre el artículo 2º de la Carta Política Colombiana, por el cual se comprende los fines estatales, se volverá más adelante, previo el

²⁷ MARTÍNEZ, Hermes. En: Módulo Derecho Administrativo Laboral. Pasto: Universidad de Nariño. 2009. p. 17.

²⁸ BASTIDAS PATIÑO, Adriana. *El Derecho Disciplinario, un límite real al ejercicio de la autonomía universitaria en Colombia*. Tesis de Maestría en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. 2008. p. 173.

comentario necesario en cuanto a la evolución del Derecho Disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de la juventud normativa de esta ciencia jurídica y de la propia Carta Constitucional.

1.1.2 Evolución del Derecho Disciplinario en el Ordenamiento Jurídico Colombiano.

Es reiterativamente válido manifestar que los autores colombianos han promovido el debate constructivo por *“un verdadero derecho disciplinario como rama autónoma, que goce de naturaleza, principios y normatividad propios sin tener que acudir a otros ordenamientos, para tomarlos de ellos como hasta ahora se ha hecho, o para reivindicar su naturaleza administrativa o penal”*²⁹

Y coincide la doctrina colombiana cuando reseña la historia del Derecho Disciplinario en el ordenamiento jurídico patrio, en que la normatividad disciplinaria existente en vigencia de la Carta Política de 1886 se encontraba dispersa e insularizada a razón de cada entidad pública y sus diversos reglamentos en los tres niveles del territorio. A propósito, desde los comentarios que ilustran el desarrollo de la normatividad en el Derecho Público Colombiano, la academia ha considerado la regulación sobre la disciplina aplicable al servidor público y señalado este fenómeno:

“Con la Constitución Política de 1886, los entes territoriales descentralizados tenían autonomía para establecer sus propios regímenes de disciplina. Al haber una diversidad y dispersión de formas de disciplina en el País -alrededor de 480-, se promovió la unificación de régimen, bajo los conceptos de igualdad para todos los servidores públicos. Con la carta política de 1991, la potestad disciplinaria es restrictiva del Estado y únicamente puede

²⁹ VELÁSQUEZ GÓMEZ, IVAN. Manuel de derecho disciplinario. Medellín: Librería Jurídica Sánchez. 1996. p. 5.

establecerse por creación legal. Así nació la Ley 200 de 1995, cuestionada por su inaplicabilidad judicial y administrativa.”³⁰

Así, es interesante recordar y destacar que la transición constitucional de la Carta Política de 1886 a la Constitución Política de 1991 implicó para el Derecho Público el fortalecimiento del ejercicio de la potestad disciplinaria, en la medida que la unificación y el desarrollo de la normatividad disciplinaria por la propia vía legislativa y la orientación jurisprudencial y doctrinal, tuvo un cauce común y vinculante en los postulados valorativos del Estado Social de Derecho.

Pero a pesar de las críticas en tanto su eficacia jurídica, es lo cierto que la Ley 200 de 1995, redactada en vigencia de la nueva Constitución Política, atendía el mandato de control del que el Estado debe ser garante. Pocos meses después de la expedición del primer Código Disciplinario Único, la jurisprudencia del Consejo de Estado destacó el sentido y el alcance de la potestad disciplinaria en cabeza del Estado, a la luz de la Constitución hoy vigente; así lo manifestó a través de la sentencia del 4 de Diciembre del año 1995 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en referencia del desarrollo legal que el régimen disciplinario hacía de los preceptos constitucionales:

El poder disciplinario conlleva al control disciplinario que en nuestro medio tiene dos grandes ámbitos de aplicación: uno, el de la potestad sancionadora de la administración de carácter interno, por medio de la cual el nominador o el superior jerárquico investiga la conducta administradora de su subordinado y en caso de que sea procedente, adopta y hace efectiva la sanción disciplinaria correspondiente. Otro consistente en el control disciplinario externo, de la potestad de supervigilancia disciplinaria y que está atribuido al Procurador General de la Nación. En este sentido el

³⁰ MARTÍNEZ, Hermes. En: Módulo Derecho Administrativo Laboral. Pasto: Universidad de Nariño. 2009. p. 17.

artículo 118 de la Carta dispone que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación a quien según el numeral 6º del artículo 277 de la misma Carta le corresponde "la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas". Así como también la de ejercer preferentemente el poder disciplinario. La potestad externa del Procurador, como lo señala la norma constitucional, es prevalente, por lo cual el Ministerio Público puede desplazar, dentro de un proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario, al nominador o jefe superior del mismo y una tal función de supervigilancia disciplinaria comporta la facultad constitucional del Procurador, sus delegados y sus agentes no sólo de adelantar las investigaciones correspondientes sino además de imponer, conforme a la ley, las sanciones respectivas.³¹

Si bien puede observarse que el esquema de aplicación de la potestad disciplinaria del Estado tiene un referente normativo superior y su desarrollo legal se ha dado desde la Ley 200 de 1995, es destacable del concepto emitido por el Consejo de Estado, la diferenciación de la potestad disciplinaria, en tanto control disciplinario interno y control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación, revestido éste además, del poder preferente sobre el ejercicio funcional de aquel. De manera que con un señalamiento constitucional preciso, a la postre, el fortalecimiento de la normatividad disciplinaria promovería su eficacia, reservando el esquema de aplicación de la disciplina sobre los servidores públicos previsto en la Carta Política. En este sentido, Gómez Pavajeau narra en su obra,³² que a partir de 1994, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a través de su presidente, en ese entonces Edgardo Maya Villazón, posibilitó el camino para la fundamentación y la expedición de la Ley 200 de 1995. Pasado el lustro de su expedición el

³¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del 4 de Diciembre de 1995, Número de Radicación 756. C.P. Roberto Suárez Franco.

³² GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 120.

primer Código Disciplinario Único en vigencia de la actual Carta Política fue reemplazado por la Ley 734 de 2002, que nació entre las propuestas de un Derecho Disciplinario autónomo e independiente, la Judicatura promovió *un proyecto de ley sobre régimen disciplinario de los funcionarios judiciales*³³, que no nació a la luz jurídica debido al avanzado estudio del proyecto de Ley que se convirtió en el Código Disciplinario de los servidores públicos vigente – Ley 734 de 2002 –. Del vigente Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos ha sido eco la mención de su estrictez, pero igualmente, su apego al mandato constitucional que heredó de la Ley 200 de 1995:

*Esta ley se ha cuestionado por contener un catálogo de sanciones de estricta intensidad. Entre sus características se tiene que la facultad disciplinaria, en todo el orden nacional, está en cabeza, en primer lugar, del Procurador General de la Nación, quien tiene poder preferente. En segundo lugar, en las personerías distritales y municipales; son los personeros quienes vigilan a los servidores públicos. Estos dos son los vigilantes externos de la función pública. El control interno esta radicado en los jefes de los organismos (ministros, jefe de departamento administrativo, superintendente, gerente de establecimiento público, rector de universidad pública, gobernador, alcalde), quienes aplicarán la disciplina a través de las oficinas de control disciplinario interno.*³⁴

Para quienes han participado, desde la academia o la práctica jurisdiccional o administrativa sancionadora de la construcción del Derecho Disciplinario ha sido de obligatoria mención ciertos antecedentes surtidos en el ordenamiento jurídico colombiano, bien como expresión legal o jurisprudencial, entre los que puede ahora mencionarse algunos de los reseñados por el profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, quien ha

³³ GÓMEZ PAVAJEAU. Ob. Cit. p. 120.

³⁴ MARTÍNEZ, Hermes. En: Módulo Derecho Administrativo Laboral. Pasto: Universidad de Nariño. 2009. p. 17.

considerado algunos referentes doctrinarios, jurisprudenciales y legales, para hilar sus comentarios sobre las propuestas de un Derecho Disciplinario como un saber jurídico autónomo e independiente; a manera de referencia puede observarse algunas expresiones surgidas en Colombia:

Tabla No. 4 Algunos Referentes de la Evolución del Derecho Disciplinario en Colombia.	
Año	Antecedentes:
1985	Reconocimiento de <i>las garantías individuales inherentes a las categorías dogmáticas propias del derecho penal</i> – Corte Suprema de Justicia, sentencia de 7 de marzo de 1985. M.P. Manuel Gaona Cruz.
1991	<i>La falta disciplinaria requiere de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad</i> – Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia de 4 de marzo de 1991, M.P. Manuel Torres Fresneda.
1991	El derecho disciplinario tendría un <i>ilícito propio</i> en atención a que su materia es <i>la observancia de los deberes, obligaciones y derechos de los funcionarios y empleados y, como consecuencia, las faltas o conductas en que incurran en detrimento del servicio público que se les ha confiado.</i> – Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de abril de 1991. M.P. Álvaro Lecompte Luna.
1993	Ley 49 de 1993, que trata la disciplina para los deportistas en Colombia. Esta normatividad se complementó con la Ley 845 de 2003 – Ley antidopaje – convirtiéndose en el Régimen Disciplinario del Deporte.
1995	Diferencias entre la falta disciplinaria y el ilícito penal, sustento constitucional y legal y ámbito de aplicación de cada disciplina jurídica - Consejo de Estado, Sección

	Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de noviembre de 1995. M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora.
1995	Ley 200 de 1995 – primer Código Disciplinario Único.
1997	Ratificación jurisprudencial de no operancia del principio de <i>non bis in idem</i> en el ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado al ejercer las normas disciplinaria. - Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de enero de 1997. M.P. Dolly Pedraza de Arenas.
2002	Sentencia C-942 de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis: por la que ratifica que la competencia de la Procuraduría General de la Nación no enerva la del Consejo Superior de la Judicatura en sus Sala Disciplinaria.
2002	Ley 734 de 2002 – Nuevo Código Disciplinario de los Servidores Públicos.
2003	Ley 836 de 2003, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares.
2006	Ley 1015 de 2006, Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.
2007	Ley 1123 de 2007 – Estatuto Disciplinario de los Abogados

Si bien el Derecho Disciplinario, tras la expedición de la Carta Política de 1991 y desde lo normativo tiene una historia reciente, es lo cierto que la práctica administrativa disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, las Procuradurías Regionales y Provinciales y, de otro lado, el Control Disciplinario Interno de las entidades estatales, ha ido evolucionando rápidamente en la orientación de la jurisprudencia, principalmente, la de la Corte Constitucional.

El profesor Ossa Arbeláez ha manifestado al respecto, en su perspectiva del Derecho Administrativo Sancionador que circunscribe también y necesariamente al Derecho Disciplinario:

*Tanto la jurisprudencia como la doctrina han suministrado enseñanzas que clarifican el obrar del Estado, limitando el exceso de su ejercicio con el aporte principialista y fijando los parámetros para el racional desarrollo de los fines que en la Carta se señalan a cargo de la administración.*³⁵

Entonces, puede manifestarse que los antecedentes del Derecho Disciplinario en Colombia están construyéndose ceñidos al precepto constitucional, siendo expresión de ello la abundante jurisprudencia y el creciente número de estudios sobre este saber jurídico particular del Derecho Público.

1.1.3. Legitimidad de la facultad disciplinaria del Estado – Fundamento constitucional del Derecho Disciplinario.

El control jurídico que ejerce el Estado, como esfera pública, sobre la sociedad políticamente organizada, se legitima en sí mismo cuando procura la permanencia de los derechos y garantías ciudadanas, que han sido cedidos parcialmente al poder público para regir la vida de la nación y encausar su prosperidad. Desde el siglo XVI la teoría política impulsada por la filosofía liberal promueve la visión de un Estado fundado en un modo de producción eminentemente capitalista y la evolución de esa configuración inicial, surtida por las diversas tensiones generadas en la transición de la Modernidad a la Contemporaneidad y de ésta hasta nuestros días, ha definido la historia del Estado de Derecho hacia el Estado Social de Derecho y el actual Estado Constitucional y Democrático

³⁵ OSSA ARBELAEZ, Op. Cit. prólogo – XXX.

de Derecho que participa en la institucionalidad de la Comunidad Internacional.

En este sentido, la normatividad de Derecho Público vigente bajo el régimen constitucional como el hallado en la Carta Política colombiana de 1991, trae para sí una justificación de orden axiológico, cuya filosofía política da fe del modo de producción, la forma de Estado, el régimen político y el sistema de gobierno instituidos. Cada una de estas figuras de Teoría Política habla de la forma como se financia el Estado y del margen de movilidad de libertad negocial y actividad lícita de que gozan y pueden ejercer los asociados; de la estructura, organización y división del poder público en lo Jurisdiccional, lo Administrativo y lo Legislativo como sistema político, bien parlamentario o presidencialista; la forma de gobierno democrática dará su matiz final, característico y obligatorio a todos los procesos que se surten en la esfera pública y definen el actuar de los asociados en la esfera privada de la sociedad.

No puede desconocerse entonces, que la normatividad de Derecho Público, acorde a los postulados de la Carta Política, tiene una vigencia material para ejercer un control jurídico sobre la esfera privada de la sociedad.

Los principios de legalidad y responsabilidad hallados en el artículo 6° de la Constitución Política de 1991 orientan ese ejercicio del control jurídico y su aplicación, por lo que la facultad punitiva del Estado está reglada. El profesor Ossa Arbelaez ha manifestado al respecto:

“(...) el simple ciudadano, sea o no actor de la función pública, es el personaje central del derecho sancionatorio de la administración pues su conducta no se juzga por virtud de su vinculación oficial con la administración sino por su condición de ciudadano, a quien

*se le obliga observar la normatividad del Estado, dada la situación de supremacía general del ente oficial.*³⁶

Y puede observarse que el *ius puniendi* del que el Estado es garante y titular, cuando se ejerce sobre sus servidores públicos, se hace en virtud a la relación legal y reglamentaria por la cual existe una subordinación, pero no es por tal *relación especial de sujeción*³⁷ que se legitima finalmente la sanción estatal sobre sus propios servidores, sino por un vínculo de orden constitucional referido al cumplimiento de los fines estatales y que se halla en el artículo 209 de la Carta Política y la normatividad de la parte general de la Ley 734 de 2002.

Así lo dilucida el profesor Gómez Pavajeau en una de sus obras:

*En efecto, la existencia de una «Relación Especial de Sujeción» da cuenta de una relación jurídica superior que como género la cobija con la «Relación General de Sujeción», pero que a la vez, como especie de la categoría dogmática que nos ocupamos, puede surgir de ella subespecies intensificadas o moderadas que suministren cabal explicación a otras fenomenologías tanto del Derecho Sancionador público como privado.*³⁸

Y en el ordenamiento jurídico colombiano, es referente normativo de rango constitucional de esa *relación especial de sujeción* un contado número de artículos hallados tanto en la parte dogmática como orgánica de la Carta Política.³⁹ Pero principalmente, es por el artículo 2° de la Constitución Política del año 1991, en el que se describe los fines

³⁶ OSSA ARBELÁEZ. Ob. Cit. p. 168.

³⁷ La denominada *relación especial de sujeción* es tratada por el profesor Gómez Pavajeau como uno de los problemas centrales del Derecho Disciplinario Colombiano. GÓMEZ PAVAJEAU. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Op. Cit. p. 35 y ss.

³⁸ GÓMEZ PAVAJEAU, CARLOS ARTURO. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009. p. 55.

³⁹ Son en efecto cánones constitucionales por los que se entiende la existencia jurídica de la relación general y especial de sujeción en la que se articula la facultad sancionatoria del Estado los artículos 1, 2, 6, 29, 122, 123, 124, 125, 128 y 209 de la Carta Política de 1991.

estatales, que se reconoce unos deberes de lo público, unas obligaciones políticas y jurídicas, que deben materializarse en los términos previstos por la propia Carta Política y las leyes que le desarrollan.

Es en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política Colombiana donde el Derecho Penal legitima su ejercicio restrictor de derechos fundamentales en procura de la defensa de bienes jurídicos, pues las autoridades de la República están para la protección de *todas las personas residente en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*.⁴⁰ La función del Derecho Penal, se ve así definida cuando procura un control social al tutelar *bienes jurídicos*, como un Derecho de *ultima ratio*. Es precisamente en la entidad del *bien jurídico* en la que el *ius puniendi* del Derecho Penal adquiere su legitimidad, pues protege aquellos valores e intereses de suprema importancia y valía para los asociados, aún para el Estado.⁴¹

Por su parte, el fundamento constitucional del ejercicio sancionatorio del Estado para con sus servidores públicos, en el que se legitima su actuar administrativo preventivo y correctivo, pareciese surtirse de la descripción normativa por la cual se señala los fines estatales, esto es, el inciso primero del artículo 2° de la Carta Política, si se acepta que tal misión preventiva y correctiva – disciplinaria se hace en atención a la *función pública*.

⁴⁰ Constitución Política de Colombia. Art. 2°.

⁴¹ Definir el concepto del control formal estatal que ejerce el Derecho Penal implica acercarse a la comprensión del concepto del *bien jurídico*. Al respecto, se ha expresado: (...) *emitir un concepto definitivo de bien jurídico penal, podría tenerse como incorrecto debido al contenido mismo de esa figura, sin tal pretensión, puede anotarse aquí, con fines meramente didácticos, que el reconocimiento de esa entidad de bien jurídico penal en la Filosofía de Occidente que ha regido tanto nuestro saber jurídico, puede verse hoy en día como la calidad que poseen ciertas realidades sociales e individuales, que puede ser lesionada o amenazada gravemente, por lo que merece tutela por el control social formal del Estado*. LAGOS MORA, Juan Carlos, MEJÍA, Leonel y otro. El bien jurídico, sus efectos en el Código Penal a partir de la Práctica Judicial. Pasto: Universidad de Nariño. 2007. p. 200.

Puede observarse que la *función pública*, ha sido tratada por la doctrina bajo un enfoque concreto, bien definida como “*el ejercicio de los poderes públicos por los titulares de la respectiva función, dentro del marco constitucional y legal, en orden a obtener el cumplimiento de los fines del Estado*”⁴² o como “*el régimen que regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares en lo atiente a las funciones a cargo del Estado y a la prestación de servicios que le asigna la Constitución y la ley.*”⁴³

La propia Carta Política, en diez artículos de su parte orgánica, regula el desempeño, los sujetos, la responsabilidad, las prohibiciones y las incompatibilidades que interesan a la función pública⁴⁴. Pero a ello debe sumarse también, la previsión constitucional hallada en el artículo 209 constitucional, respecto a la *función administrativa*.

Valga en este punto, aludir a la distinción realizada por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

(...) “*la función administrativa es una de las funciones del poder público, o sea, una clase de función pública, de modo que el género es función pública y una de sus especies es la función administrativa, en la medida en que ésta se inscribe en la función ejecutiva, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado, igual que lo son las demás funciones públicas clásicas: la legislativa y la jurisdiccional, correspondientes a las tres ramas en lo que constituye la tradicional división tripartita del poder público, según lo consagra el artículo 113 la Constitución Política.*”⁴⁵

⁴² SÁCHICA, Luis Carlos, Aproximación crítica a la Constitución de 1991. Bogotá: Ed. Cámara de Comercio de Bogotá. 1992. p. 20.

⁴³ OSSA ARBELAEZ, Op. Cit. p. 34.

⁴⁴ Es el capítulo II del Título V – sobre la organización del Estado – de la Carta Política Colombiana del año 1991, en el que se prevé la función pública, artículos 122 a 131.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 1º de Noviembre de 2007. M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

De manera que una obligatoria lectura, interpretación y aplicación sistemática de los preceptos constitucionales indica que el control formal de la actividad estatal encuentra su legítima aplicación en el propio esquema de la organización del poder político, cuyo ejercicio no puede ser diferente al de la consecución de los fines estatales.

La doctrina considera así que *“la relación especial de sujeción intensificada tiene la particularidad de que no sólo resultan aplicables a los servidores cobijados por deberes especialísimos inherentes a ella, sino también los estandarizados para los demás servidores públicos”*,⁴⁶ dándose legítimo el poder disciplinante del Estado cuando la función disciplinaria se ejerce para resguardar la función pública.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desempeñado un rol orientador. A menara de referencia puede observarse que, bien en vigencia de la Ley 200 de 1995 y el actual Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos – Ley 734 de 2002 – la disertación constitucional respecto a la relación especial de sujeción en apego a los mandatos de la Carta Política ha sido prolija:

*(...) “la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.”*⁴⁷

⁴⁶ GOMEZ PAVAJEAU. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Ob. Cit. p. 56.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 28 de Abril de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell y Sentencia C-827 del 8 de Agosto de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

(...) el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y la eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales”.⁴⁸

Ahora bien, la legitimidad del ejercicio del control formal del Estado a través del Derecho Penal, encuentra su argumento de cierre en la figura jurídico – penal de la *antijuridicidad material*. Como principio de Derecho Penal, la antijuridicidad material, dicho *grosso modo*, permite la verificación de que una afectación sobre cierto bien jurídico ha sido real y efectiva por la comisión de una conducta punible. Así, es legítima la intervención punitiva del Estado cuando limita el derecho a la libertad, mengua su patrimonio e inhabilita para el ejercicio de funciones y derechos de quien, tras un proceso judicial, ha resultado culpable de atentar contra la vida y la integridad personal, o el patrimonio, la salud pública o la dignidad, libertad e integridad sexuales.

Distinto ocurre en el ejercicio sancionatorio del Derecho Disciplinario, pues *“la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”*⁴⁹. Al respecto la Corte Constitucional ha expresado que:

El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-597 d 6 de noviembre de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁹ Ley 734 de 2002, artículo 5° - sobre la ilicitud sustancial –.

*y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta. Así ha podido señalar esta Corporación que no es posible tipificar faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionan la actuación del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben como tampoco es posible consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de toda falta disciplinaria”.*⁵⁰

Así, por el debate hasta ahora surtido, se comprende que la legitimidad de la facultad disciplinaria del Estado se halla en el fundamento constitucional del Derecho Disciplinario, esto es, el señalamiento normativo por el que la función pública se ejerce para el cumplimiento de los fines estatales. De ahí que el debate en los procesos disciplinarios y aún el cuestionamiento jurisdiccional a los actos sancionatorios proferidos por las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades públicas y de la propia Procuraduría, obliguen a la consideración sistemática de los preceptos constitucionales superiores y la orientación jurisprudencial, pero principalmente, de manera práctica y en garantía de cumplimiento de la Carta Política a una dogmática de la ley disciplinaria en aras de su correcta aplicación.⁵¹

1.1.4 El Ámbito de Protección del Derecho Disciplinario. El Rol del Estado Contemporáneo y la Ley Disciplinaria.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵¹ Ha sido de interés el debate que se manifiesta estar surtiendo frente a la aplicación del Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos y el cuestionamiento, desde el Derecho Administrativo Laboral, hacia el contenido de los actos sancionatorios proferidos por las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades públicas; al respecto el profesor Hermes Martínez ha comentado: “*Es importante señalar que la responsabilidad objetiva se proscribió del Derecho Administrativo Sancionador, teniéndose que no es el hecho el que determina la responsabilidad, sino bajo los títulos de dolo y culpa con los que se genera la conducta disciplinaria.*” MARTÍNEZ, Hermes. En: Módulo Derecho Administrativo Laboral. Pasto: Universidad de Nariño. 2009. p. 15.

Concorre también la doctrina nacional en que el debate sobre el estudio, la comprensión y aplicación del Derecho Disciplinario cobra importancia a la luz del rol del Estado contemporáneo.

La Teoría Política y la Doctrina del Constitucionalismo han indicado que el Estado Constitucional y Democrático de Derecho que hace parte del ánimo institucional por la consolidación de una comunidad internacional está configurado para ejercer aquellas funciones estatales no susceptibles de ser delegadas en los particulares. El monopolio de la seguridad y la administración de justicia han sido tradicionalmente los aspectos característicos del poder político estatal no delegables en la esfera privada y la iniciativa particular. Empero, para el funcionamiento del Estado y la consecución total de sus fines, éste tiende a reducir su institucionalidad, permitiendo la actividad particular en la prestación de servicios públicos y el cubrimiento de necesidades de los asociados.

En este sentido, para Alejandro Ordóñez Maldonado y Mariela Vega, citados por David Roa y Héctor Ferrer *“esta nueva tendencia obedece, por otra parte a que en la medida que se reduce el Estado, porque las ideologías filosófico-políticas así lo imponen, necesariamente crece la actividad contractual como modalidad preponderante de la función administrativa.”*⁵²

Así, la contratación pública y la regulación de las actividades lícitas que implican un riesgo social permitido, en el desarrollo de los fines estatales, son objeto del control formal desde la normatividad disciplinaria y la disciplina administrativa.

De un lado, el control disciplinario en la contratación pública, para la realización de los fines estatales es el mejor ejemplo en el que el cabal desarrollo de la función pública permite la satisfacción de necesidades

⁵² ROA SALGUERO, David y FERRER LEAL, Héctor Enrique. La Falta Disciplinaria en la Contratación Estatal. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009. p. 37.

sociales y la permanencia del funcionamiento estatal. No son solo lamentablemente anecdóticas las historias comunes en muchas de las entidades públicas de los tres órdenes del territorio, en las que, por ejemplo, los propios servidores públicos edificaron o mejoraron sus viviendas durante la construcción de una obra pública, sustrayendo materiales o incluso enviando a su domicilio privado a realizar reparaciones locativas cuadrillas de trabajadores oficiales pagados por el erario público, o la mal tolerada destinación y uso de papelería, útiles de oficina y recursos telefónicos y de Internet para las tareas particulares, o el consumo desmedido y sin control de energía eléctrica, como prácticas aparentemente bagatelares. Lo cierto es que tales prácticas desgastan la actividad estatal y entorpecen la prestación del servicio al que está encargada una entidad pública, viciando además las reglas burocráticas por las cuales la administración está reglada en promoción de ciertos principios como la eficiencia y la moralidad.

La falta disciplinaria en la contratación estatal, sin duda, una de las temáticas que con urgencia reclama un desarrollo doctrinal práctico en Colombia, por la situación de crisis derivada de altos índices de ineficacia, ineficiencia, impunidad e irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública, sombras enmarcadas en la corrupción administrativa. Son fenómenos que en gran medida, tienen su génesis en la actividad contractual, de lo cual dan fe las innumerable investigaciones de diversa índole, que a diario se instruyen y que deterioran paulatinamente por antítesis, la excelencia que busca la Administración Pública, obstaculizando la construcción real de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, que clama particularmente, la población menos favorecida, esto es, la relegada por obra de dichos flagelos, a la miseria y la pobreza.⁵³

⁵³ FORERO SALCEDO, JOSÉ RORY. En: Prólogo a la obra *La falta disciplinaria en la contratación estatal*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009. p. 21.

Debido al impacto negativo que genera la falta de cubrimiento de necesidades sociales a través de una correcta contratación pública, estudios especializados han disertado sobre el tema. Otra de las tesis de maestría en Derecho que ha interesado por reconocer el sentido y alcance del Derecho Disciplinario es la de Inocencio Meléndez, quien considera “*el ilícito disciplinario en materia contractual como una falta disciplinaria gravísima*”.⁵⁴ Así mismo para Jesús Garzón Rincón, quien defiende y promueve la necesidad del debate jurisprudencial y doctrinal del Derecho Disciplinario frente a la actividad estatal de la contratación pública.⁵⁵ No obstante, la temática de la contratación estatal tiene sus propias dificultades. José Luís Benavides, autor quien, con certeza, cuestiona la reforma al régimen de contratación estatal, cuando en la práctica estatal, las entidades se ven avocadas a afrontar las divergencias normativas por la falta de técnica legislativa, ante la urgencia de realización de los procesos contractuales, sumado ello a los arraigados hábitos dañinos en la contratación estatal y las dificultades logísticas de la prestación del servicio por la falta de presencia estatal en las regiones de la periferia Colombiana.⁵⁶

De otro lado, al igual que la importancia que implica la contratación estatal como una actividad encaminada a la satisfacción de las necesidades sociales y el cumplimiento de los fines estatales, es también pertinente hacer una referencia respecto al ejercicio de las actividades lícitas que merecen un especial control estatal, esto es, el control sobre las denominadas profesiones socialmente riesgosas, donde el ejercicio de la disciplina administrativa sin lugar a dudas se enmarca en una ética del ejercicio de las profesiones liberales. Ello toma importancia para los

⁵⁴ MELÉNDEZ JULIO. Inocencio. En: Teoría de la falta gravísima y juzgamiento disciplinario de los contratos estatales, Tesis de Grado, Maestría en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 2005.

⁵⁵ GARZÓN RINCÓN, Jesús Alejandro. Reforma al estatuto contractual y derecho disciplinario. En: Lecciones de derecho disciplinario Vol. 10. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. p. 125.

⁵⁶ BENAVIDES, José Luís. La reforma de la Ley 80 de 1993 – Mucho ruido y pocas nueces, En: Lecciones de derecho disciplinario. Vol. 6. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2007.

estudios de Derecho Disciplinario, cuando es el particular el que empieza a asumir funciones públicas o el manejo de dineros pertenecientes al tesoro público y, si bien ingresa como particular al control y vigilancia que ejerce el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos, es lo cierto que previo al desempeño de la actividad, el profesional que ejerce una actividad lícita, debe considerar que su actuar puede devenir dañoso para el conglomerado social cuando se aparta de la moralidad administrativa.

El ámbito de protección del Derecho Disciplinario se ve entonces en la garantía de la vigencia material de los principios que orientan la función administrativa. A propósito, puede destacarse el dicho del profesor Ossa Arbeláez:

“Se ha discutido en la doctrina sobre el componente formal y material del deber funcional y sobre la configuración del mismo que pregona la Carta Constitucional. Bajo esta concepción se ha dicho que la ilicitud es una infracción de los criterios objetivos correspondientes a los fines del Estado Social de Derecho. De esa manera se estima que es la propia Carta la que impone el modelo de administración pública. Bajo este enfoque parece que se enruta la doctrina de la Corte Constitucional al poner énfasis en que el incumplimiento del deber funcional es la infracción sustancial en el derecho disciplinario, es decir el que atenta contra la buena marcha del Estado.”⁵⁷

En esta sintética expresión, se ilustra en efecto, una de las discusiones más interesantes del Derecho Disciplinario, si se acepta la manifestación de Gómez Pavajeau en tanto *la base común que une las diferentes manifestaciones del derecho disciplinario estriba en que su fundamento descansa en el entendimiento de lo que son las relaciones especiales de sujeción.*

⁵⁷ OSSA ARBELÁEZ. Ob. Cit. p. 169.

(...) *“la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc. Y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo”*⁵⁸

De igual manera, debe aceptarse que *“el vínculo estrecho entre relaciones especiales de sujeción, deberes y responsabilidad, moralidad, función pública y derecho disciplinario ha quedado fortalecido con los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional.”*⁵⁹

La ley disciplinaria entonces participa del Derecho Público, le integra y le dinamiza y el ánimo de fundamentación dogmática en esta rama del saber jurídico le ha permitido avanzar en la consolidación de los postulados constitucionales sobre los que también se proyecta en la aplicación del Derecho.

El rol del Estado Contemporáneo y la Ley Disciplinaria indefectiblemente interesa y son razón de ser del Ministerio Público. Para el exprocurador Edgardo Maya Villazón *“las nuevas tendencias del derecho constitucional europeo y latinoamericano (...) ubican a los entes de vigilancia y control de manera alejada del poder ejecutivo.”*⁶⁰ Así es factible dilucidar cómo se proyecta el Derecho Disciplinario en la evolución del ejercicio de la función pública para el cumplimiento de los fines estatales:

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 30 de mayo de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁹ GÓMEZ PAVAJEAU. CARLOS ARTURO. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 182.

⁶⁰ MAYA VILLAZÓN, Edgardo José. La función disciplinaria como administración de justicia en sentido material y el control de legalidad. En: Lecciones de derecho disciplinario. Vol. 4. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público e Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. 2007. p. 19.

(...) un Estado que dejó atrás muchas tareas públicas en manos de particulares, un Estado que se redimensiona para ser más eficiente y ante todo un Estado dispuesto como medio para alcanzar fines sociales, el tan mencionado Estado Social de Derecho, requiere de instrumentos legales que hablen a favor de tal postulado y, por esa razón, hoy no es extraño encontrar el derecho disciplinario aplicado a particulares que ejercen funciones públicas o un derecho disciplinario que trasciende las categorías del derecho penal, en la búsqueda de tales fines.⁶¹

Varios son entonces los aspectos recurrentes del debate en torno al Derecho Disciplinario visibles en el desarrollo doctrinal y jurisprudencial de este saber jurídico. Un somero acercamiento a algunos de los puntos sobre los que se discute diariamente la fundamentación y ejercicio del Derecho Disciplinario ha sido necesario para pasar ahora, también a un acercamiento del ejercicio del Control Disciplinario Interno.

2. En Control Disciplinario Interno.

Ha sido la propia Ley 734 de 2002, en atención a la obligación de institucionalizar y proveer en cada entidad pública el órgano y los funcionarios a través de los cuales se ejerza la disciplina sobre la función pública que articulan los servidores del Estado, que en su artículo 77 comprende de manera expresa el significado del Control Disciplinario Interno:

“Cuando en este código se utilice la locución «control disciplinario interno» debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que

⁶¹ MAYA VILLAZÓN, Edgardo José. Derecho Disciplinario y Control de Legalidad. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2008. p. 17.

*conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria”.*⁶²

Como puede observarse, en primera medida, la norma alude a una definición de carácter orgánico, por la cual se señala la dependencia específica encargada de la función disciplinaria. Tal distinción sustrae una discusión en tanto la denotación del *Control Disciplinario Interno*. No obstante, superando la inicial y necesaria perspectiva orgánica que permite su definición legal, por el *Control Disciplinario Interno* bien puede entenderse, sin desnaturalizar su significado básico, la función en sí misma que cumple la entidad pública por mandato legal: *el control disciplinario*. De manera que el *Control Disciplinario Interno* no es la oficina o unidad de control disciplinario, sino el control que esta, por mandato legal, debe ejercer al interior de la entidad pública.

De la lectura del Título II de la Ley 734 de 2002, especialmente de sus artículos 76 y 77 se entiende que el legislador se ha ocupado de señalar el organismo al interior de cada entidad pública que exige, vigila y ejerce la disciplina. El organismo dinamizado por sus funcionarios y la función que ejercen éstos se encuentran claramente diferenciados, por lo que la posible confusión entre organismo (oficina de control interno) y función (la función disciplinaria) en que se incurriría si bajo el aforismo de *Control Disciplinario Interno* se asumiera ambivalentemente tal expresión, no se ha dado. En la doctrina puede encontrarse un tratamiento de fundamentación dogmática respecto de la función disciplinaria y un señalamiento, bajo el esquema orgánico del funcionamiento del Estado sobre la *unidad de control disciplinario interno*.

“Es preciso anotar que esta especialidad disciplinaria es una manifestación del poder correctivo interno del Estado, en orden a garantizar el adecuado comportamiento de las personas que le

⁶² Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Ley 734 de 2002. Art. 76. Bogotá: Leyer. P 216.

sirven a cualquier sector de la administración pública. De tal suerte que la sujeción especial del funcionario público con la administración es la nota distintiva del derecho disciplinario.” (...) “los elementos de la potestad disciplinaria son, en primer lugar, los sujetos: la administración de una parte como empleadora y el funcionario de la otra, como la persona que desempeña una labor oficial. En cuanto al objeto se tienen la conducta del empleado o funcionario que transgrede sus deberes u obligaciones y en lo concerniente al elemento de actividad jurídica, el procedimiento que ha de seguirse para el adecuado ordenamiento legal que concluya con la sanción.”⁶³

También, por destinación legal respecto a la actividad administrativa que desempeñan las entidades estatales, la doctrina y la jurisprudencia ha diferenciado claramente el *Control Interno* del *Control Interno Disciplinario*. Por el primero se comprende la definición legal dada en el artículo 1° de la Ley 87 de 1993 denotándolo como “*el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos*”, siendo por tanto una temática distinta y ajena a la que ahora se trata. A propósito la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

Mientras la unidad u oficina de coordinación de control interno prevista en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política y regulada por la ley 87 de 1993 tiene como finalidad medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles,

⁶³ OSSA ARBELÁEZ. Ob. Cit. p. 169.

*asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos; la unidad u oficina de control interno disciplinario, que conforme al artículo 48 de la ley 200 de 1995 debe constituir toda entidad u organismo del Estado, está encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores respectivos, esto es, adelantar la respectiva investigación.*⁶⁴

Más precisa ha sido sobre tal distinción la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*No hace falta un esfuerzo especial para advertir que el control disciplinario interno y el control interno de gestión, aunque tienen la misma finalidad cual es contribuir al servicio de los intereses generales del Estado estableciendo mecanismos para la adecuada y correcta gestión administrativa, difieren sustancialmente en los objetivos. Mientras el control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas, el control interno de gestión se encuentra encaminado a lograr la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, tendiente a la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado.*⁶⁵

Así, es del ejercicio de la función de control disciplinario por parte de las oficinas al interior de las entidades estatales por el que se ha discutido su

⁶⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicios Civil. Decisión del 2 de Junio de 1998. C. P. César Hoyos Salazar. Radicación No. 1118.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-996 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

tarea y orientado su quehacer administrativo a la luz de los enunciados constitucionales y el Régimen Disciplinario vertido en la Ley 734 de 2002.

2.1. La orientación del ejercicio del Control Disciplinario Interno.

Con la vigencia de la Ley 734 de 2002 y por consiguiente ante el cumplimiento del mandato en ella contenido en su artículo 76 respecto a que *toda entidad u organismo del Estado (...) deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores*⁶⁶, se inició el ejercicio del Control Disciplinario Interno. Una de las primeras cuestiones debatidas fue el contenido de la Circular conjunta DAFP-PGN núm. 01 de 2 de abril de 2002 expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual se *“desarrolla la implementación u organización de la Unidad u Oficina de Control Interno Disciplinario”*⁶⁷. Así, la orientación administrativa para la implementación de las Oficinas de Control Disciplinario Interno se demandó en acción de nulidad, resolviéndose por el Consejo de Estado en su momento:

Si bien el inciso 32 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 puede dar a entender que le da un carácter vinculante a las recomendaciones que en él se prevé, al indicar que la implementación del control interno disciplinario se hará de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento Administrativo de la

⁶⁶ Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Ley 734 de 2002, artículo 76. Bogotá: Leyer. p. 215.

⁶⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública. Circular Conjunta DAFP-PGN No. 01 de 02 de Abril de 2002. [documento en línea]. Disponible en Internet en: En: <http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon.htm>. [Con acceso el 20-02-2010].

Función Pública, y que los apartes atacados parecen contener mandatos o manifestaciones imperativas sobre la materia, el alcance o el carácter jurídico de las mismas está determinado por la connotación del concepto correspondiente a la denominación que le ha dado el legislador, esto es, el de recomendación, que significa sugerencia, solicitud, o, siguiendo el Diccionario de la Real Academia Española, encargo o súplica que se hace a otra persona, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa o asunto. Como tal excluye, entonces, un carácter normativo o imperativo. Si el legislador le hubiera querido dar fuerza normativa a lo que señalara el Departamento Administrativo de la Función Pública para el objeto señalado en el citado numeral, hubiera acudido a otro concepto como, por ejemplo, instrucciones, directrices o disposiciones, de modo que al optar por la expresión recomendaciones ubicó la intervención de dicho organismo en un nivel puramente técnico en este caso, pues de lo contrario lo estaría situando en un ámbito reglamentario, por demás de manera directa de la ley en comento, condición que también adquiriría la intervención de la procuraduría por haber suscrito la circular conjuntamente con aquél, lo cual a simple vista no se adecua al ordenamiento jurídico por cuanto se trata de aspectos concernientes a la estructura orgánica de la Administración Pública, los cuales son del resorte del Congreso de la República, del Presidente de la República y las corporaciones administrativas de elección popular, así como de los gobernadores y alcaldes distritales y municipales. Por consiguiente, la circular impugnada no contiene disposiciones de obligatorio cumplimiento por parte de sus destinatarios, es decir, que tengan efectos vinculantes para ellos, de allí que no es un acto administrativo, luego no es susceptible de control por esta jurisdicción mediante la acción que se ha incoado.

Este ha sido un claro ejemplo en el que la implementación y puesta en funcionamiento del Control Disciplinario Interno ha promovido cambios en las entidades oficiales, y ha sido por tanto, también necesaria una comprensión por parte de los funcionarios y de los administrados, del rol que cumple el Control Disciplinario Interno.

Así mismo, el ejercicio de la función disciplinaria ha debido ser orientado, en tanto la Ley 200 de 1995 planteaba un esquema orgánico diferente en la aplicación de la disciplina al interior de la Administración. Por el artículo 57 de la Ley 200 de 1995 se preveía que *“la investigación disciplinaria se adelantará por el organismo de control interno disciplinario o por el funcionario que señale el jefe de la Entidad o de la dependencia regional o seccional y deberá ser de igual o superior jerarquía a la del investigado”* y que *“la investigación se realizará de conformidad con lo previsto en este Código”*. En este sentido, y a manera de ejemplo, en muchos casos, cuando se trataba de la investigación y sanción de una falta disciplinaria catalogada como gravísima, la competencia era asumida por el jefe de la entidad y no por el superior jerárquico del funcionario disciplinable. De manera que la centralización de la función disciplinaria en la Oficina de Control Disciplinario Interno dado por el Régimen Disciplinario vigente, impuso ciertos cambios a como se venía aplicando la normatividad precedente. Pueden considerarse dos referentes jurisprudenciales de las Altas Cortes, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, ante la aplicación de la Ley Disciplinaria y su transición de la Ley 200 de 1995 a la Ley 734 de 2002:

Del Consejo de Estado, en su Sala de lo Contencioso Administrativo:

De la lectura sistemática de tales disposiciones se infiere que en la Ley 200 de 1995 se preveían dos clases de procesos disciplinarios según la instancia, uno de única y otro de doble instancia. El primero para faltas leves, y el segundo para faltas graves o

gravísimas. En este último, la segunda instancia estaba asignada al nominador, y en cuanto a la primera instancia se puede decir que establecen dos situaciones: Una en donde existe la Unidad u Oficina de Control Interno Disciplinario en el organismo respectivo y la otra en la cual no existe dicha oficina, no obstante que en virtud del precitado artículo 48 debía ser constituida en toda entidad u organismos del Estado, excepto la rama judicial. El artículo 48 en cita establece que la oficina de control disciplinario interno debe “conocer”, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, de modo que este “conocer” al estar referido a los procesos disciplinarios en su primera instancia involucra todas las etapas de esa primera instancia, hasta su conclusión, es decir, la indagación preliminar, la investigación y la decisión e incluso el recurso de reposición, puesto que no se hace distinción alguna de tales etapas en la mencionada instancia. Es claro que cuando se está ante faltas graves o gravísimas la norma distribuye o asigna las competencias atendiendo las instancias del mismo y no las etapas que lo conforman, de suerte que no hay sino dos autoridades competentes: una que conoce íntegramente de la primera instancia, la cual viene a ser la Oficina de Control Disciplinario Interno, cuando existe, o, en caso contrario, el Jefe de la dependencia o seccional respectiva, y dos, la que conoce de la segunda instancia, que en todo caso es el nominador o jefe del organismo.⁶⁸

Y de la Corte Constitucional, en ejercicio de la resolución de una demanda de inconstitucionalidad, precisamente frente a la normatividad que regula el Control Disciplinario Interno en el nuevo Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos:

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 22 de Noviembre de 2002, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número: 11001-03-24-000-2001-0158-01(7061).

En el contexto del nuevo Código, el trámite disciplinario en primera instancia ya no es competencia del superior inmediato, al cual de acuerdo con el artículo 51 del Código, únicamente le corresponde "(...) cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales (...)” llamar la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. De conformidad con la misma disposición, este llamado de atención no da lugar a antecedente disciplinario.⁶⁹

Sin embargo, no puede desconocerse que la normatividad actual ha heredado de la Ley 200 de 1995, desde la institucionalización orgánica, el resguardo de cánones constitucionales como el debido proceso, defensa, contradicción y doble instancia que exige el artículo 29 superior.

Si bien el artículo 57 de la Ley 200 de 1995 le atribuye a la oficina de control interno la facultad de adelantar las respectivas investigaciones disciplinarias, cuando hubiere lugar a ello, esto no significa una delimitación o restricción en el ejercicio de sus funciones pues resulta forzoso armonizar esta disposición con lo dispuesto en el artículo 61 de la misma ley, para comprender que igualmente le asiste a esa oficina la de proferir los correspondientes fallos en primera instancia.⁷⁰

Y en igual sentido, la Corte Constitucional ha considerado que es de imperativa necesidad la garantía de la doble instancia en tratándose del ejercicio administrativo de las Oficinas de Control Disciplinario Interno: “*En el origen de la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la*

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1061 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 18 de Junio de 2008, C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Radicación número: 25000-23-25-000-2000-02814-01(0316-05).

presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta.”⁷¹

Indudablemente la expedición de la Ley 743 de 2002 tuvo como referente el ejercicio y vigencia de más de un lustro de la Ley 200 de 1995, siendo su característica más mencionada el amplio catálogo de faltas disciplinarias y las drásticas sanciones consecuentes. Para la doctrina nacional mayoritariamente avalada, *“la ley 734 de 2002 o nuevo Código Disciplinario Único (...) mantiene los niveles normativos óptimos, incluso los mejora, para la construcción de una dogmática del derecho disciplinario autónoma e independiente. Es, además, un estatuto trabajado con miras a solucionar y proponer un sistema sólido en materia de sanciones disciplinarias con capacidad preventiva suficiente como para pensar que por primera vez tiene nuestro país una verdadera herramienta efectiva en la lucha contra al corrupción.”⁷²*

De esta normatividad, el examen de constitucionalidad frente a ciertos apartes del Artículo 76 culminó con su declaratoria de exequibilidad, sentándose además ciertas reglas de orden jurisprudencial por las cuales se ha tenido que *“el control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados.”⁷³* Sin embargo, desde antes de la expedición de la Ley 734 de 2002, en vigencia del derogado Código Disciplinario Único de 1995, la jurisprudencia constitucional ha orientado la aplicación normativa para el ejercicio de la disciplina administrativa. Resulta interesante recordar la manifestación de la Corte respecto a que *“la interpretación de todas las*

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷² GÓMEZ PAVAJEAU. CARLOS ARTURO. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. p. 137.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-1061 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

normas jurídicas de rango legal siempre debe estar acorde con lo dispuesto en el Texto Fundamental. En otras palabras, la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de la interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarden coherencia con los fines, valores, principios y derechos expuestos en la Constitución.⁷⁴ Y en este sentido es que para la Corte Constitucional:

No resulta contrario a la Carta la radicación de competencias del ejercicio del poder disciplinario en otros órganos y entidades del Estado. Al contrario, esa desconcentración de la función disciplinaria hace más efectiva la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado en todas las ramas y órganos del poder público. Así el control disciplinario puede cumplir con sus finalidades y objetivos, pues, como lo ha dicho esta Corporación, se trata de un presupuesto necesario para que en un Estado de Derecho se garantice el buen nombre y la eficiencia de la administración, y se asegure que quienes ejercen la función pública lo hagan en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los asociados.⁷⁵

Es así que el control disciplinario interno, desarrollado por la ley a partir de la Constitución, y que es el que se ejerce por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración,⁷⁶ adquiere legitimidad en su aplicación, lo que coadyuva a la vigencia material y la eficacia de la ley disciplinaria.

Finalmente, la orientación del ejercicio del Control Disciplinario se ejercita por el Ministerio Público, cuando desempeña su función constitucional de

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-468 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-996 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁶ *Ibidem*.

garantizar los intereses estatales y la representación de la ciudadanía ante el Estado.

Diversas conceptualizaciones se hallan de la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Disciplinarios, que en atención a la Ley Disciplinaria y las reglas jurisprudenciales atiende las consultas formuladas por las entidades estatales. A manera de ejemplo, puede observarse:

De la reglamentación vista, se colige que el poder disciplinario se concentra en una única autoridad interna, cual es la oficina de control disciplinario y en ella se radica la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios; facultad que debe operar en relación con todos los servidores de la entidad, pues no se hace ninguna distinción al respecto por concepto de rango o condición, esa la razón para que se requiera una dependencia “del más alto nivel”; Para ello y a fin de garantizar la segunda instancia ante el nominador, la circular en mención, que contiene los parámetros para la implementación de la misma, determina que la unidad, independientemente de la denominación o forma que adopte, se adscriba o pertenezca al segundo nivel jerárquico dentro de la estructura organizacional de la entidad y expresamente precisa que su competencia cubija a todo funcionario cualquiera sea la naturaleza del cargo y el nivel del empleo.⁷⁷

Y así mismo, en atención al poder preferente del que está facultado el Ministerio Público en asuntos disciplinarios, ha podido observarse:

Sobre las actividades que puede desplegar el funcionario de la Procuraduría en torno a las actuaciones disciplinarias que cursan

⁷⁷ GÓMEZ STRACH, Silvano. Concepto PDC No. 6200 del 15 de octubre de 2002, de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios. [documento en línea]. Disponible en Internet en: <http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon.htm>. [Con acceso el 20-02-2010].

en las oficinas de control interno disciplinario, debe tenerse presente que esta entidad ostenta en ese campo el poder preferente, de acuerdo con lo señalado por la Constitución Política (artículo 277) y lo desarrollado por el Código Disciplinario Único (artículos 3 y 69 Ley 734 de 2002) y la Resolución 346 de 2002, emitida por el señor Procurador General. Conforme a ello, es posible que la Procuraduría a través de los respectivos funcionarios competentes, pueda 1) Iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas y asumir la segunda instancia. 2) Por decisión motivada, de oficio a petición de parte, avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias de control disciplinario.⁷⁸

De manera que el ejercicio del Control Disciplinario Interno cumple el mandato constitucional por el cual se debe garantizar el adecuado funcionamiento del Estado a través de la vigilancia del ejercicio de la función pública. Es allí donde la disciplina administrativa adquiere su legitimidad, toda vez que se asegura el cumplimiento de los fines estatales en el marco de la especial relación legal y reglamentaria en la que se encuentran subordinados los funcionarios públicos.

La propia organización administrativa y del poder político prevista en la Carta Política de 1991 permite la existencia de un control disciplinario externo a cargo del Ministerio Público, que además está facultado con un poder preferente sobre el control disciplinario interno, adelantado por un organismo especialmente destinado para conocer, investigar y sancionar las faltas disciplinarias que entorpecen la actividad pública y deslegitiman el actuar estatal.

⁷⁸ RUEDA, María Leonor. Concepto PDG 262 del 10 de Agosto de 2006, de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinario. [documento en línea]. Disponible en Internet en: En: <http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon.htm>. [Con acceso el 20-02-2010].

El Control Disciplinario Interno tiene por tanto, fundamento constitucional y legal y es en la Administración Pública una expresión del control formal estatal, en el que la potestad sancionadora del Estado se materializa para hacer efectivas unas características garantías sociales por las cuales se entiende que el Estado de Derecho es un Estado Social de Derecho en el marco de la Comunidad Internacional, cercano a la promoción de los derechos humanos y partícipe del monopolio legítimo de la fuerza.

CAPÍTULO II

El ejercicio del Control Disciplinario Interno en la Alcaldía Municipal de Pasto.

En este capítulo se describe los datos hallados a partir de la revisión efectuada a los archivos de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía del Municipio de Pasto, cuyo propósito ha sido la identificación de la clase de faltas disciplinarias que en forma reiterada son investigadas por el Control Disciplinario Interno de la entidad territorial municipal. Igualmente se ha podido conocer la tendencia respecto del tipo de sanciones impuestas y el nivel de cumplimiento de los fallos disciplinarios adoptados.

Los datos cuantitativos recopilados corresponden a la información posibilitada y obtenida del Archivo de la Alcaldía, bajo la autorización de la Jefe de Control Disciplinario Interno y de la Jefe de Archivo y Gestión Documental de la Alcaldía de Pasto.

2. La Dirección de Control Interno Disciplinario en la Alcaldía Municipal de Pasto.

Previo el mandato vinculante del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, por el cual toda entidad pública deberá organizar la oficina encargada de adelantar la función disciplinaria interna, la Administración, en atención a la Circular Conjunta del Departamento Administrativo de la Función

Pública y la Procuraduría General de la Nación, debió considerar el marco de acción funcional de esta unidad *del más alto nivel*. Un referente de ello se encuentra en cumplimiento del Decreto 1749 de 2002, por el que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, crea la Oficina de Control Disciplinario Interno, previendo una misión y visión del siguiente tenor:

(...)

MISIÓN

Conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que deban adelantarse contra los funcionarios y exfuncionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de acuerdo con las competencias asignadas por la ley.

VISIÓN

Es una Oficina del más alto nivel de elevada exigencia académica y profesional, sustentada en principios y valores institucionales que busca promover y consolidar en los servidores públicos la vocación hacía el desempeño eficiente y eficaz de la función pública.⁷⁹

Como puede observarse, el ejercicio funcional de este organismo atiende al mandato del precitado artículo 76 del Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Y así figura también para las Unidades de Control Disciplinario Interno de las entidades territoriales descentralizadas. La denominada *Dirección de Control Interno Disciplinario* de la Alcaldía de Pasto tiene por misión, visión y funciones las siguientes:

Misión

Es una dependencia encargada de efectuar la vigilancia de la

⁷⁹ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Decreto 1749 de 2002.

conducta oficial de los servidores públicos de acuerdo a las competencias asignadas por el código disciplinario para garantizar el ejercicio oportuno, eficiente y eficaz de la función pública.

Visión

La Oficina de Control Interno Disciplinario fortalece la eficiencia y eficacia en la Administración Municipal, propende por unos servidores públicos competentes y comprometidos con la Institución y la sociedad Pastusa logrando que se de cumplimiento a la normatividad vigente.

Funciones

Conocer, tramitar y resolver los procesos disciplinarios de los servidores públicos de la Administración Municipal conforme a la competencia señaladas por el Código Único Disciplinario.⁸⁰

2.1 Panorama del Control Disciplinario Interno en la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto.

La denominada *Dirección de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Pasto*, estructurada a la luz del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, debe atender la función disciplinaria frente a las faltas disciplinarias en que incurran los servidores públicos vinculados a la entidad territorial municipal en cada una de sus Direcciones y Secretarías.

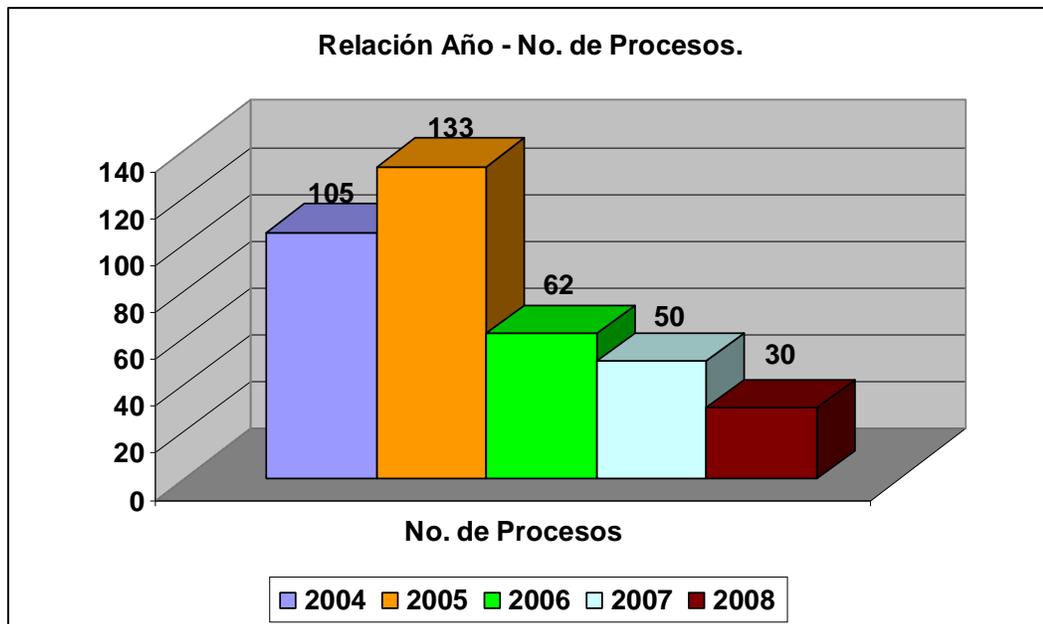
Para la obtención de la información necesaria con la cual lograr un referente estadístico válido, se trabajó con una muestra poblacional, correspondiente a un número de procesos determinado por los hallazgos

⁸⁰ Alcaldía de Pasto. Dirección de Control Interno Disciplinario. [documento en línea]. http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=317:direccion-de-control-interno-disciplinario&catid=109:despacho-del-alcaldede&Itemid=98 [Consultado en 20-02-2020].

permitidos en la Oficina de Archivo y Gestión Documental de la Alcaldía de Pasto. Esta información permitió también, circunscribir un rango temporal. De esta manera, se tuvieron los siguientes datos:

Una relación inicial del número de procesos por año, a partir del año 2004, hasta el año 2008. Todos estos procesos se iniciaron y terminaron en vigencia de la Ley 734 de 2002.

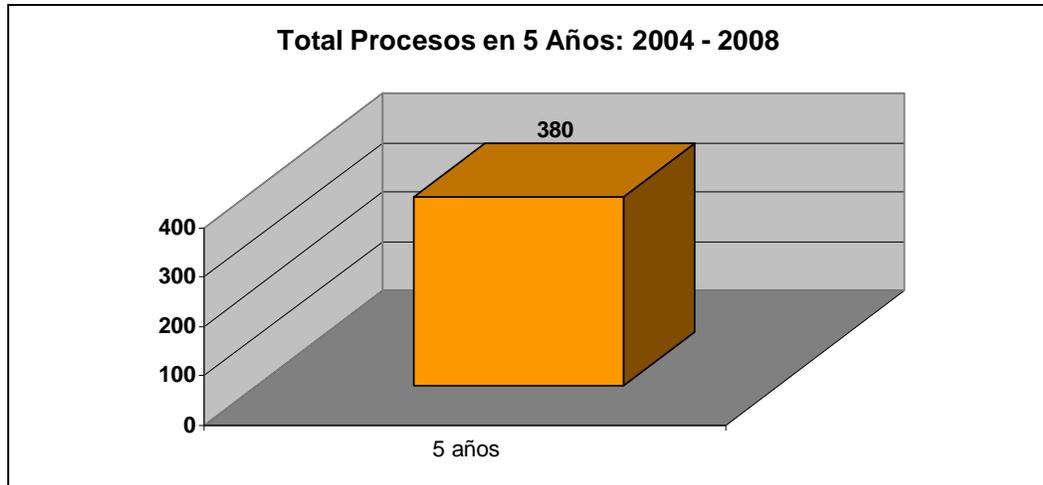
Gráfico No. 1. Relación del Número de Procesos por año:



Así, pudieron revisarse de los documentos que reposan en la Oficina de Archivo y Gestión Documental de la Alcaldía de Pasto, un total de 380 expedientes. La muestra poblacional obtenida durante este trabajo se validó de la información brindada por la Jefe de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía, en tanto el promedio de procesos que maneja anualmente esta Dirección es de un número aproximado a 100.⁸¹

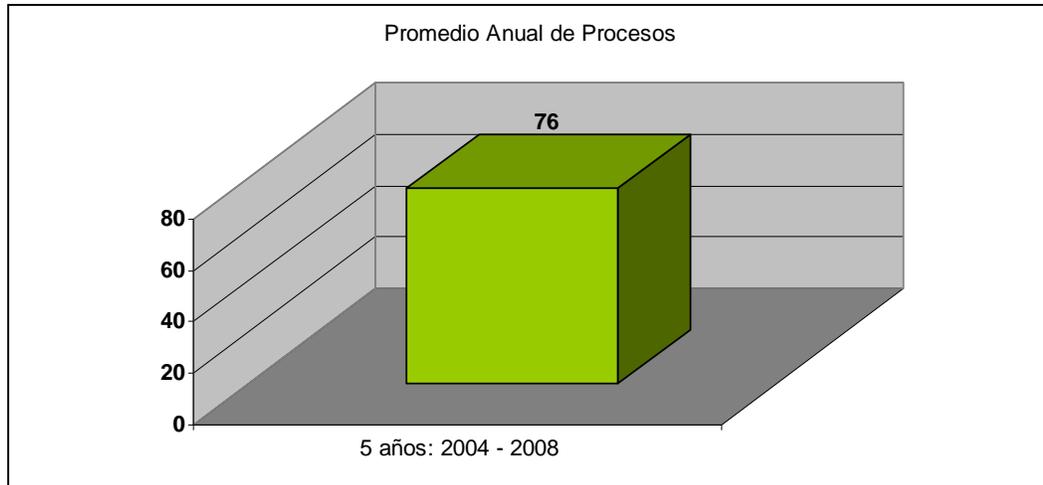
⁸¹ Entrevista con María Constanza Jurado Bravo. Jefe de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto. Diciembre 23 de 2009.

Gráfico No. 2. Volumen total de procesos.



Con el valor obtenido del volumen total de procesos o expedientes revisados, ha podido conocerse el promedio de procesos por año que atiende esta Dependencia, siendo un valor aproximado de 76 procesos. Este valor, comparado con los datos brindados por la Jefe de Control Disciplinario permite validar la información, si se tiene en cuenta que solo un número parcial de los procesos surtidos durante los años 2007 y 2008 reposan en el Archivo de la Alcaldía.

Gráfico No. 3. Promedio Anual de Procesos que Atiende la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Pasto entre los años 2004 y 2008.



Considerando los datos hasta el momento expresados, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto, ha dado apertura, durante los años 2004 a 2008, en promedio, a 6 procesos disciplinarios mensualmente. Exponiendo ello que cada semana, al menos existe una noticia y la potencial realización de una falta disciplinaria. En principio, tal indicador cuantitativo ratificaría la necesidad del Control Disciplinario al interior de la Administración Municipal y, principalmente, la necesidad de una labor preventiva respecto del idóneo cumplimiento de las funciones públicas por parte de los servidores del ente territorial.

De otro lado, ha podido conocerse, en relación a los procesos aperturados y tramitados en la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto, aquellos que, en ejercicio del derecho de contradicción y segunda instancia, han sido impugnados ante el Alcalde Municipal. En el siguiente gráfico, se expone el número de asuntos que la

Oficina Jurídica del Despacho del Alcalde Municipal ha debido conocer en virtud de la apelación del acto administrativo sancionador emitido en primera instancia por la Oficina de Control Disciplinario Interno:

Gráfico No. 4. Procesos Disciplinarios Elevados a la Segunda Instancia Durante los Años 2004 y 2005.

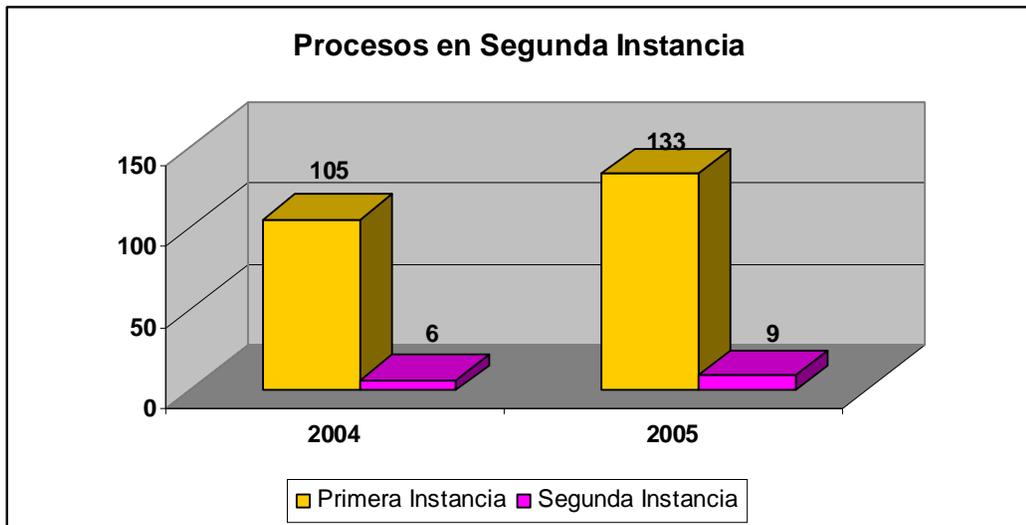
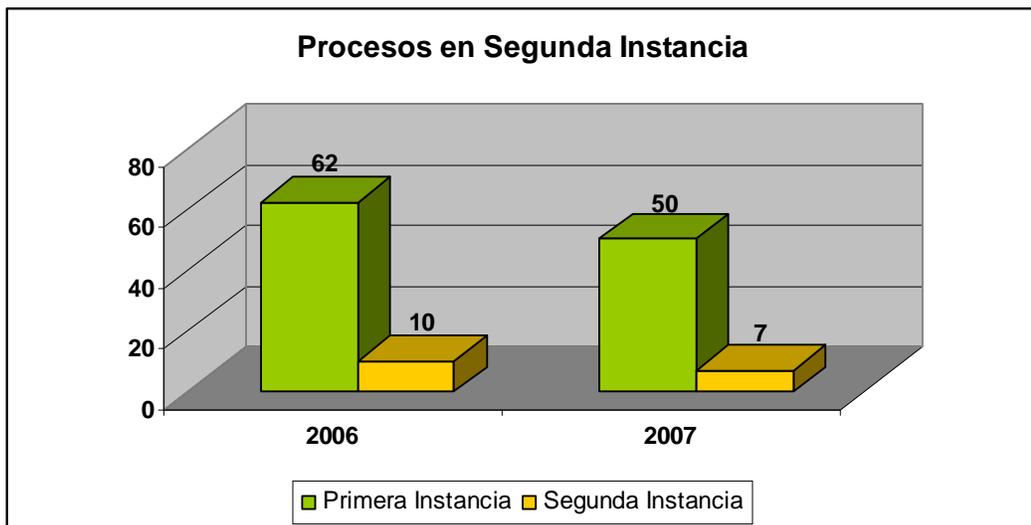


Gráfico No. 5. Procesos Disciplinarios Elevados a la Segunda Instancia Durante los Años 2006 y 2007.



Puede observarse así, que entre los años 2004 y 2007, el número máximo de procesos que se impugnó a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto fue de 10.⁸² Entre los procesos que se elevaron a la segunda instancia, se encuentra la investigación de faltas disciplinarias descritas en los expedientes como *la no resolución de derecho de petición dentro del término legal, la recepción de dinero para adelantar trámite propio de las funciones asignadas, irregularidades en el manejo de nómina, detrimento del patrimonio público, depuración de archivo sin agotar el procedimiento establecido, irregularidades en la contratación pública, expedición irregular de actos administrativos, inasistencia al puesto de trabajo, falsificación y uso de documentos oficiales, recepción de dineros para no cobrar tributos y agresiones.*

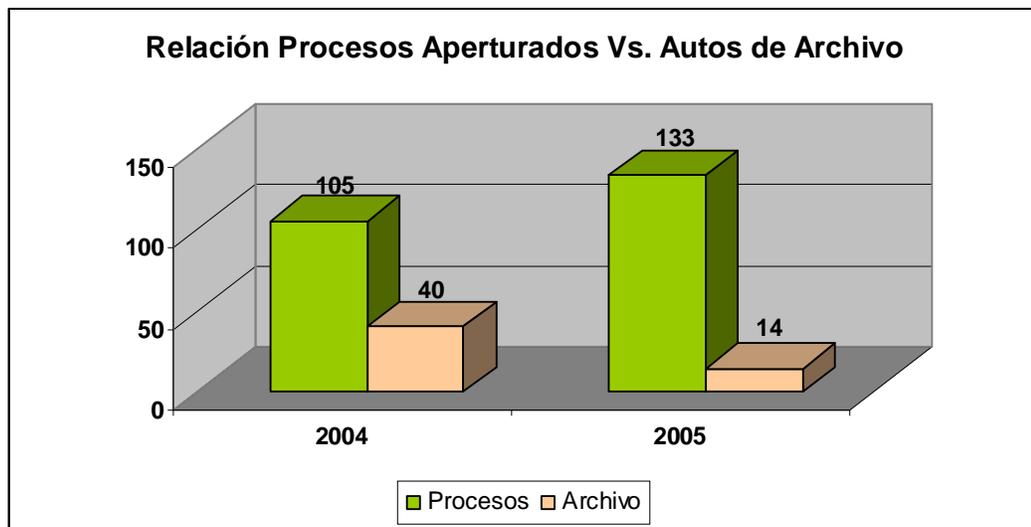
Así, entre la gama de descripciones realizadas por el funcionario del Control Disciplinario Interno, pueden destacarse aquellas que atentan contra el erario público, la irregularidad en la contratación pública y otras como la falsedad y uso de documentos públicos falsos para obtener un interés propio, entendidas como conductas que no solo atentan contra el cabal funcionamiento de la actividad estatal, y por ello reciben la calificación de la responsabilidad disciplinaria, sino también por la posible existencia de responsabilidad penal y administrativa. Este tipo de faltas graves a la luz del Régimen Disciplinario Vigente, según la información obtenida del Archivo de la Alcaldía, tienen una comisión menor en la Administración Municipal.

De igual modo, es interesante destacar el número de autos, que en la etapa procesal de la indagación preliminar, se archivan o profieren inhibitorios por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto. Puede observarse que en el primer año de la aplicación de la Ley

⁸² Aquí no se ha integrado la información parcial hallada en la Oficina de Archivo y Gestión Documental de la Alcaldía de Pasto durante el año 2008, debido a que en los procesos revisados, únicamente se tramitó la primera instancia, esto es, los procesos se abrieron y terminaron en sede del Control Disciplinario Interno.

734 de 2002, el número de noticias disciplinarias archivadas por falta de mérito investigativo fue considerable, en una relación de 105 procesos a 40 autos de archivo, significa que casi la mitad de las noticias disciplinarias, que para ese año fueron el volumen de procesos efectivamente tramitados, no tuvieron relevancia disciplinaria.

Gráfico No. 6. Comparativa entre Procesos de Investigación Disciplinaria y Autos de Archivo en la Etapa de Indagación Preliminar.

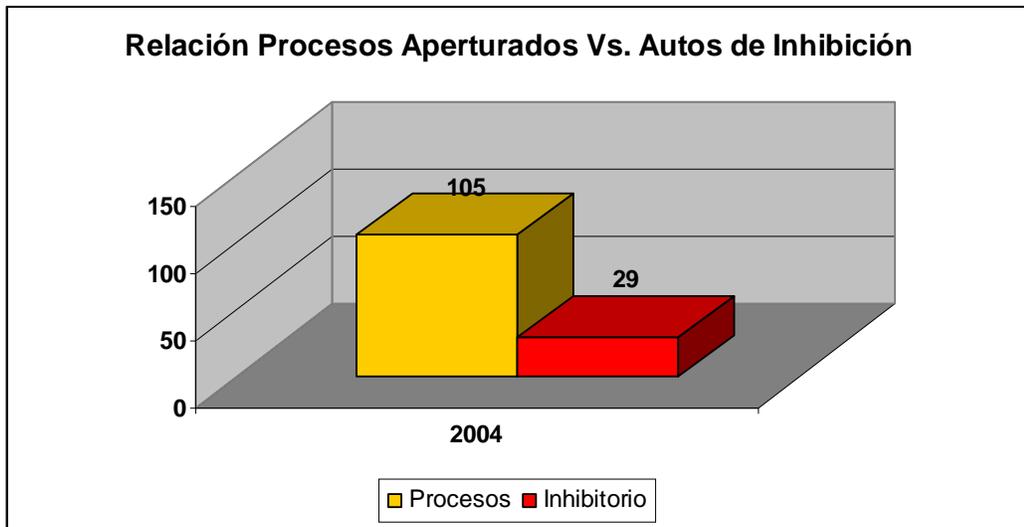


Respecto a los autos de inhibición del Jefe del Control Disciplinario Interno, puede recordarse el parágrafo 1° del Artículo 150 del Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos, por el cual “*cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.*”⁸³ Al respecto, de los datos obtenidos, puede destacarse los encontrados durante el año 2004 – primer año de vigencia de la Ley 743 de 2002 – en el que también se

⁸³ Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Ley 743 de 2002. Bogotá: Leyer. p. 243.

obtiene un valor considerable. Ahora bien, conforme a la información brindada por las funcionarias de la Dirección de Control Interno Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto, este número oscila con una tendencia ascendente respecto del el valor encontrado para el año 2004 en este trabajo investigativo⁸⁴.

Gráfico No. 7. Comparativa entre Procesos de Investigación Disciplinaria y Autos de Inhibición en la Etapa de Indagación Preliminar.



Finalmente, puede destacarse las faltas mayormente cometidas por los funcionarios de la Administración Municipal, cuya sanción efectiva se ajusta a la descripción legal del Régimen Disciplinario vigente, siendo la destitución la sanción más atípica, verificada únicamente cuando se ha comprobado que la conducta desempeñada por el funcionario reviste una ilicitud sustancial de suficiente entidad para enmarcarse en la tipificación de falta gravísima.

⁸⁴ Entrevista con María Constanza Jurado Bravo. Jefe de Control Disciplinario Interno Alcaldía de Pasto. Diciembre 23 de 2009 y Aliriam Marín Bermúdez. Jefe de Control Disciplinario Interno Alcaldía de Pasto – años 2006 a 2009. Abril 29 de 2010.

Las sanciones mayormente aplicadas, conforme a las faltas investigadas y comprobadas son la suspensión en el ejercicio del cargo por comisión de una falta grave en la modalidad culposa de la conducta y, la amonestación escrita por la comisión de faltas disciplinarias leves culposas.

A continuación se presenta, a manera de ejemplo referencial, una relación de las faltas mayormente cometidas durante los años 2004 a 2008 en la Administración Municipal de Pasto, obtenidas de la muestra poblacional considerada de la información permitida por el Archivo de la Alcaldía Municipal:

Tabla No. 1. Relación Tipificación y Descripción de Faltas Disciplinarias por el Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto.

CONTRA EL ART. 50; 34 NUM. 1,2 LEY 734 DE 2002. RESOLUCIÓN 060 DE 2001.	CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN HORARIO DE TRABAJO.
FALTAS ARTÍCULO 34, NUM. 2,15. ARTÍCULO 35 NUM. 1, ARTÍCULO 48. CALIFICACION GRAVÍSIMA DOLOSA.	HALLAZGO FISCAL. DETECCIÓN DE DESCARGOS POR CAJAS EN DÍAS NO LABORABLES E IRREGULARIDADES EN CUMPLIMIENTO FUNCIONES
FALTAS: LEY 734/02: ART. 34 NUM 1,2,6,7 ART. 35 NUM, 1,7.	POR AUSENTARSE DEL SITIO DE TRABAJO EN DOS JORNADAS
FALTAS: LEY 734/02: ART. 34 NUM, 1, 2, 11; ART. 35 NUM 1,7. ESTATUTO BÁSICO ADMÓN DECRETO 543 DE 1993, ART. 168; ACUERDO 140 DE JULIO DE 1994. ART. 33 NUM 1. CALIFICACION LEVE DOLOSA	POR NO PRESENTARSE A TRABAJAR.
FALTAS: ART. 34 NUM1, 2 ART. 35 NUM 1,8. LEY 734 DE 2002. CALIFICACION GRAVE DOLOSA.	POR NO RESPONDER PETICION EN EL TÉRMINO LEGAL
FALTAS: LEY 734 DE 2002 NUM 1,2, ART. 35 NUM 1. ART. 48 NUM 48. CALIFICACION GRAVE DOLOSA.	POR ASISTIR A TRABAJAR EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ

ART. 34 NUM 1. ART. 35 NUM 1. CALIFICACION GRAVE DOLOSA.	RECIBIR DINERO PARA ADELANTAR TRÁMITE.
FALTAS CONTRA LEY 200 DE 1995. ART. 40 NUM 1 (Dctos. 2277 de 1979 arts. 10-13 y dectos reglamentarios 259 de 1981, 709 de 1996), NUM 8, 21. ART. 41 NUM 15, 19. ART. 25, NUM 1,4. CALIFICACION GRAVÍSIMA DOLOSA.	IRREGULARIDADES EN ESCALAFÓN
FALTA ART. 34 NUM 1 (DCTO 543 DE 1993; ACUERDO 140 DE 1994, ART. 33 SOBRE JORNADA LABORAL, ESTATUTO BÁSICO ADMON PERSONAL); ART. 34 NUM 6, 11; ART. 35 NUM 1. CALIFICACION LEVE DOLOSA.	POR NO ASISTIR A LABORAR
FALTAS CONTRA LEY 734 DE 2002: ART. 34 NUM 1,2; ART. 35 NUM 1. ART. 48 NUM 43. CALIFICACION GRAVISIMA DOLOSA.	POR IRREGULARIDADES EN FUNCIONES DE MANEJO DE NOMINA.
FALTAS CONTRA LEY 734 DE 2002: ART. 34 NUM 2, ART. 35 NUM 1. ART. 48 NUMS 1,2,49. LEY 769 DE 2002 ART 135, PAR. 1. CALIFICACION GRAVISIMA DOLOSA	IRREGULARIDADES AL ENTREGAR COMPARENDOS IMPUESTOS, 7 DIAS DESPUÉS DE LO NORMADO.
FALTA LEY 734 DE 2002. ART. 34 NUM 1, 2, 15; ART. 35 NUM 1, ART. 48 NUM 55. CALIFICACION GRAVISIMA DOLOSA.	ABANDONO DEL CARGO
FALTAS: LEY 734 DE 2002: ART. 34 NUM 1. ART. 35 NUM 1,9. CALIFICACION GRAVE DOLOSA.	IRREGULARIDADES EN EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES
FALTAS LEY 734 DE 2002: ART. 34 NUM 1, 7; ART. 35 NUM 1. DECRETO 543 DE 1993, PARAGRAFO 1 ARTÍCULO 170. CALIFICACION GRAVE DOLOSA	INASISTENCIA A TRABAJAR

Es así que los datos hallados en la información posibilitada por la Oficina de Archivo y Gestión Documental de la Alcaldía de Pasto expone que en la aplicación de la Ley 734 de 2002, la Administración Municipal ha tenido que afrontar la aplicación de una normatividad que impuso cambios respecto a la dinámica sustancial (catálogo de faltas) y procesal, que

preveía la Ley 200 de 1995. Este cambio cuyo propósito es el cabal ejercicio de la función pública ha ido cumpliendo su función preventiva frente a los servidores públicos, no obstante, en las diversas actividades que tiene que atender la Administración Municipal, el volumen de asuntos disciplinarios que debe conocer la Dirección de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Pasto, sigue estando por el promedio del centenar de procesos anuales, indicador que demuestra la necesidad de intensificar el carácter preventivo ante la comisión de la falta disciplinaria, como otro de los aspectos que interesan a la función administrativa por la cual se ejerce la potestad sancionadora del Estado en procura de la prevalencia del cumplimiento de sus fines esenciales y el interés general.

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el Derecho Disciplinario constituye uno de los saberes jurídicos más relevantes en el Derecho Público habida cuenta que su ejercicio es clara manifestación del control formal que ejerce el Estado a través del Derecho.

La potestad sancionadora que ejerce el Estado a través de la disciplina administrativa se legitima *per se* cuando promueve la correcta aplicación de la función pública, el resguardo de los principios que la orientan y especialmente, el cumplimiento de los fines estatales hallados en el artículo 2° de la Carta Política del año 1991.

No hace falta mencionar las dificultades administrativas a pesar de las cuales el Estado Colombiano debe cumplir su quehacer público mediante la articulación de la Administración. Los fenómenos políticos, económicos e ideológicos que se dan en la Región, son suficientes para comprender que en las entidades territoriales descentralizadas, agudos conflictos se suscitan entorpeciendo la actividad estatal.

A ello se suma el apartamiento del cabal desarrollo de las funciones que debe cumplir el servidor público. Este sujeto disciplinable, en razón de la relación legal y reglamentaria por la cual está subordinado a la vigilancia estatal, incurre en responsabilidad de orden disciplinario cuando de su conducta se verifica una ilicitud sustancial en la amplia tipificación de faltas plasmadas en el Régimen Disciplinario vigente. Si bien proscrita la responsabilidad objetiva y debiéndose surtir la responsabilidad disciplinaria a título de dolo o culpa, el estricto catálogo de sanciones del Régimen Disciplinario es muestra de la gran responsabilidad que el

servidor público o el particular con funciones públicas y hasta los particulares que manejan dineros del erario público, deben considerar en el ejercicio cotidiano de sus quehaceres, pues el alcance de los fines estatales incumbe a la esfera pública y sus servidores son motor dinamizador de la Administración. No puede así el servidor público faltar a los principios que orientan la función administrativa, ni promover en su labor un actuar lejano del sentido de la función pública, cuyo fin es en últimas, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y las leyes.

Ahora bien, ha podido esbozarse de la revisión doctrinaria, jurisprudencial y documental respecto al Control Disciplinario Interno, que este se ejerce precisamente para asegurar la prevalencia del orden jurídico y por tal del Estado de Derecho.

En el marco del constitucionalismo moderno, para todo Estado, como el Colombiano, en el que se acepta la materialización de los derechos humanos y la participación en la institucionalización de la comunidad internacional, el monopolio de la potestad coercitiva o sancionadora en cabeza de la esfera pública, indica a sus servidores, los servidores de lo público, que para la construcción de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es necesario el ejercicio funcional ciñéndose al principio de responsabilidad jurídica y el respeto por los bienes jurídicos comunes al Estado y a los asociados.

Finalmente, con este trabajo de investigación ha podido darse inicio al desarrollo del objetivo concreto del diseño de la visión de la oficina de control disciplinario interno en el municipio de Pasto.

Con los datos posibilitados por la Alcaldía Municipal de Pasto, a través de los funcionarios encargados del Control Disciplinario Interno y del Archivo

y Gestión Documental, ha podido comprobarse que la Administración Municipal ha superado la transición de regímenes disciplinarios – de la Ley 200 de 1995 a la Ley 743 de 2002 –. Si bien los indicadores cuantitativos preliminares que pudieron trabajarse a partir de la información hallada en el Archivo de la Alcaldía, permiten observar ciertas tendencias, como el considerable volumen de procesos que debe atender la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto, es lo cierto que la continuación de este estudio, tal como se ha trazado por su Directora, permitirá consolidar la información y su análisis para dilucidar la Prospectiva del Control Disciplinario, en principio, desde el referente institucional de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Puede expresarse que los datos obtenidos permiten afirmar que se hace necesario para el Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Pasto, el fortalecimiento en aspectos formales, tales como la sistematización de su archivo y la auditoría a su propia función administrativa, con el propósito de identificar los fenómenos que dificultan su función disciplinaria, que si bien, por mandato legal se ejerce *ex post facto* al acaecimiento de la conducta que significa falta disciplinaria, permitirán retroalimentar el ejercicio burgomaestre para la prevención de la comisión de faltas disciplinarias y el incentivo al ejercicio de las funciones públicas en real y efectiva garantía del interés general y los principios rectores de Derecho Público que la orientan.

Por último, a manera de conclusión general, desde los dos objetivos específicos abordados en este trabajo, al comprender la implementación y desarrollo del control disciplinario interno en la alcaldía del municipio de Pasto, desde la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002, se observa que esta Oficina de Control no sólo ha tenido que asumir el cumplimiento del mandato constitucional hallado en el artículo 209 de la Carta Política y delineado por la Ley 734 de 2002, sino que así mismo, ha debido orientar su quehacer administrativo conforme a la evolución de un saber jurídico

que en el Derecho Público perfecciona cada vez más su sentido y alcance. En este orden de ideas, ha podido comprenderse que las construcciones doctrinales y especialmente la obligatoriedad del precedente jurisprudencial han tenido un rol superlativo en la aplicación del régimen disciplinario de los servidores públicos adscritos al ente territorial. Ahora bien, sin que sea dable detenerse en este debate, pues en sí mismo implica un estudio independiente, puede afirmarse que el consenso en la aplicación de la Ley Disciplinaria permitirá la vigencia material de sus postulados, en procura de la protección de los intereses estatales cuando los destinatarios de la Ley Disciplinaria articulan el ejercicio de la función pública. Será entonces en la práctica administrativa de la disciplina sobre los servidores estatales del ente territorial que se promueva los aspectos preventivos y correctivos a través de los cuales el poder coercitivo del Estado se materializa. De ahí que esta álgida función disciplinaria deba ser dirigida bajo estrictos criterios jurídicos, en el marco constitucional vigente cuyos postulados le informan y legitiman.

BIBLIOGRAFIA

BASTIDAS PATIÑO, Adriana. *El Derecho Disciplinario, un límite real el ejercicio de la autonomía universitaria en Colombia*. Tesis de Maestría en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. 2008.

BENAVIDES, José Luís. La reforma de la Ley 80 de 1993 – Mucho ruido y pocas nueces, En: Lecciones de derecho disciplinario. Vol. 6. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2007.

BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Temis. 2002.

BRITO RUÍZ, Fernando. *El procedimiento disciplinario de los servidores públicos*. Bogotá: Nueva Jurídica. 2009.

BULLA ROMERO, Jairo Enrique. *Derecho Disciplinario*. Bogotá: Ibáñez, 3 Ed., 2009.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 1° de Noviembre de 2007. M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del 4 de Diciembre de 1995, Número de Radicación 756. C.P. Roberto Suárez Franco.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicios Civil. Decisión del 2 de Junio de 1998. C. P. César Hoyos Salazar. Radicación No. 1118.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 22 de Noviembre de 2002, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número: 11001-03-24-000-2001-0158-01(7061).

Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional, Sentencia T-468 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-1061 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 28 de Abril de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell y Sentencia C-827 del 8 de Agosto de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 30 de mayo de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-597 d 6 de noviembre de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Departamento Administrativo de la Función Pública. Circular Conjunta DAFP-PGN No. 01 de 02 de Abril de 2002. [documento en línea]. Disponible en Internet en: En: <http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon.htm>. [Con acceso el 20-02-2010].

FORERO SALCEDO, JOSÉ RORY. En: Prólogo a la obra La falta disciplinaria en la contratación estatal. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009.

GARZÓN RINCÓN, Jesús Alejandro. Reforma al estatuto contractual y derecho disciplinario. En: Lecciones de derecho disciplinario Vol. 10. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Elementos y Propuestas para el Control Contencioso Administrativo de la Actividad Disciplinaria. Bogotá: Doctrina y Ley. 2009.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. Ed. Nueva Jurídica. Vol. 1. 2009.

GÓMEZ PAVAJEAU, Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Nueva Jurídica. 2009.

GÓMEZ STRACH, Silvano. Concepto PDC No. 6200 del 15 de octubre de 2002, de la Viceprocuraduría para Asuntos Disciplinarios. [documento en línea]. Disponible en Internet en: En: <http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon.htm>. [Con acceso el 20-02-2010].

MARTÍNEZ, Hermes. En: Módulo Derecho Administrativo Laboral. Pasto: Universidad de Nariño. 2009.

MAYA VILLAZÓN, Edgardo José. Derecho Disciplinario y Control de Legalidad. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2008.

MAYA VILLAZÓN, Edgardo José. La función disciplinaria como administración de justicia en sentido material y el control de legalidad. En:

Lecciones de derecho disciplinario. Vol. 4. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público e Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. 2007.

MEJÍA OSSMAN, Jaime. MEJIA ACOSTA, Karolina. Temática Jurisprudencial del Proceso Disciplinario. Bogotá: Ed. ABC – Doctrina y Ley. 2008. 1355 p.

MEJÍA OSSMAN, Jaime. QUIÑONES RAMOS, Silvio San Martín. Procedimiento Disciplinario. Ed. Doctrina y Ley. 2004. 431 p.

MEJÍA OSSMAN, Jaime. Régimen Disciplinario. Bogotá: Ed. Doctrina y Ley. 2007. 926 p.

MELÉNDEZ JULIO. Inocencio. En: Teoría de la falta gravísima y juzgamiento disciplinario de los contratos estatales, Tesis de Grado, Maestría en Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 2005.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos. 1994.

OSSA ARBELÁEZ. Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática. Bogotá. Legis. 2009.

PELAEZ HERNANDEZ, Ramón Antonio. Manual para el Manejo de la Prueba con énfasis en el Proceso Disciplinario. Bogotá: Doctrina y Ley. 2009. 352 p.

Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos. Ley 734 de 2002. Art. 76. Bogotá: Leyer.

ROA SALGUERO, David Alonso. ENRIQUE FERRER LEAL. La Falta Disciplinaria en la Contratación Estatal. Bogotá: Nueva Jurídica. 2009.

ROA SALGUERO, DAVID y FERRER LEAL, HÉCTOR ENRIQUE. La Falta Disciplinaria en la Contratación Estatal. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica. 2009.

ROA SALGUERO, David Alonso. Apuntes Prácticos de Derecho Disciplinario. Bogotá: Ibáñez. 2008. 132 p.

ROXIN, Clauss. *Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Fundamentos de la Estructura de la Teoría del Delito*. Barcelona: Marcial Pons. 1997.

SÁCHICA, Luis Carlos, Aproximación crítica a la Constitución de 1991. Bogotá: Ed. Cámara de Comercio de Bogotá. 1992.

SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. YATE CHINOME, Diomedes. DÍAZ BRIEVA, Álvaro. Derecho Disciplinario Parte Especial – Estudio Sistemático de Faltas Gravísimas. Bogotá: Nueva Jurídica. 2009. 288 p.

VELÁSQUEZ GÓMEZ, IVAN. Manuel de derecho disciplinario. Medellín: Librería Jurídica Sánchez. 1996.