

**LA ACCIÓN DISCIPLINARIA A NIVEL TERRITORIAL. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE  
CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO EN LAS ALCALDIAS DE LOS MUNICIPIOS  
GUACHETÁ Y LENGUAZAQUE (2015-2016)**

Presentado por

**YENNY ANDREA JOLA  
JUAN MANUEL PARRA MORA**

Presentado a docente:

**WILLIAM GUILLERMO JIMENEZ  
Posdoctor en Derecho**

Universidad Libre Bogotá  
Facultad de Derecho  
Seccional candelaria  
Centro de Investigaciones Socio Jurídicas



## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>11</b>
<b>EL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
1.1 DERECHO DISCIPLINARIO.....	11
1.1.1 APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL SABER SOBRE LO DISCIPLINARIO.....	17
1.1.2 POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA.....	18
1.2 CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DISCIPLINARIO.....	20
1.2.1. RELACIÓN DE SUJECIÓN.....	22
1.2.2. TIPOS ABIERTOS Y EN BLANCO.....	23
1.2.3. ILICITUD SUSTANCIAL.....	24
1.2.4. INOBSERVANCIA DE LOS DEBERES FUNCIONALES DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	26
1.2.5. SISTEMA DE SANCIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS POR NÚMEROS ABIERTOS. 27	27
1.2.6. INEXISTENCIA DE DOBLE INCRIMINACIÓN POR RAZONES DISCIPLINARIAS Y PENALES.....	28
1.3.2. EL PODER PREFERENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	29
1.3.3. LOS FALLOS SANCIONATORIOS DE OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	33
<b>"CAPÍTULO 2. EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES.....</b>	<b>36</b>
2.1. ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE.....	36
2.2 EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	45
2.3. FUNCIÓN DEL CONTROL DISCIPLINARIO.....	47
2.4 ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO A NIVEL MUNICIPALES.....	49
2.5. PRINCIPALES FALTAS O PROBLEMÁTICAS BAJO CONOCIMIENTO DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	49
2.6. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS.....	51

2.7. ANÁLISIS DEL ROL DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO.....	60
2.8. INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES.....	61
2.9. EL CONTROL DISCIPLINARIO EN LAS ALCALDÍAS DE LOS MUNICIPIOS GUACHETÁ Y LENGUAZAQUE DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.....	62
2.10. SELECCIÓN DE MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA. INDICADORES SELECCIONADOS.....	64
2.11. ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO DISCIPLINARIO.....	66
2.12. OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	66
2.13. REPORTE DE LOS CASOS ENCONTRADOS.....	67
<b>CAPÍTULO 3. RESULTADOS OBTENIDOS.....</b>	<b>68</b>
3.1. LAS QUEJAS RECEPCIONADAS Y ATENDIDAS POR DEPENDENCIA DURANTE LOS AÑOS 2015 Y 2016.....	68
3.2. TRÁMITE DADO A LA QUEJA RADICADA 2015 Y 2016.....	69
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>72</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>75</b>

## INTRODUCCIÓN

Las sociedades se fueron organizando y evolucionando, poco a poco, en la medida que el poder político también evolucionaba. Se pasó de modelos tribales a dinámicas feudales y luego a naciones, en tanto que el poder pasaba de jefes, a señores feudales y monarquías, para pasar a funcionarios del Estados. En cada modelo los agenciadores y detentadores de las acciones de gobierno, juzgamiento, administración de los recursos públicos, producción de normas y leyes, se conjugaban y concentraban en las personas que lideraban, para luego irse tornando en funciones públicas, a las cuales se debían las personas que llegaran a desempeñarlas.

Así, al desligarse del monarca la función pública y pasar a ser desempeñada dicha función por quien fuera designado, elegido o estuviera preparado para ello, podía comenzar a analizarse y evaluarse el trabajo desempeñado por la función pública ante el Estado. Señala Foucault (2002), en sus análisis que la disciplina surgió como un dispositivo de control de los cuerpos entre el siglo XVII y el XVIII, sin que hubiese mediación de un vigilante físico, sino que se encontraba interiorizado en cada persona.

Dicho dispositivo se estructuró a partir de la economía, en el cumplimiento de labores y el cuidado de los equipos y herramientas, en los periodos de trabajo específicamente establecidos para ello, impactando los procesos de formación escolar, la práctica de los oficios religiosos, en los tratamientos médico hospitalarios, en la prisión y con gran despliegue en la vida sexual de todas y cada una de las personas.

Si bien la disciplina ha estado vinculada al desempeño de las personas y en especial de los funcionarios y servidores públicos, el control disciplinario que inicialmente correspondía a dinámicas de vigilancia, se ha ido tornando durante el Siglo XX en una

disciplina del Derecho, que para el caso colombiano ha ido tomando forma desde finales del siglo pasado, con mayor desarrollo durante el Siglo XXI.

Dentro de las diversas funciones que desempeña el Estado Social de Derecho frente a la sociedad civil colombiana, se encuentra la de corregir o sancionar a los funcionarios que afectan el orden jurídico, con dícese de sus acciones, omisiones o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esta potestad se implementa al interior de cada una de las Ramas del Poder Público en sus diferentes dependencias y en todos los niveles y externamente, a través del Ministerio Público, igualmente, por parte de cada una de las entidades públicas que tienen relación con los particulares.

A esta potestad se le denomina genéricamente Derecho Administrativo Sancionador y se ha estado desarrollando ampliamente desde la adopción de la Constitución Política de 1991. En primer término, a través del Código Disciplinario Único en 1995, modificado en el 2002 y sustituido por uno nuevo en el 2019; por otra parte, a través de regímenes especiales disciplinarios para la fuerza pública y otras entidades; así como mediante un régimen sancionatorio general previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo para aquellas entidades que no cuenten con proceso sancionatorio especial. Con estos instrumentos, el Estado puede disciplinar a funcionarios y/o servidores públicos, así como sancionar a particulares en caso de comportamientos reprochables cívicamente o en su relación con las autoridades públicas.

De esta forma, el derecho sancionatorio es de orden administrativo, por lo que puede ser objeto de control de legalidad mediante un proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Es así como, se activa en caso de vulneración a los

derechos de defensa y de debido proceso del disciplinado/sancionado quien podrá defenderse de sus derechos procesales, más no podrá acudir ante la instancia judicial en revisión del fondo del proceso, es decir, esta acción no permite una tercera instancia para el proceso disciplinario. En caso de fallo favorable a los intereses del disciplinado, y ante culpa grave o dolo del funcionario que adoptó la decisión sancionatoria, la administración podrá repetir, por el valor indemnizatorio que haya pagado la administración.

En cuanto al Derecho Disciplinario, diversos investigadores dicen, que tiene como objeto garantizar el ejemplar desempeño de los servidores públicos en el cumplimiento de su ética y lo que la ley ordena. Se soporta sobre la relación de sujeción que vincula al servidor público con la administración. Se activa ante quejas por el incumplimiento de un deber, desatención de alguna prohibición y/o la omisión, o extralimitación en el ejercicio de funciones públicas de los servidores públicos. La acción disciplinaria se debe adelantar con observancia plena de los derechos de defensa y debido proceso de los disciplinados.

En relación a lo expuesto, se puede decir, que la práctica del Derecho Disciplinario, se encuentra a cargo de cada una de las dependencias del Estado y bajo responsabilidad de los jefes, directores, coordinadores o funcionarios que desempeñen funciones de liderazgo o tienen personal bajo su cargo; las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las diferentes entidades y la Procuraduría General de la Nación, que cuenta con un poder preferente. Igualmente, esta función disciplinaria es desarrollada en el nivel nacional, en el regional y en el local, pues, la división territorial del control disciplinario se ha asumido como parte de los procesos de descentralización administrativa y de

fortalecimiento a la autonomía territorial.

Teniendo en cuenta el diseño institucional y funcional que se le ha dado a las oficinas de control disciplinario en los niveles municipales, se quiere evaluar la eficiencia de dicho control municipal disciplinario. En consecuencia, el problema de investigación se concreta en la siguiente pregunta: ¿Es eficiente el control interno disciplinario como mecanismo regulador de la función pública en las Alcaldías de los Municipios Guachetá y Lenguazaque del Departamento de Cundinamarca?

A manera de hipótesis, a nivel territorial el Control Interno Disciplinario no es efectivo como mecanismo regulador de la función pública, puesto que las quejas interpuestas ante las oficinas de Control disciplinario son archivadas o prescritas en el tiempo por falta de acción.

El objetivo general consiste en Analizar la eficiencia de la gestión del Control Interno Disciplinario como mecanismo regulador de la función pública en las Alcaldías de categoría sexta, de los Municipios Guachetá y Lenguazaque del Departamento de Cundinamarca, entre el mes de junio de 2015 y el mes de junio de 2016. Como objetivos Específicos:

Conocer el número de quejas interpuestas ante el Control Interno Disciplinario municipal entre el mes de junio de 2015 y el mes de junio de 2016.

Establecer el número de procesos tramitados y terminados por el Control Interno Disciplinario municipal durante el periodo objeto de análisis

Identificar el número de procesos archivados por el Control Interno Disciplinario municipal durante el periodo objeto de análisis.

Indicar los periodos o tiempos de duración de trámite de estos procesos.

A continuación, se presenta la justificación del trabajo desde diferentes criterios. Justificación Teórica, la investigación se justifica desde el punto de vista teórico, ya que el análisis de la eficiencia de la gestión del Control Interno Disciplinario como mecanismo regulador de la función pública, presenta una oportunidad importante de estar en contacto teórico con el Derecho Administrativo Sancionador y de manera especial con el Control Interno Disciplinario los cuales conforman un mecanismo necesario para el funcionamiento eficiente del Estado. Además, dicho estudio brinda las condiciones para conocer de primera mano los modos en que se desarrolla el ejercicio del control interno disciplinario a nivel municipal en las Alcaldías de categoría sexta, de los Municipios Guachetá y Lenguaque del Departamento de Cundinamarca, apoyada sobre la base de postulados teóricos de autores reconocidos en la materia.

Justificación Práctica, en relación al aspecto práctico se tiene en cuenta el mejoramiento de los procesos disciplinarios donde regularmente se conocen denuncias sobre problemas locales en relación a la disciplina de los servidores públicos a nivel municipal. Por ende, esta investigación aporta información importante sobre el cumplimiento del orden jurídico el ámbito territorial, lo cual, a su vez, podría ayudar a la consolidación de los procesos de descentralización administrativa y de la autonomía municipal.

Justificación Social. El resultado de la investigación podría ser aprovechado para adoptar algunas medidas de ajuste y modificación de los mecanismos de control disciplinario interno municipal que se encuentren en funcionamiento, así como promover dentro de la sociedad la cultura de la denuncia y presentación de quejas contra comportamientos de los funcionarios municipales que puedan ser disciplinados

en procura de una mejor administración pública municipal.

Metodología empleada. En relación al tipo de investigación, puede definirse como un estudio descriptivo debido a que pretende evidenciar la eficiencia del control interno disciplinario como mecanismo regulador de la función pública en las Alcaldías de los Municipios Guachetá y Lenguazaque del Departamento de Cundinamarca a través de un análisis de dos situaciones administrativas diferentes, por tanto se resaltan las faltas que mayormente se presentan en estos entes administrativos del Estado, asimismo se realiza un enfoque para conocer cuál es el manejo que se desarrolla para conocer el grado de efectividad desde los proceso disciplinario

En término de fuentes primarias se adelantó una revisión documental directa de las quejas y procesos tramitados, terminados y/o archivados durante el periodo comprendido entre el segundo semestre del año 2015 y el primer semestre del año 2016 – periodo que corresponde a los últimos seis meses del periodo constitucional de las administraciones municipales que concluyeron en diciembre de 2015 y el periodo de la nueva administración municipal, en los Municipios Guachetá y Lenguazaque del Departamento de Cundinamarca de categoría 6ª, teniendo en cuenta el fácil acceso para el equipo investigador, la cercanía a los centros de poder administrativo, judicial y de control disciplinario y la condición periférica dentro de la estructura organizacional de las entidades territoriales, pues estas entidades presentan menor número poblacional, menor disposición de recursos e ingresos propios, son esencialmente dependientes de los niveles departamental y nacional, por lo que se convierte en un escenario ideal para el desarrollo de la investigación. Se tuvieron como fuentes

secundarias investigaciones y documentos de trabajo sobre Control Interno Disciplinario, jurisprudencias del Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional y toda la normatividad legal aplicable.

Como técnicas de investigación se utilizó un análisis sistemático, puesto que este estudio se basa en lineamientos legales desde una óptica general, que establecen el objeto de la investigación pues la aplicación en cada caso debe ser objetiva, profesional e integral; tomando en cuenta la Pirámide de Hans Kelsen donde se parte desde la Constitución Política Colombiana, las normas, y decretos que lo reglamentan, así como los manuales de funciones, conceptos emanados de la Procuraduría General de la Nación y del Consejo de Estado además de las jurisprudencias en torno al tema de estudio, sumado de la doctrina especializada, con lo cual se busca conocer la efectividad del fallo disciplinario.

Ahora bien, para el desarrollo de la investigación es necesario cumplir con una serie de capítulos, que se describen a continuación: El Capítulo I, en donde se desarrolla de forma doctrinal, legal y jurisprudencial, el Derecho Disciplinario en la Estructura Institucional del Estado y el desempeño de la Función Pública, Igualmente se analizó el Control Interno Disciplinario de manera normativa, según su aplicación y doctrina. Luego se presenta, el Capítulo II, denominado Control Interno Disciplinario en las Administraciones Municipales, en donde se realizara un enfoque del Estado del Arte en relación al tema de estudio, para la sustentación del mismo con investigaciones previas; se estudiara el procedimiento a seguir en dichas oficinas, y se realizara un enfoque investigativo en las Alcaldías seleccionadas como objeto de estudio, por lo que se

llevara a cabo una observación directa al campo permitiendo, presentar los principales hallazgos en el capítulo III, para finalmente abordar las conclusiones, las Recomendaciones y las estrategias de divulgación de resultados de investigación.

## **CAPÍTULO 1.**

### **EL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

#### **1.1 DERECHO DISCIPLINARIO**

El Derecho Disciplinario, es considerado de forma general como “el conjunto de normas jurídicas sustanciales y procesales que tienen como fin imponerle a una comunidad específica una forma de actuar correcta. En este conjunto se incluyen las obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. Al faltar a un deber o al cumplimiento de una conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria”. (Daza 2015, p .58).

Por otra parte, según Forero (2006) el “Derecho disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado Constitucional, conforme a las instituciones encargadas de materializar la función de control disciplinario, externo e interno, propugna por el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los funcionarios públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. En suma, un sistema de control social e institucional que busca garantizar el cumplimiento de los fines y funciones atribuidos al Estado; y en la medida en que determinadas conductas de aquéllos afecten tales objetivos por desconocimiento del principio supra legal del interés público al infringir el instrumento normativo vigente, corresponde a la Administración Pública aplicar las sanciones que el injusto amerita, previa incoación y trámite de proceso, investigación o expediente, rodeado de los derechos y garantías fundamentales descritos”.

Ahora bien, el Derecho Disciplinario, aplicado de forma institucional en el Estado es considerado por Morales (2008), como “la rama del derecho que tiene por objeto regular el comportamiento de los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual se debe implementar un conjunto de principios y normas jurídicas que facultan al Estado para ejercer la potestad sancionatoria”. En efecto, la ley Disciplinaria se sitúa en el objeto de mantener y hacer cumplir los deberes funcionales que son propios del Servidos Público.

Asimismo, es importante resaltar la potestad del “ius puniendi” que posee el Estado Social de Derecho colombiano, que además de materializarse a través del poder sancionador penal, también se realiza mediante los poderes sancionadores contravencional o policivo, disciplinario, correccional o correctivo, y el denominado por

la Corte Constitucional como derecho de punición por indignidad política o *impeachment* (Sentencia C-406, 2004, Pag 13).

Al respecto, Ramírez Torrado (2015) manifiesta que el “ius puniendi del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no sólo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal”. Por ende, se puede considerar que esta facultad se traduce en la potestad ejercida por los jueces, y por diferentes funcionarios de la administración, y tienen como fin único el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, debiendo hacer uso de esta para garantizar el adecuado funcionamiento del Estado.

En virtud de lo expuesto, ha agregado la Corte en (Sentencia C-406, 2004): "El poder del Estado se traduce en una serie de atribuciones, facultades o competencias que se radican en cada una de las ramas del poder y que se materializan en la existencia de distintas funciones, que constituyen el instrumento para el cumplimiento de los cometidos estatales. Estos se diferencian entre sí por las materias reguladas, la determinación de los sujetos o las sanciones consagradas respecto de las conductas sancionables... Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador."

Así que, según la Corte Constitucional, se puede evidenciar que el juzgamiento de numerosas conductas irregulares e ilícitas no queda bajo el calificativo exclusivo del poder judicial. Esta situación se debe al incremento de deberes y obligaciones por parte del Estado, el cual ha tenido que aumentar servidores públicos e incluso trasladarle competencias a particulares que actúan bajo responsabilidad del Estado

“(...) que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción.

Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una de las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal.” (Sentencia C-818, 2005)

Por su parte Suárez Tamayo, Mejía Londoño, & Restrepo Gómez, (2014), manifiestan que la potestad sancionadora ejercida por funcionarios administrativos, investidos de la potestad de investigar, así como imponer sanciones, que tiene la finalidad de asegurar el buen funcionamiento de las entidades estatales, así como de algunas entidades particulares con funciones complementarias a las estatales, en las que se designan particulares para aplicar sanciones.

En función a lo expuesto, se puede decir que la facultad sancionadora de la administración no se encuentra prevista directamente en la Constitución, y así lo refieren la (Sentencia C - 595, 2010), donde se sucinta que dicha facultad se ha deducido básicamente del artículo 29 de la Constitución Política el cual prevé el derecho fundamental al debido proceso, el mismo que se complementa con las funciones punitivas de entidades del Estado, tales como, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, “o indirectas, como en los artículos: 150.8, 189.21, 22, 24, 26, 209, 334, 365, 366 y 370”

Ahora bien, en el ámbito territorial, cada uno de los directivos de las entidades municipales tiene la función de vigilar el desempeño de los funcionarios públicos, y hacer correctivos legales de ser necesario, sin embargo, desde el año 2002, con el

Código Disciplinario Ley 734 de 2002, se orientó en la conformación de unidades u oficinas de control interno disciplinario., con el fin de regular las situaciones que pudieran presentarse en la trasgresión al deber ser de la función pública.

En consecuencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública junto con la Procuraduría General de la Nación emitió la Circular Conjunta DAFP - PGN No. 001 DE 2002, mediante la cual señalaron que, "(...) En cualquiera de las alternativas que se adopte para organizar o implementar la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno, a la misma le compete adelantar tanto la indagación preliminar, como la investigación y el fallo de primera instancia, respecto de los servidores públicos del organismo o entidad correspondiente."

Ahora bien, los investigadores hacen mención a que el Sistema de Control Disciplinario Interno, local o territorial, hace parte del sistema administrativo municipal que se organiza jerárquicamente y se inscribe en dinámicas sociales y políticas locales, que inciden, tanto para la presentación de quejas, como para el trámite de los procesos, especialmente en los municipios donde la población se conoce y la gestión pública se desarrolla en medio de dinámicas e intereses de los actores que son conocidos.

Por tanto, la autonomía territorial y la descentralización administrativa se materializan mediante políticas públicas que deben contar con mínimos de participación ciudadana. Los planes de gobierno, planes de ordenamiento territorial, así como los programas vinculados al ejercicio de derechos de alcance social, suelen no dejar complacidas a todas las personas, tampoco a muchas comunidades y procesos sociales organizativos, quienes buscan mediante la interposición de quejas y denuncias públicas, cambiar las decisiones adoptadas por las autoridades.

En este orden, las quejas también buscan que se adopten sanciones contra los funcionarios que participan de tales procesos. Prácticas similares se presentan con ciudadanos insatisfechos con las respuestas institucionales, que terminan señalando a los funcionarios como los responsables de la respuesta nugatoria. Indudablemente, también se presentan quejas contra funcionarios que no cumplen de manera adecuada sus funciones. No obstante, las funciones responden al desarrollo de los lineamientos que, sobre la función pública, tiene establecidos la Constitución Política en los artículos 122 al 131, así:

Art. 122. “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento” (...)

Art. 123. “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios...” (...) será el aparato legislativo con la aplicación de leyes quienes determinarán lo que se debe aplicar a los funcionarios públicos para así regular su ejercicio”.

Art. 124. “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

Art. 125. “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”

De esta forma, la función pública forma una unión con la función administrativa, pues se puede decir que la una complementa a la otra, y al respecto el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia refiere: “la función administrativa está al servicio de

los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Por otro lado, es importante hacer mención a lo previsto en la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, en los artículos 34 numeral 32 y artículo 76, en donde se definieron los deberes de los servidores públicos, sus obligaciones y las de las entidades del Estado de organizar la Oficina de Control Interno Disciplinario.

En consecuencia, los lineamientos constitucionales sobre la función pública y la función administrativa, son el fundamento constitucional para el trabajo de los servidores y/o funcionarios públicos y poseen la orientación sobre la manera cómo los referidos deben desempeñarse, incluida la precisión sobre la responsabilidad que debe ser desarrollada legalmente. En este sentido, es el Estado quien posee las facultades y el poder de materializar el orden legal, así mismo que va a depender del propio desempeño de quienes ostenten el poder público; consecuencias que puede acarrear responsabilidades ante el Estado Propio.

A este criterio, la Corte Constitucional, en el 2014, señaló: “Este punto de partida, califica la condición del servidor público y determina su relación de sujeción, la cual se encuentra signado además por la regla según la cual la función pública debe encontrarse al servicio de los intereses generales y, en esa medida, las autoridades públicas deben respetar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

celeridad, imparcialidad y publicidad.” (Sentencia C - 500, 2014)

En tales condiciones, la Oficina de Control Interno Disciplinario o aquella entidad territorial que la represente, como es el caso de aquellas Personerías Municipales que actuando preferentemente, aperturen procesos disciplinarios, pueden actuar según el proceso normativo aplicando el debido proceso y respetando las garantías tanto del Estado, como aquellas inherentes a los Servidores y/o Funcionarios Públicos, y es aquí la importancia de los actores dentro de sus roles de investigadores, evaluadores o juzgadores, de la comunidad en general, quienes ayudaran a ejercer justicia, y a que prevalezca la buena administración Pública, para lo cual el derecho disciplinario, brinda el fortalecimiento de la gestión pública desde el ámbito regional, hasta el nacional, donde la idea es formar un Estado garante de su propia Administración a través de los ciudadanos y su orden jurídico.

### **1. 1. 1 APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL SABER SOBRE LO DISCIPLINARIO**

Según diversos estudios doctrinales, la historia de la disciplina, se desprende de tiempos antes de Cristo, religiosamente se especifica la aparición de los diez mandamientos de la ley Dios como la primera norma del mundo, y es que el comportamiento humano, desde siempre ha sido un tema de estudio para la convivencia y el orden social. En este sentido, la disciplina, el orden y el acatamiento a las normas, garantizan la convivencia entre los seres humanos, por tanto, el derecho disciplinario sea tal vez el primer orden jurídico implementado a nivel mundial, según lo refieren los estatutos históricos, los cuales han evolucionado a nivel social, desde la ley del Talión, hasta las distintas leyes civiles y sociales que prevalecen en la actualidad.

Según lo referido Ballen, (2008, p,65) “el Derecho disciplinario es quizá la más

antigua rama del derecho como expresión ética y sociológica de la humanidad, aunque bastante tarde se haya pensado en darle contenido positivo, y en estudiarla como instrumento auxiliar de la buena marcha de las más diversas instituciones que congregan a hombres y mujeres”.

No obstante, el tratadista español Trayter Jiménez, (1991, p .68), propone que “el derecho disciplinario nació en la Baja Edad Media Española, cuando la monarquía conformó un aparato burocrático y le atribuyó funciones que les quitó la condición de mandatarios reales que conllevaron a la instauración de un sistema de responsabilidad por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y la imposibilidad para el rey, de separar unilateralmente a los servidores de sus cargos”

Por su parte, Castro Romero, (2012, p. 96), manifiesta que el saber disciplinario llegó a América con los españoles, quienes lo ejercieron a través de personas dedicadas al oficio de manera permanente, evolucionando con los cambios que se fueron registrando con el pasar de los tiempos. Y en efecto, según diversas investigaciones históricas de la potestad disciplinaria, existen diferentes situaciones que se entienden como hechos de corrección disciplinaria que hacen parte de la historia y de la vida colectiva de las comunidades.

En virtud de lo expuesto, se puede deducir que el desarrollo histórico que ha tenido el Derecho administrativo sancionador hasta nuestros días, ha estado sujeto a muchos cambios, que se tergiversan dependiendo la legislación expedita, y muestran claramente el crecimiento desmesurado del *ius puniendi* del Estado. Ahora bien, Colombia es un Estado garantista del derecho humano, donde legislativamente se integra por un conjunto de normas sustantivas y adjetivas que pretenden mantener el

orden social y administrativo en general, exigiendo para todos por igual un comportamiento ejemplar, no solo a nivel social, sino también en el ejercicio de las funciones públicas.

### **1.1.2 POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA**

Para explicar la Potestad Sancionatoria Administrativa, se debe citar primeramente el criterio de Ramírez Torrado (2007) quien manifiesta que en la “Constitución colombiana no existe una referencia directa y expresa sobre el poder sancionador de la Administración”. Sin embargo, en el artículo 29 se prevén las Disposiciones que extienden las garantías del derecho penal al derecho administrativo, y que reza de la siguiente forma:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea indicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de

pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

De igual forma es importante aclarar, lo expuesto por Aponte (2021), quien conceptualiza a los sujetos disciplinarios que son los servidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas son objeto de sanción disciplinaria cuando trasgredan la Constitución y a ley, o por omisión o extralimitación en sus funciones; la novedad en este aspecto es que la nueva normatividad incluyó como sujeto disciplinable a los auxiliares de la justicia. Para esta autora, el sujeto disciplinable es funcionario oficial a quien puede atribuírsele una falta disciplinaria por una actuación que desatienda la Constitución y la ley, pero adicionalmente aunque se encuentre retirado del cargo, es decir ya no esté en ejercicio de funciones públicas, aún puede ser sujeto de investigación disciplinaria por las conductas cometidas cuando estaba en la prestación al Estado, “..., son destinatarios de la Ley Disciplinaria todos los servidores públicos [...] y aquellos ex servidores que durante su vinculación [...] hayan cometido alguna conducta susceptible de investigación disciplinaria” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019, p.8).

No obstante, y haciendo énfasis al artículo expuesto la Sentencia C-506/2002 sostuvo que; “si bien el fundamento constitucional de esta facultad sancionadora de la Administración no aparece explícita en las normas superiores, pero la misma sí existe dentro de la Carta la referencia implícita a tal potestad”. Así mismo, se plantea a nivel jurídico, que la potestad de la Administración posee dos vertientes particulares: por un lado, el derecho disciplinario y por otro el sancionador; esto según lo expone la (Sentencia C-818/2005), donde se hace necesaria una sanción que corrija la falta. Por

su parte, Jalvo (2020, p. 50) al respecto explica: “En este contexto, la configuración material y procesal del poder disciplinario debe resultar adecuada para asegurar el diligente cumplimiento de los deberes de los servidores y/o funcionarios.”

A lo expuesto, se puede añadir, por parte de los investigadores, que el poder sancionador de la Administración tiene entre sus diversas funciones la potestad sancionatoria y disciplinaria, la cual puede aplicar correctivos que posean la finalidad de establecer el buen desenvolvimiento de la función pública. Por tanto, la potestad sancionatoria administrativa tiene como objeto, el interés público, por lo que, aunque no esté taxativamente citado en la ley fundamental del derecho, existente otras vertientes legales que así lo exponen y lo garantizan, por lo que debe ser acatado y cumplido a la satisfacción del propio Estado y sus Administrados.

## **1.2 CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DISCIPLINARIO**

Según la Sentencia 532 de 2015 Corte Constitucional, “el derecho disciplinario ha sido entendido como un conjunto de principios y de normas jurídicas conforme a las cuales se ejerce la potestad sancionadora del Estado con respecto a los servidores públicos, no solo por infracción de la Constitución, de la ley o el reglamento, sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, en orden a hacer efectivos los mandatos que regulan el desarrollo de la función pública”.

A esta caracterización, se suma uno de los aspectos que hace parte del derecho disciplinario, y es el debate sobre su naturaleza, el cual determina el sentido de sus alcances, así como de la aplicación que esta pueda tener, esto debido a los principios generales del derecho penal o administrativo; puesto que por naturaleza propia, es el

derecho penal quien debe sancionar a nivel general la conducta del hombre, sin embargo, el derecho administrativo con el tiempo ha tomado esta potestad en favor de inferir esta función dentro de sus roles, a excepciones de sus servidores y/o funcionarios.

Por otra parte, la sentencia Consulta Sent: 1196 de 1999 del Magistrado Augusto Trejos Jaramillo, se establece que según la naturaleza de este derecho disciplinario está integrado por las normas que permiten exigir a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus cargos, independientemente de cuál sea el órgano o rama a que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado motivo por el cual su regulación, gracias a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, constituye ante todo un deber de obligatoria observancia. Asimismo, se manifiestan dos características esenciales que se han reconocido al derecho disciplinario: de una parte, su carácter punitivo y de otra su naturaleza administrativa.

Respecto del carácter punitivo se advierte una identidad entre los principios que rigen el derecho penal y los que sustentan el régimen disciplinario, en el entendido de que la finalidad de este busca conservar el orden administrativo interno. Así, los postulados que orientan el proceso penal adquieren vigencia en todas las actuaciones de orden disciplinario, es decir, los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, por los cuales se consagra que nadie puede ser condenado por un hecho que no esté expresamente previsto por la ley penal vigente al tiempo en que se cometió, ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentren establecidas en ella y

previo cumplimiento de las reglas y formalidades propias del juicio”.

De esta forma, diversas teorías sustentan las actuaciones de orden disciplinario, razón por la cual estas están conformadas por los elementos fundamentales de una norma, tales como; los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, el último que consiste en el derecho de que nadie puede ser condenado por un hecho que no esté previsto legalmente por la ley penal vigente, en el tiempo que se cometió la falta, infracción o delito, al igual que no pueden ser sometido a pena o medida de seguridad, lo que previamente se debe dar cumplimiento de las reglas y formalidades propias del juicio.

Atendiendo lo señalado, se puede decir, que los fines del derecho disciplinario se enfocan en velar por la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos; todo esto con el objeto de exigir responsabilidad disciplinaria a quienes sirven y ejercen las funciones públicas. Todo esto dando cumplimiento al orden jurídico y los términos previstos en la Constitución Política, las leyes y los reglamentos aplicables.

### **1.2.1. RELACIÓN DE SUJECCIÓN**

La relación de sujeción puede ser entendida como la relación existente entre servidores públicos y el Estado, esta se caracteriza por ser armoniosa y enmarcada en los principios de interés general, la función pública, los fines del Estado, las garantías y derechos fundamentales; los mismos que forman parte de un todo. Por tanto, dicha relación de sujeción supone una relación pasiva de los servidores públicos con los poderes de la administración, mientras el Estado asume una posición activa.

Según lo expuesto por Orero (2006), “existen limitaciones de derechos

fundamentales de los funcionarios, producto de la Potestad Disciplinaria, puesto que, el derecho Disciplinario se apoya en la categoría dogmática de las relaciones especiales de sujeción, que además de determinar un vínculo que existe entre el funcionario público y la administración pública, como titular de la potestad disciplinaria, lo cual sirve de fundamento para explicar la limitación que al imponer sanciones se puede dar en el ejercicio del control disciplinario en cuanto al disfrute de ciertos derechos fundamentales del inculcado, ya que tienden a flexibilizarse”.

Ahora bien, para la Procuraduría General de la Nación, “existen dos tipos de relaciones especiales de sujeción. La primera que es la relación general de poder o de supremacía general (desde el ámbito administrativo) o la relación general de sujeción desde la perspectiva del administrado”. (Colombia. Procuraduría General de la Nación, 2007, p. 56).

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-819 de 2006, pudo prever que “En el derecho disciplinario no hay un bien jurídico protegido en estricto sentido, que tenga que verse afectado con la conducta desplegada por el servidor público. Se trata de la infracción de deberes, por cuanto la relación especial de sujeción con el Estado requiere de controles que operan a manera de reglas de conducta, sin que la ilicitud sustancial comprenda el resultado material, pues la falta de este no impide la estructuración de la falta disciplinaria. Es el incumplimiento del deber funcional el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas reprochables por la ley disciplinaria (Sección “Concepto del Procurador”, núm. 2).

En este sentido, a criterio de los investigadores la relación especial de sujeción, por tanto, es una categoría jurídica específica que hace parte del derecho administrativo,

que tomando el caso específico de los servidores y funcionarios públicos adquieren responsabilidades y obligaciones que pueden limitar algunos de sus derechos fundamentales, al tiempo que pueden tener algunas prerrogativas o fueros especiales.

Por otra parte, es importante citar artículo 5 de la Ley 734 de 2002, de donde se puede ubicar la relación especial de sujeción existente entre el Estado y los servidores públicos. “Específicamente, hace referencia a la obligación que le asiste a estos de: i) Cumplir el conjunto de funciones asignadas a su cargo, ii) actuar conforme la Constitución Política, la ley o el reglamento, y, iii) garantizar el adecuado funcionamiento del Estado, la prevalencia del interés general y de los fines del Estado. En efecto, el deber funcional es catalogado como el medio a través del cual se cumplen los fines estatales.”

De este modo, dentro del análisis se puede decir, que esta es una relación íntima porque el estado depende del buen servicio que brinden tanto sus funcionarios como sus servidores, los cuales forman un equipo de trabajo, y donde deben existir consecuencias en cuanto al incumplimiento de sus deberes, o en los casos que hagan caso omiso a una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

### **1.2.2. TIPOS ABIERTOS Y EN BLANCO.**

Para Zapata (2017, p. 184), “los tipos abiertos y en blanco son denominaciones propias del derecho penal, con los que se busca encontrar una respuesta a la paradoja existente, en el Estado de Derecho, donde todo lo que no está prohibido está permitido y por ello, en principio con los tipos penales cerrados, se delimitan las conductas

señaladas como punibles. En cuanto los funcionarios, éstos sólo pueden hacer lo que está mandado y para lo que tienen autorización expresa, de tal manera que los actos punibles pueden superar ampliamente los establecidos, por lo que en el caso de la tipificación de conductas punibles de servidores públicos debe contarse con categorías abiertas”.

Por otra parte, y con base en tal definición, Zapata (cita a Boettiger Philipps, C. 2009). El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. a Maggiore-(2000, p 571) concluye que,

“(…) la norma penal tiene una estructura unitaria, pero compuesta por dos elementos: el precepto, que se configura como prohibición o mandato, y la sanción que determina las consecuencias jurídicas originadas de la violación del precepto. Empero, existen casos en que la conducta si bien se encuentra expresamente consagrada en la ley, no está completamente descrita en el tipo. En estos casos se está en presencia de los denominados por la doctrina como tipos en blanco. (…)

Asimismo, Cury (1988, pp. 39-40), sostiene que el tipo en blanco o ley penal en blanco, es caracterizado como una técnica legislativa de reenvío. El tipo en blanco sería aquella ley que remite el complemento de su precepto a una disposición normativa distinta. Según el autor, la ley penal puede ser propia cuando se complementa con una norma de inferior jerarquía, e impropia cuando lo hace con una norma equivalente. Así mismo, el reenvío puede darse entre los propios artículos de la norma.”

En consecuencia, al hacer mención de los tipos en blanco y abiertos en el derecho Disciplinario, se debe entender que el servidor y /o funcionario público sólo le está

permitido aquello que esté expresamente está establecido y que se encuentra consignado por la ley donde se establecen sus funciones y deberes.

### **1.2.3. ILICITUD SUSTANCIAL.**

En relación a la ilicitud sustancial existen criterios, que enmarcan los elementos de la misma, entre sus exponentes, se cuenta con un primer criterio que lo sustente Mejía Ossman y Quiñones Ramos, en la Sentencia C – 504 de (2007), donde manifiestan textualmente: “la ilicitud sustancial es aplicable desde el punto de vista de la antijuridicidad material, por cuanto la valoración de la conducta debe ser observada como tal, en la efectividad de la lesión o puesta en peligro de la administración pública, para que el comportamiento sea típicamente antijurídico, de no ser así, no habría determinación en las faltas disciplinarias, pues estas muchas veces no guardan relación con el deber funcional”.

Ahora bien, el segundo criterio, es emanado por fuentes jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional y es confirmado por la mayoría de los tratadistas en el Derecho Disciplinario, entre ellos Gómez Pavajeau (2011), quien entiende “la ilicitud sustancial como afectación a los deberes funcionales, pero sin equipararla con la antijuridicidad material”. Dicho de otra forma, este criterio se basa en que, la sola infracción de los deberes contenidos en la carta política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo, los manuales de funciones, entre otros, para que se configure una falta o infracciones disciplinaria.

Aunado a lo expuesto, Gómez Pavajeau (2011, pag 23) manifestó: “(..) para entender sustancialmente quebrantado el deber se requiere que la conducta enjuiciada haya desconocido no solo el ropaje jurídico del deber, sino también la razón de ser que el

mismo tiene en un estado social y democrático de derecho”, lo cual se encuentra inserto en la carta política y demás estatutos, dice el autor que es margen de error en los operadores disciplinarios al tratar de encuadrar las conductas de los funcionarios públicos en una falta disciplinaria, en atención a esta afectación al deber funcional”.

De esta manera, se dice que ambos criterios son válidos en el ámbito legal, puesto que los mismos dejan ver la ilicitud sustancial. Pese a ello, Gómez Pavajeau (2011, pag 23) manifiesta que el segundo criterio es el más acertado, puesto que en sus letras prevé que “un derecho disciplinario despojado de toda responsabilidad objetiva, para lo cual se parte de su piedra angular, la ilicitud sustancial, analizándola no como una mera adecuación típica entre la conducta y la norma, sino como la afectación sustancial a los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública”.

Podría decirse entonces, que este criterio es factible cuando se quebrantan los deberes desde los fundamentos constitucionales, por tanto, la fuente de la ilicitud sustancial disciplinaria se enfoca en las extralimitaciones del ejercicio de los derechos, el incumplimiento de los deberes, y demás situaciones irregulares dentro de sus funciones.

#### **1.2.4. INOBSERVANCIA DE LOS DEBERES FUNCIONALES DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

Para el análisis de las inobservancias de los deberes funcionales del servidor Público, es necesario citar lo expuesto en la Corte Constitucional mediante Sentencia C-095 DE 1998, con ponencia del Magistrado el Dr. Hernando Herrera Vergara, donde se prevé que “para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el ejercicio de la mencionada potestad se encuadra dentro de lo

que se ha denominado el derecho administrativo disciplinario, el cual está conformado por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley" y se realiza a través del respectivo proceso disciplinario"..

Ahora bien, en referencia a la inobservancia de los deberes que atañen a los Servidores Públicos, en la parte final del párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, se dice: "La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones."

En Consecuencia, el derecho disciplinario dentro de su ámbito de aplicación estima la inobservancia al ordenamiento superior y legal vigente en la legislación Jurídica de Colombia, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; situación por la que la ley disciplinaria dentro de la Republica de Colombia, se ubica en el cumplimiento de los deberes que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con su ejercicio.

#### **1.2.5. SISTEMA DE SANCIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS POR NÚMEROS ABIERTOS.**

Todo tipo de sanción posee sus bases desde la Constitución Política de Colombia, y para este caso en específico, se prevé en primer lugar la responsabilidad objetiva; todo esto según el artículo 29 inciso cuarto donde "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable", lo cual forma parte del llamado debido proceso, siendo un derecho fundamental y un aspecto primordial a la hora de la apretura un proceso o juzgamiento.

Ahora bien, en el Derecho Disciplinario establecido en Colombia, este derecho se

encuentra textualmente en el artículo 13 de la Ley 734, “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”, por tanto, es un requisito indispensable comprobar el dolo y la culpa del hecho o acción en que incurre el servidor público, lo cual es llamado en la doctrina como *numerus apertus*. No obstante, se puede hacer mención a los *numerus apertus*, al proceso para determinar si las conductas de los servidores públicos son causales a la calificación de dolo o culpa, y por ende a una infracción disciplinaria

Ahora bien Velasco Andrade (2013), manifiesta que este sistema de sanción, se concibe como “un sistema amplio y genérico de incriminación en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como a sabiendas, de mala fe, con la intención de, entre otros”.

Así las cosas, se puede deducir que el sistema de *numerus apertus* es un calificativo mediante el cual los sancionadores disciplinarios pueden medir la particularidad dolosa o culposa de la falta disciplinaria; en consecuencia es el juez disciplinario quien más utiliza este sistema mediante el cual adecua las infracciones respecto al orden jurídico con lo cual valora el dolo y culpa en que se incurrió, en la infracción, exceptuando aquellos hechos como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de”.

#### **1.2.6. INEXISTENCIA DE DOBLE INCRIMINACIÓN POR RAZONES DISCIPLINARIAS Y PENALES.**

Según Trayter Jiménez (1991, p. 113) “la expresión “non bis ídem” encierra un tradicional principio general del Derecho con un doble significado: de una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

Por otra parte, siguiendo los parámetros del debido proceso, esta expresión de inexistencia de la doble incriminación es un principio procesal, debido a que por un mismo hecho no pueden darse dos procedimientos con el mismo objeto. Esto es una arista procesal que no permite la dualidad de procedimientos administrativo y penal, así como tampoco permite el inicio de un nuevo proceso o los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada, que son particularidades generales del derecho.

Ahora bien, la inexistencia de doble incriminación, legalmente está prevista en el artículo 8 de al consagrar: “A nadie se le podrá imputar más de una vez la misma conducta punible, cualquiera sea la denominación fáctica que se le dé o haya dado, salvo lo establecido en los instrumentos internacionales”. Lo cual colinda con el Capítulo único, Título I del Código Penal. En donde “De las normas rectoras de la ley penal colombiana”, a lo cual se le suma la especificación del art. 13 del mismo capítulo, en donde se prevé que estas “constituyen la esencia y orientación del sistema penal”.

Por otra parte, el art. 29 de la Constitución Política de Colombia, consagra plenamente las garantías inherentes al debido proceso; y es donde se plantea el derecho “a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Importante es resaltar que estos derechos poseen fuentes internacionales tales como; la Convención Interamericana de DDHH (numeral 4, art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (numeral 7, art. 14).

### **1.3.2. EL PODER PREFERENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.**

La Ley 734 o Código Único disciplinario de la legislación colombiana, en su artículo 3, consagra el poder disciplinario preferente, entendiendo que “es el Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados o agentes, quien puede abocar mediante decisión motivada, de oficio o a petición de parte, el conocimiento de aquellos asuntos disciplinarios que se tramiten internamente ante cualquiera de las ramas u órganos del poder público”. En correlación a lo expuesto, la citada ley en los artículos 69, 77 y 89 hace un abordaje específico de lo que trata y el tratamiento jurídico del mismo.

Con respecto a lo anterior, Mejía (2007), aduce que deber ser una decisión motivada, haciendo referencia a lo preceptuado en el inciso 2º, del artículo 3º de la Ley 734 de 2002, precisando que ella “debe ser consecuencia de un profundo análisis lógico, de valoración probatoria y de evaluación jurídica del asunto, queja, informe, indagación Preliminar o investigación que se decide avocar por parte de la Procuraduría General de la Nación. Este requisito procura garantizarle los derechos al implicado, investigado o disciplinado, de la misma manera que la producción, análisis y valoración de los medios de prueba, sin desconocer que también respalda de manera eficiente el debido proceso y facilita el ejercicio del control de legalidad de la decisión”.

De esta forma, el citado autor define el poder disciplinario preferente, como una

autonomía que le corresponde a la Procuraduría General de la Nación, inserta dentro de los procesos disciplinarios. Por tanto, pueden y poseen el poder de asumir o adelantar las investigaciones correspondientes a la administración y, así con forme a las leyes, ejercer la potestad sancionadora que se le atribuye al jefe máximo del Ministerio Público.

Ahora bien, según el artículo 6º de la Resolución 346 de 2002, expedida por el Procurador General de la Nación, es necesario cumplir con unos requisitos para asumir el Poder preferente (Procuraduría General de la Nación. 2002, art 6º). Lo cual se cita textualmente a continuación

“(...) SEXTO. Criterios para el ejercicio del poder preferente:

a. En principio habrá ejercicio del poder preferente siempre que nos encontremos ante hechos de trascendencia, por atentar contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la contratación estatal, normas presupuestales, fiscales, contables, carcelarias, el patrimonio público y la moralidad pública. Sólo cuando sea razonablemente seguro que el órgano de control interno manejará el proceso con idoneidad, eficacia, transparencia e imparcialidad podrá en estos casos dejarse de ejercer el poder preferente; de todos modos, si así ocurre, se dispondrá de la figura de que da cuenta el inciso 3º del artículo 1 de esta resolución.

b. Cuando existan serias dudas sobre el cumplimiento de la garantía del derecho de defensa y razonablemente aparezca que, para su reconocimiento material, no bastan los instrumentos legales diseñados para ello o cuando se desconozca flagrantemente el debido proceso de tal manera que se socaven sustancialmente las bases

fundamentales de la Investigación y el juzgamiento. Si no se presentaren objetivamente las exigencias anteriores, pero se duda sobre ellas podrá disponerse la utilización de la figura de que da cuenta el inciso 3° del artículo 1 de esta resolución.

c. Cuando, por cualquier falta, se cuestione seriamente la idoneidad, eficacia, efectividad, transparencia e imparcialidad del órgano de control interno.

d. Siempre que se tenga conocimiento de que pueda estarse admitiendo eventos de colusión y corrupción en general al interior del órgano de control interno”.

No obstante, la Corte ha expresado su criterio en este tema en **Sentencia C- 026/09**

**M. P.**

“en consonancia con lo expresado por la jurisprudencia constitucional, ha de inferirse como principio normativo aplicable a las reglas de competencia y conocimiento de la investigación disciplinaria que el ejercicio del poder disciplinario ejercido por la Procuraduría General de la Nación frente al proceso disciplinario es de carácter excepcional y, por ello se deduce: (i) que tal potestad no se ejerce de manera arbitraria, pues ha de ser motivada; y, (ii) el poder preferente no surge de la jerarquía del ente de control. Así, el control interno que debe ser ejercido por dependencias de la misma entidad y bajo el control y responsabilidad de su titular se convierte en la regla general en materia disciplinaria como lo previó el Constituyente en las normas especiales que se han dejado transcritas”

De esta forma, se entiende que la Procuraduría y las personerías pueden asumir el poder preferente, y así proceder con las investigaciones que se refieran

a hechos de trascendencia, en donde la decisión que emanen puede asumir el poder preferente, que les es transferido por el Estado; lo mismo que le corresponde al Viceprocurador General de la Nación y deberá ser motivada. Contra esta decisión no procede ningún recurso.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-558/84, manifestó lo siguiente:

“Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, no están exentos de incurrir también en excesos, al dar aplicación a la norma que autoriza el desplazamiento de la autoridad que esté adelantando el respectivo proceso disciplinario y, en consecuencia, la motivación del acto que así lo disponga se constituye en garantía de su correcto uso. Es que el hecho de tener la Procuraduría asignada una potestad constitucional en materia disciplinaria, que se ha calificado de preeminente o prevalente sobre las demás de su clase, no da lugar a que se actúe de manera arbitraria y discrecional”.

En efecto, y según lo textualmente citado, la Motivación posee el fin de poner en conocimiento los asuntos tramitados en las dependencias del control disciplinario, entonces se puede deducir, que el ejercicio del poder preferente se aboca a la Procuraduría, a través, de decisiones motivadas, mismas que no pueden ser ejercidas por dicha entidad de forma arbitraria sino razonada y razonable, pues debe prevalecer el interés general.

### **1.3.3. LOS FALLOS SANCIONATORIOS DE OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.**

Para el estudio de los fallos sancionatorios emitidos por las Oficinas de Control Interno Disciplinario, se cita el artículo 76 de la Ley 734 de 2002. Donde se establece que dichas oficinas estarán encargadas de “conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores y donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél”.

Ahora bien, según Sentencia C-1061/2003, “el superior encargado de adelantar el proceso sancionatorio está sometido a las reglas que garantizan el debido proceso y debe actuar, con eficiencia e imparcialidad, en la aplicación de un régimen disciplinario que, salvo las excepciones constitucionales y legales, es uniforme para todos los servidores públicos. A ese efecto, de manera general el ordenamiento jurídico ha previsto una serie de garantías, tanto para el correcto ejercicio de la función disciplinaria, como para la protección de los derechos de los investigados y los fallos de los cuales sean causantes”.

Por su parte la potestad disciplinaria en Sentencia C-500 de 2014, “se manifiesta en diferentes niveles y por ello, reside también en diversas autoridades. Así, con fundamento en el artículo 269 de la Constitución la potestad disciplinaria se encuentra radicada, como expresión del control interno, en las oficinas previstas para el efecto en la entidad pública a la que se encuentre vinculado el servidor público correspondiente. Se trata, según lo ha advertido esta Corporación, del control ejercido por cada una de

las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración”.

Por su parte, Henao (2017. p, 44) aporta que la “gestión integral de los procesos y fallos no solo debe incluir la garantía del debido proceso, sino también la práctica efectiva de las pruebas que son relevantes en el proceso, pero sobre todo la valoración objetiva de la investigación disciplinaria. Para devolverles a los ciudadanos la confianza en las instituciones públicas basta con demostrar la transparencia de los procesos que se surten en cada una de las dependencias de las entidades territoriales, trabajo en que las asesorías de control interno disciplinario cumplen un rol fundamental y en la que deben ser ejemplo”. Para este autor, los funcionarios públicos deben cumplir con los lineamientos jurídicos, pues poseen un trabajo preponderante que impone el respeto por las normas y deben ser ejemplo para el ciudadano común.

Por otra parte, Henao (2017) en su estudio toma como población la alcaldía de Dos Quebradas durante la vigencia del año 2016 de primera instancia, obteniendo como resultado lo siguiente que se cita de forma textual:

“1. Fallo sancionatorio al docente de la I.E. Nueva Granada señor Malbory Domínguez Taba por falsificación de título académico para ocupar el cargo. Destitución e inhabilidad general por el término de 12 años por cometer una falta gravísima a título de dolo, dicho fallo no fue apelado.

2. Fallo sancionatorio a la agente de tránsito Gloria Lucia Morales Henao por mal procedimiento en elaboración de comparendo de tránsito injustificado. Suspensión en el ejercicio del cargo de agente de tránsito adscrita a la secretaria de Tránsito y

Movilidad del municipio de Dosquebradas, por un término de treinta (30) días e inhabilidad especial por el mismo tiempo. Fallo confirmado en segunda instancia.

3. Fallo sancionatorio al agente de tránsito Juan Carlos Parra Sanabria por omitir la entrega de croquis e informe pericial de accidente de tránsito dentro del término estipulado en el Código de Tránsito. Multa de sesenta (60) días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta correspondiente a la suma de dos millones cuatrocientos veintiséis mil ochocientos pesos, por cometer falta leve a título de dolo. Fallo recurrido y modificado en segunda instancia a una sanción de amonestación escrita por falta leve a título de culpa.

4. Fallo sancionatorio al rector de la institución educativa Cartagena Prudencio Arturo Sánchez Loaiza por extralimitarse en sus funciones al expedir y firmar diplomas académicos de bachiller en agropecuario y posteriormente bachiller en bienestar rural sin que la institución contara con licencia de funcionamiento para ello. Sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de siete (7) meses. Aun no se encuentra ejecutoriado.

5. Fallo absolutorio al secretario de Gobierno Alfredo Castañeda Rodas, por omisión a sus funciones en respuesta oportuna a derecho de petición instaurado a esa dependencia.”

## **“CAPÍTULO 2. EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES.**

### **2.1. ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE**

Para el presente trabajo de grado, se realizó un sondeo de información investigativa pertinente y relevante al tema de estudio, los cuales fueron desarrollados por conocedores en Derecho Sancionatorio Administrativo, quienes realizaron publicaciones destacadas en diversas Universidades, y estas son expuestas con el fin de estudiar tanto las diferentes escuelas de pensamiento en relación al tópico estudiado como los límites del conocimiento.

Primeramente, se tiene el estudio realizado por Carmona Garcia (2013), en la Universidad Libre de Colombia, Seccional Pereira, titulado, "Aplicación del Régimen Disciplinario a particulares en el marco Constitucional y la Ley 1474 de 2011". Con este tópico "se realizó un análisis y recuento normativo, doctrinal y jurisprudencial sobre la forma como opera el derecho administrativo disciplinario frente a la actividad desarrollada por particulares que ejercen funciones públicas, identificando de manera puntual las sanciones derivadas de la falta".

En concordancia a los objetivos trazados por los investigadores, Carmona Garcia (2013) aduce "que entre los particulares que quedan sometidos al régimen disciplinario se encuentran aquellos que desarrollan funciones públicas, entendiéndose por éstas las actividades que por su naturaleza, son aquellas que corresponde cumplir a la entidad, para desarrollar los fines estatales; y que se traducen generalmente en señalamiento de conductas, expedición de actos unilaterales y ejercicio de coerción".

A su vez, en este estudio fue posible analizar las medidas disciplinarias previstas en la Ley 1474 de 2011, con lo que se pudo evidenciar los momentos en que el ciudadano común puede participar y ejercer funciones públicas ante el Estado, logrando ser garante de la administración y buen funcionamiento del mismo, pudiendo del mismo

modo aplicar una potestad disciplinaria. De igual forma a través, de este estudio se pudo constatar que, en los casos de desconocimiento e infracción de las normas, en función de la Constitución Política, la Ley o el reglamento, por parte de un particular que ejerce función pública, es considerado como una falta disciplinaria, la misma que puede ser entendida como corrupción e ineficacia y esta debe ser mediada con el control disciplinario, que generará sanciones o correctivos y debe ser aplicado equivalentemente a y quienes ejerzan la función pública, tanto en el ámbito sustancial como procedimental, respetando el derecho de las parte, y aplicando el debido proceso.

En virtud de lo expresado por el autor, el presente trabajo puede consultarse en esta oportunidad, debido a que el mismo brinda información certera sobre la actividad de los particulares que ejercen funciones públicas, pudiendo conocer el régimen sancionatorio y la aplicabilidad de la ley ante sus faltas, así como los criterios jurisprudenciales aplicables a estos casos, garantizando los fines del estado, por lo que coincide con el estudio a desarrollar en esta oportunidad investigativa.

De igual forma, se encuentra un trabajo presentado por: Cocunubo Olivos (2014). De la Universidad Militar Nueva Granada, titulado "La Objetividad en la Toma de Decisiones de los jefes de las Oficinas de Control Interno Disciplinario en las Entidades Territoriales Centralizadas Colombianas". El cual frece una óptica de la oficina de control interno disciplinario vista como una herramienta administrativa indispensable para el control disciplinario de los funcionarios de una entidad territorial determinada, explicando la importancia de garantizar la imparcialidad del juez disciplinario para lo cual propone la convocatoria pública como un modelo alternativo posible de elección del funcionario que actúa como jefe de la oficina que permita desarrollar la gestión administrativa de

forma objetiva propendiendo por el fomento de la cultura de autocontrol, evaluación y seguimiento con relación al ejercicio propio de las labores a cargo”.

Con esta claridad contextual, el autor Cocunubo Olivos (2014), sugiere un “mecanismo de convocatoria de méritos abierta para la elección de los jefes de las Oficinas de Control Interno en las Entidades Territoriales la cual garantice la calidad, transparencia y objetividad en la elección del profesional responsable de este importante cargo, sin llegar a caer en el incumplimiento de la normatividad vigente. En referencia, a todo lo expresado, este tópico aporta conocimientos de alta relevancia, puesto que analiza los procedimientos y resalta el carácter de importancia de las Oficinas de Control Interno Disciplinario, las funciones del jefe sus responsabilidades y la objetividad que debe tener en su cargo al momento de la toma de decisiones”.

En efecto, dicho documento es relevante para la investigación presentada en esta oportunidad debido a que esta aporta aspectos importantes para poder determinar la objetividad en la toma de decisiones de los jefes de las Oficinas de Control Interno disciplinarios en las Entidades Territoriales; en él se encuentra una amplia información sobre el origen y evolución jurídica en esta materia, así como una definición del valor que tiene la Oficina y el rol del Jefe de Control Interno dentro de las Entidades Territoriales sugiriendo un mecanismo en la elección del funcionario con objetividad en la toma de decisiones al profesional designado.

Aunado a lo expuesto, también se pudo contar con el trabajo de Uricoechea Mejía (2017), realizado en la Universidad Libre de Colombia, titulado “Dificultades en la aplicación y efectividad del derecho disciplinario al interior de las entidades públicas”. Donde se analizó la normativa respecto del derecho disciplinario en Colombia, toda vez

que el mismo se torna muy garantista, para el investigador citado; situación que conlleva a que los funcionarios que están al servicio del Estado, incumplan las normas jurídicas que exigen de ellos un determinado comportamiento, puesto que no se aplican sanciones efectivas a quienes actúan en contravía de los principios, normas y valores que rigen la Función Pública, cabe señalar además que la carga que se le impone a quien ejerce dicho control, la cual implica demostrar el dolo o el elemento subjetivo en la conducta investigada. Es una situación que al parecer le resta eficacia al derecho disciplinario, y va en contravía de la finalidad del mismo, que es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos; ello sumado a las relaciones inter personales y “conveniencias políticas” que también influyen considerablemente en la ineficacia de dichos procesos”, lo cual es relevante para el tema de estudio.

Por su parte, el investigador, concluyo que “el funcionario público tiene una relación especial de sujeción, puesto que para poder posesionarse en su cargo debe hacer un juramento, donde están consignados los deberes que exige la constitución, la ley, el manual de funciones y el acto administrativo que se expide, no puede extralimitarse en sus deberes, pues esto conllevaría a incumplir un catálogo de derechos generando el ilícito disciplinario”.

Aunado a lo expuesto, se dice que el citado artículo es relevante para este estudio, en virtud de sus aportes, debido a que en él se encuentra la determinación normativa respecto del derecho disciplinario en Colombia, y se evidencia la importancia garantista para los investigados, que debe ser una fuerza para el Estado, que Brinda Confianza al particular administrado, y asegura el buen desempeño de los funcionarios que están al

servicio del Estado, con un determinado comportamiento, y que son susceptibles a la aplicación de sanciones efectivas a quienes actúan en contraria de los Principios, normas y valores que rigen la Función Pública.

Por su parte Henao Ramírez (2017), desarrolla un estudio de Grado, en la universidad Libre de Colombia, titulado “Efectividad de la Aplicación del Derecho Disciplinario en la asesoría de control interno disciplinario de la Alcaldía de Dosquebradas 2015-2016”. Dicho trabajo investigativo “se realiza con la finalidad de dar a conocer la función administrativista desde el punto de vista de la labor que ejercen las oficinas de control interno disciplinario y su importancia en la aplicación del derecho disciplinario, dentro de la labor que desempeñan como organismo de control municipal, del correcto cumplimiento de la función pública, así mismo que tiene relación directa en objetivo trazado para esta oportunidad, en el marco del ejercicio desde la aplicación exacta de las labores públicas partiendo de la constitución política, la ley y los decretos que lo reglamentan; la incursión en una falta disciplinaria también puede originarse por la omisión o extralimitación de las funciones consignadas en los manuales (decreto) que rigen la actividad administrativa”.

Es de destacar, que la investigación citada “permitió no solo establecer una medida referida a la evolución del trabajo que se lleva a cabo en la asesoría a la luz del ejercicio práctico del derecho disciplinario, sino que también permitió dar a conocer a los lectores que la eficacia de este tipo de despachos no puede medirse de ninguna manera a través de los fallos disciplinarios sancionatorios que de allí emanen. El trabajo desarrollado implica independiente del resultado final concebido, un proceso jurídico juicioso y dispendioso que inclusive en el auto inhibitorio debe estar una razón

previa jurídicamente viable que lo justifique, pero más aún cuando se trata de decisiones tales como la terminación y archivo del proceso caso donde también deben reunirse pruebas, debe realizarse una valoración sistemática de las mismas y de su integralidad de acuerdo a las normas que rigen la materia concretamente de que se esté tratando, todo ello con la finalidad de descubrir la posible existencia de la ilicitud sustancial que le interesa al derecho administrativo sancionatorio como también se denomina en América Latina”.

Así mismo, se puede decir que la investigación es relevante para el presente estudio, puesto que posee una metodología de investigación y temas tratados a entera alineación, cuyos objetivos focales fueron el “Generar un diagnóstico de las principales faltas disciplinarias que son motivo de investigación disciplinaria cometidas por los funcionarios de la Alcaldía de Dosquebradas, y hacer un análisis comparativo entre la gestión realizada por la asesoría de control interno disciplinario de la alcaldía de Dosquebradas durante los periodos 2015 y 2016 respecto de procesos archivados y procesos con fallo sancionatorio”, lo cual guarda fiel relevancia con los objetivos planteados en esta oportunidad, y coadyuva el proceso de investigación.

Finalmente se cita, el trabajo desarrollado por Quintero Pinto (2017), en la Universidad Santo Tomas, titulado “La Efectividad de las Sanciones Disciplinarias”, dicho estudio, “trata el tema desde el interior de las entidades estatales, donde las Oficinas de Control Interno Disciplinario sancionan disciplinariamente a un servidor público que ha cometido una falta disciplinaria. En el cual, según el investigador, una vez ejecutoriada dicha sanción se le comunica a la Procuraduría General de la Nación y a las Oficinas de Talento Humano de cada entidad, para que actúen de conformidad

con lo previsto en el artículo 172 de la Ley 734 de 2002 con el fin de hacer efectiva la sanción disciplinaria”.

De manera concluyente, el autor expresa; que “en este análisis es procedente entender que en el derecho disciplinario existe un objetivo y función principal que es preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deban observar en ejercicio de la función pública, significa esto que los servidores públicos conozcan con antelación cuáles son sus deberes, prohibiciones y faltas disciplinarias a las que se podrían verse inmersos, motivo por el cual deben tener un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones”.

Por su parte, también se considera” que la finalidad de la potestad disciplinaria del Estado es asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, principios que rigen la actuación procesal. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la Ley 734 de 2002 y en el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo. Así mismo es importante observar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción”.

Finalmente, se encuentran relaciones aplicadas al presente estudio, puesto que el mismo “ analiza que las circunstancias de la aplicabilidad de las sanciones interpuestas, se caractericen por la imparcialidad, exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto, de esta manera al culminar una investigación disciplinaria, se logró demostrar claramente que en ningún momento el operador disciplinario se encontraba impedido

para conocer de tal asunto, con el fin último del derecho disciplinario y del estado buscando asegurar que todo servidor público cumpla con sus deberes, propender a la obediencia, a la disciplina, de esta manera garantizando el cumplimiento correcto, eficaz, eficiente, honesto, moral, igualitario, rápido, imparcial, transparente y económico de la función pública, lo cual posee coincidencia al tema desarrollado en esta oportunidad”.

## **2.2 EL CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO**

El control interno disciplinario, se puede identificar como una subordinación a la que deben asumirse los Servidores y/o funcionarios Públicos, con el fin de mantener el equilibrio en entidades del Estado garantizando así el fin de las mismas, previstas en la Constitución política de Colombia., ahora bien, según la Corte Constitucional, en Sentencia (C-1061/2003). “El control Disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida 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”.

En este orden de ideas, el control interno disciplinario, es el espacio técnico de seguimiento al cumplimiento de los deberes inherente a los servidores públicos. A lo cual la Ley 734 de 2002 le dio vida de manera estructural a la existencia del control interno disciplinario en todas las entidades y dependencias del Estado Colombiano. Es así como el artículo 76 de la mencionada ley expone lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos

Superior y Seccionales de la Judicatura, 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. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia. (...)

PARÁGRAFO 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

PARÁGRAFO 3º. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél.”

Al respecto, Gómez Pavajeau (2011, pag 45) precisó: la “Implementación u Organización de la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno misma que desarrolla lo siguiente:

a) A efectos de garantizar tanto la autonomía de la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno y el principio de segunda instancia, la cual, por regla general corresponde al nominador, así como la racionalidad de la gestión, el mecanismo para cumplir la función disciplinaria será la conformación de un Grupo Formal de Trabajo, mediante acto interno del jefe del organismo, adscrito a una de las dependencias del segundo nivel jerárquico de la organización, coordinado por el Director de dicha dependencia.

b) En el evento en que la magnitud de la entidad o la índole de la función, determinen un volumen significativo de procesos disciplinarios, que haga necesaria la creación de una oficina disciplinaria dentro de la estructura formal de la entidad, deberá adelantarse el trámite técnico, administrativo y presupuestal necesario para formalizar, en una norma expedida por autoridad competente, (Decreto nacional, Ordenanza departamental, Acuerdo distrital o municipal, etc.) la Oficina Disciplinaria, con la denominación que corresponda a la estructura organizacional. (Ej. Subdirección, División, Oficina, Unidad, etc. de control disciplinario interno).”

Partiendo de los supuestos anteriores y de conformidad con Ley 734 de 2002, el artículo 77. Prevé el “significado de Control Disciplinario Interno. Cuando en este código se utilice la locución (control disciplinario interno) debe entenderse por tal, la oficina o dependencia que conforme a la ley tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria.” En efecto, el Estado posee la potestad de crear oficinas con estructura jerárquica que garanticen el carácter disciplinario permitiendo la doble instancia, a aquellos Servidores Públicos que reciban quejas o denuncias respecto a sus cargos.

### 2.3. FUNCIÓN DEL CONTROL DISCIPLINARIO

La oficina de control interno Disciplinario es una institución creada a través de instrumentos legales como la jurisprudencia y la doctrina con el fin de controlar la potestad disciplinaria en el ámbito administrativo, así como lo consagra la (Corte Constitucional, Sentencia C-030/2012) "(...)La finalidad de la potestad disciplinaria es asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad(...)"

Ahora bien, el artículo 209 de la Carta Constitucional Política Colombiana expresa que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales basada en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad". Igualmente, en el artículo 124 Eiusdem, se establece que "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva" y para concretar el artículo 277, numeral 6 eiusdem, consagra la facultad a la autoridad disciplinaria para "(...) adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley."

Atendiendo estos los fundamentos constitucionales, el Congreso, en el año 2002, ejerciendo la potestad legislativa, expidió la Ley (Código Único Disciplinario), en donde en el artículo 67 se confiere "la titularidad de la acción disciplinaria a las Oficinas de Control Disciplinario Interno", además a través del artículo 76, exige la conformación de unidades u oficinas del más alto nivel, fijándoles competencias para conocer y fallar en primera instancia de los procesos disciplinarios.

Seguidamente, el defensor del Pueblo, mediante Decreto 025 del 10 de enero de

2014, mantuvo que “en la Oficina de Control Interno Disciplinario está la competencia para conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo de todo el país, a excepción del Defensor del Pueblo, quien por su fuero especial solo puede ser investigado por el Procurador General de la Nación”.

Ahora bien, el 28 de enero del año 2019, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”. Asimismo a través de un Memorándum Interno 003 del 08 de abril de 2019 de la Procuraduría General de la Nación, estableció «Vigencia, derogatoria y régimen de transición de la Ley 1952 de 2019 en la guía disciplinaria» señalando que: “Hasta el 27 de julio de 2020 regirá la Ley 734 de 2002 – A partir del 28 de julio de 2020, los procesos disciplinarios que se encuentren a esta fecha en etapa de investigación disciplinaria o citación a audiencia continuarán su trámite hasta su terminación conforme a las reglas procesales previstas en la Ley 734 de 2002 - A partir del 28 de julio de 2020 las actuaciones en indagación preliminar se ajustarán a la Ley 1952 de 2019”; sin embargo se pospuso su entrada en vigencia en razón a la Ley 2094 de 2021, la cual modificó sustancialmente el Código General Disciplinario, Ley 1952, que finalmente entró en vigencia el 29 de marzo de 2022. En efecto, se dice que este control, responde al deber de vigilancia y aseguramiento del cumplimiento de las funciones públicas

#### **2.4 ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO A NIVEL MUNICIPALES.**

Según el párrafo 2º del artículo 11 de la precitada ley “la Oficina de Control Interno, contará con el personal multidisciplinario que le asigne el jefe del Organismo o Entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones del mismo. La selección de dicho personal, no implicará necesariamente, aumento en la planta de cargos existentes”; para dicha asignación es relevante considerar la capacidad profesional y personal, puesto que el mismo debe contar con habilidades de observaciones, verificaciones y análisis técnicos especializados, por lo que debe poseer experiencia.

## **2.5. PRINCIPALES FALTAS O PROBLEMÁTICAS BAJO CONOCIMIENTO DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO**

En la Ley 734 de 2002, los problemas o faltas que pueden estar bajo el conocimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario, “se reflejan en los hechos relacionados con la actuación u omisión de un servidor público o un particular que ejerza funciones de interventoría o funciones públicas a nombre del mismo en lo que tienen que ver con estas, que implique el incumplimiento de deberes o funciones, incursión en prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés, de conformidad con el Código Disciplinario Único”. Ahora bien, en el capítulo primero de la citada ley se clasifica y connota las faltas en el artículo 42, “como gravísimas, graves, y leves”, asimismo se consagra en el artículo 43, los Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. En donde “las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.

3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave”.

En consecuencia, aquellas quejas a denunciar deben ser del conocimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario, y significativamente deben estar relacionadas con hechos relacionados con la actuación u omisión de un servidor público o un particular que ejerza funciones de interventoría o funciones públicas según lo previsto en el Código Disciplinario Único.

## **2.6. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS**

Este proceso disciplinario comienza a través de un conjunto de reglas dirimidas por la autoridad administrativa, propias de la misma, puesto que es la cargada de impartir

justicia tal y como lo consagra la (Corte Constitucional, Sentencia C-1061/2003, pág 74).

“El superior encargado de adelantar el proceso disciplinario está sometido a las reglas que garantizan el debido proceso y debe actuar, con eficiencia e imparcialidad, en la aplicación de un régimen disciplinario que, salvo las excepciones constitucionales y legales, es uniforme para todos los servidores públicos. A ese efecto, de manera general el ordenamiento jurídico ha previsto una serie de garantías, tanto para el correcto ejercicio de la función disciplinaria, como para la protección de los derechos de los investigados”.

Ahora bien, la nueva reforma al Código Disciplinario Único del 2002, a criterio de Ossa (2016, p. 69) “modifica el procedimiento escrito y parámetros de calificación y evaluación de las conductas disciplinables, a fin de incorporar los lineamientos que se han ido produciendo por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en materia de control disciplinario. De igual forma este autor considera que la primera consecuencia de los procesos y procedimientos seguidos por la oficina de control interno disciplinario, se basa en dotar de seguridad jurídica a los destinatarios del derecho disciplinario al momento de ser juzgados, lo cual se encuentra en total consonancia con los valores constitucionales de equidad y justicia en la naturaleza jurídica administrativa de los actos sancionatorios expedidos en materia disciplinaria y busca evaluar el proceso sancionatorio desde la perspectiva del acto administrativo”.

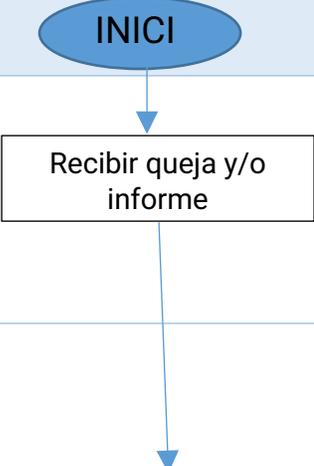
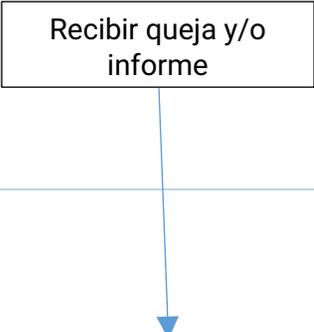
En este punto es importante citar a Ordoñez Maldonado (2014, p. 56), quien manifestó que; “Tratándose de una categoría propia del derecho penal, la antijuridicidad material no alcanza a cobijar aquellas conductas que, siendo desplegadas por el sujeto

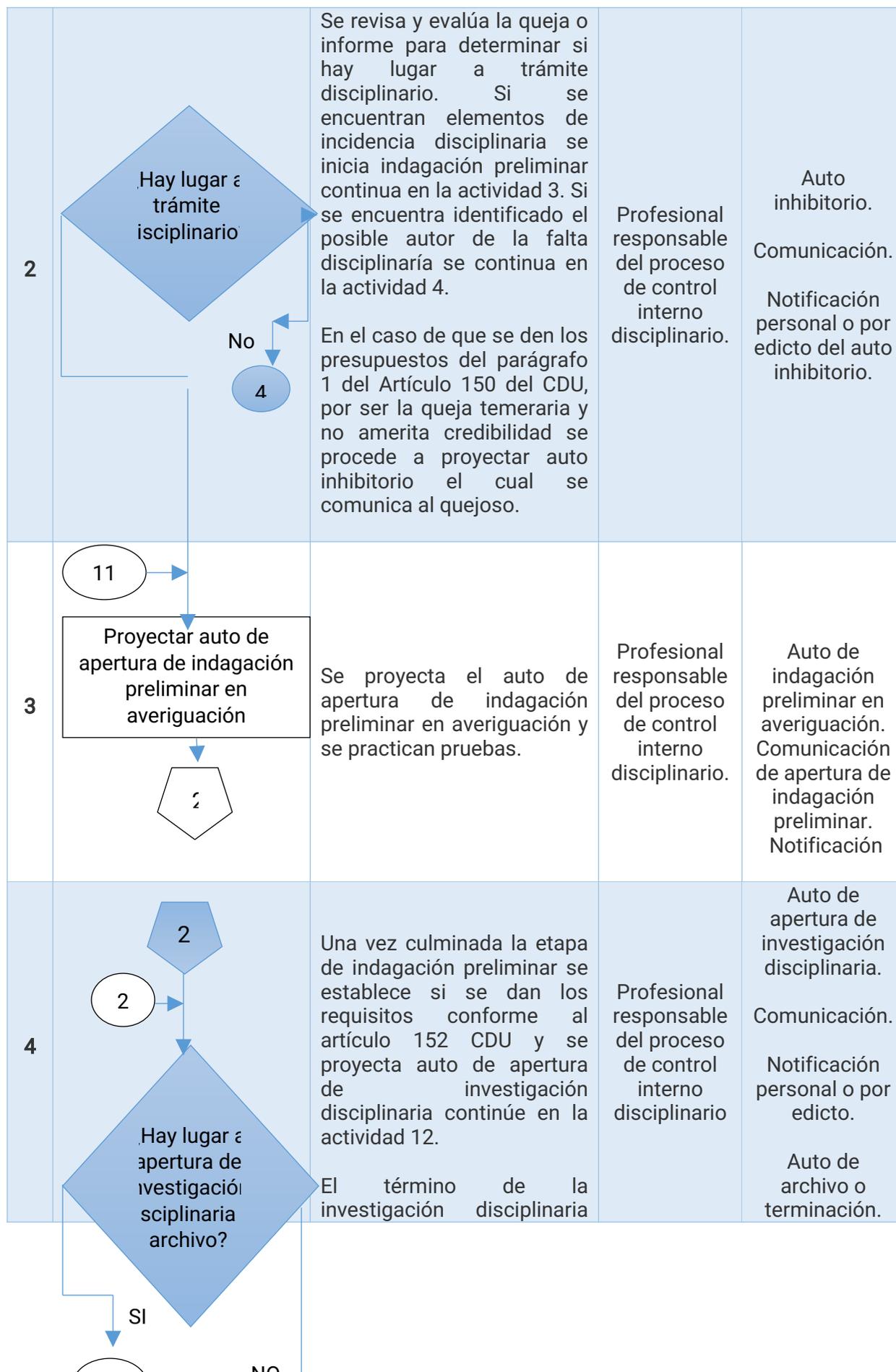
pasible de la acción disciplinaria, no implican la producción de un resultado, aunque si comportan la violación de un deber funcional, y, por ende, la vulneración de los principios constitucionales”

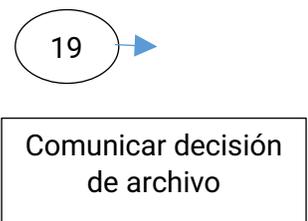
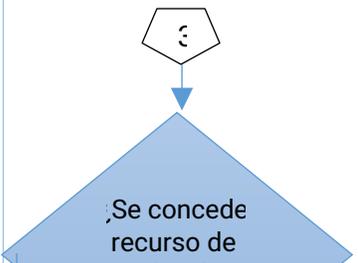
En esencia, Henao (2017, pág. 45) “es posible afirmar que la falta disciplinaria no exige para su configuración la producción de un resultado consistente en la lesión o interferencia de bienes jurídicos, ya que basta obrar en contravía de los deberes funcionales exigibles al disciplinado; de tal manera que la producción de un resultado se constituye en factor objetivo para dosificar la sanción disciplinaria y no la estructuración de la falta.”

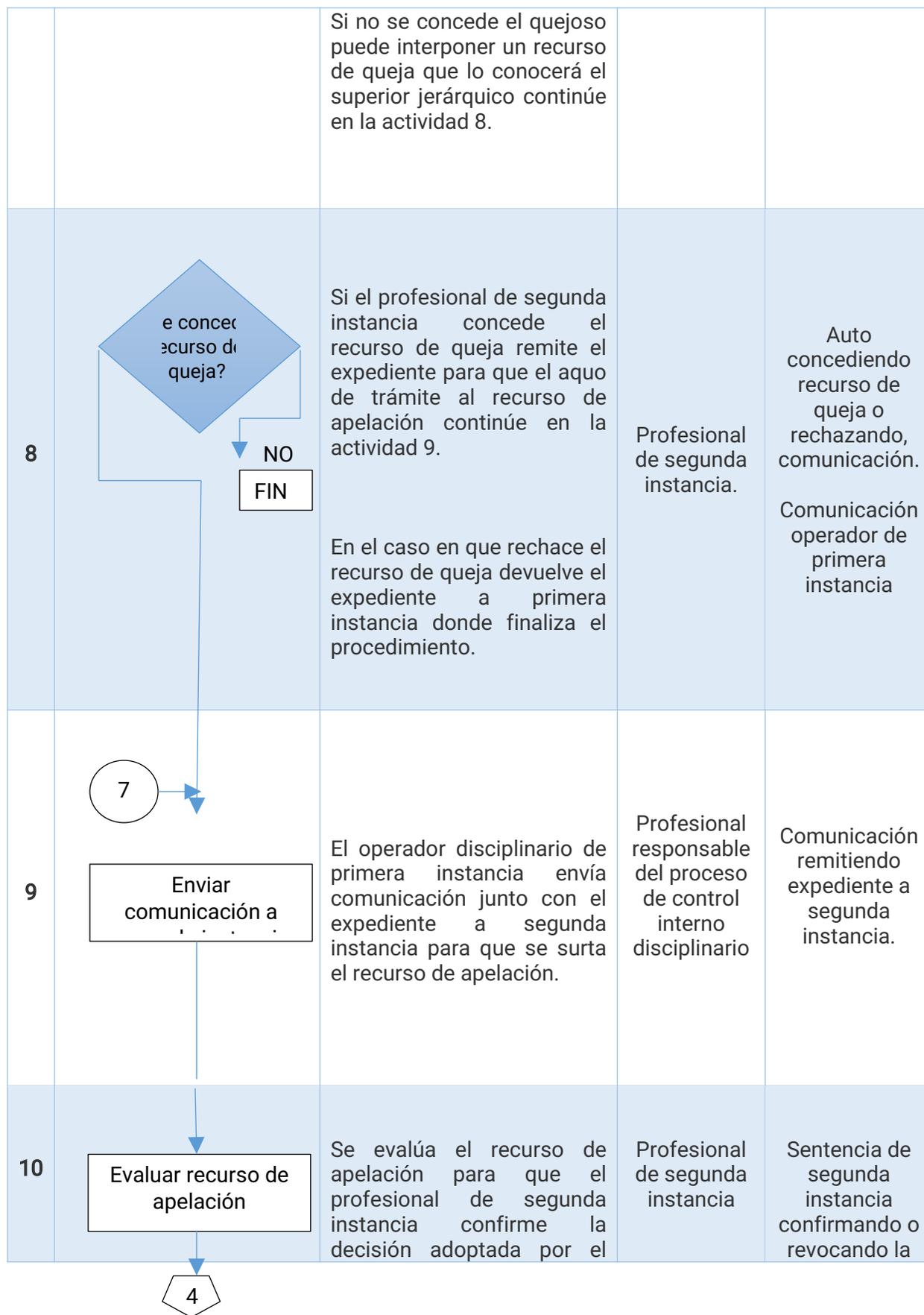
Ahora bien, para explicar concretamente el proceso y su procedimiento la Alcaldía Mayor de Bogotá a partir del CDU (2013) desarrollaron un diagrama de flujo, el cual se presenta a continuación:

Cuadro No. 1. “PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LAS QUEJAS EN LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

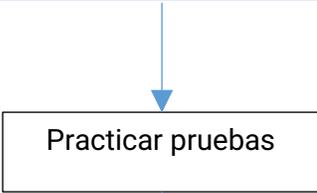
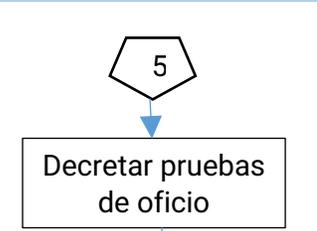
N°	Actividad (Diagrama de Flujo)	Descripción de la Actividad	Responsable	Documento o registro
		<b>INICIO DEL PROCEDIMIENTO</b>		
1		Se recibe la queja del particular y/o informe del servidor publico	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario.	Queja y/o informe

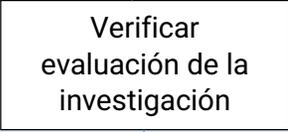
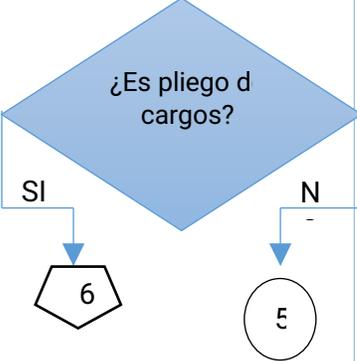
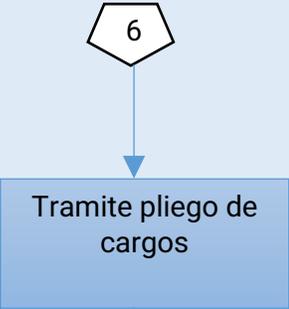
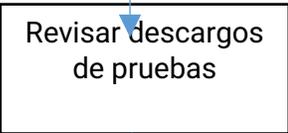


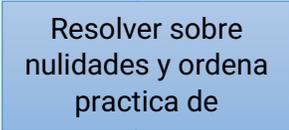
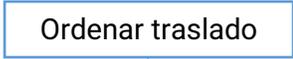
		<p>corresponde a un año este término podrá aumentarse hasta una tercera parte cuando en la misma se investiguen varias faltas, dos o más investigados.</p> <p>En el evento de que no sea procedente se emitirá un auto de archivo y terminación del procedimiento de acuerdo con el Artículo 73 CDU, se comunica al quejoso y al implicado. Continúa actividad 5.</p>		
<p>5</p>		<p>Se le comunica la decisión de archivo al quejoso y de esta forma haga uso de los recursos de ley, si así lo considera.</p>	<p>Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario</p>	<p>Comunicación auto archivo al quejoso y al implicado</p>
<p>6</p>		<p>Si el quejoso interpone recurso de apelación, porque no está de acuerdo con la decisión de archivo continúe en la actividad 7. Si se declara desierto o no se interpone el recurso, el procedimiento termina.</p>	<p>Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario</p>	<p>Auto declarando desierto el recurso de apelación. Comunicación y notificación.</p>
<p>7</p>		<p>Si se concede recurso de apelación continúe en la actividad 9.</p>	<p>Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario</p>	<p>Auto concediendo recurso de apelación o rechazando.</p>

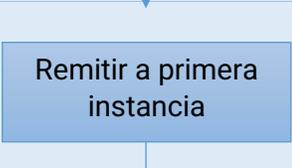
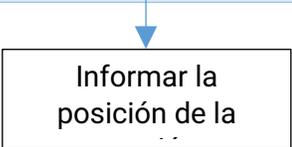


		operador de primera instancia o revoque la decisión de archivo.		decisión del aquo.
11	<pre> graph TD     4_pentagon{{4}} --&gt; D{La decisión de revocar?}     D -- SI --&gt; 3_circle((3))     D -- NO --&gt; 4_circle((4)) </pre>	<p>La segunda instancia puede confirmar la decisión de archivo y la remite para que el operador de primera instancia proceda a archivar y terminar la actuación.</p> <p>Si la decisión es de revocar lo remite al operador de primera instancia para continuar el trámite que puede ser una indagación preliminar (Continuar en la actividad 3) si es de apertura de investigación disciplinaria (Continuar en la Actividad 12)</p>	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	<p>Comunicación Personería y Procuraduría</p> <p>Oficio pruebas documentales</p> <p>Comunicación para citación de testigos</p> <p>Citación para aplicación de quejas</p> <p>Citación para versión libre</p> <p>Acta de notificación personal o acta de notificación por edicto.</p>
12	<pre> graph TD     4_circle((4)) --&gt; B[Realiza apertura de investigación] </pre>	<p>Se realiza apertura de investigación disciplinaria, se envía citación al investigado para que se notifique y comunicación a Personería de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>En el auto de apertura de la investigación se procede a ordenar la práctica de pruebas (Documentales o testimoniales). De igual forma se puede requerir ampliación de queja, así como se ordena escuchar en versión libre al investigado.</p> <p>Si el investigado se presenta dentro del término de 8 días debe suscribir un acta de notificación personal. En caso que no se presente. El operador disciplinario procede a realizar notificación por edicto.</p>	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	<p>Comunicación Personería y Procuraduría</p> <p>Oficio pruebas documentales</p> <p>Comunicación para citación de testigos</p> <p>Citación para aplicación de quejas</p> <p>Citación para versión libre</p> <p>Acta de notificación personal o acta de notificación por edicto.</p>

13	 <p>Practicar pruebas</p>	Se procede a escuchar la versión libre del investigado y se practican pruebas como ampliación de queja, declaraciones, juramentadas y/o documentales.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Versión libre Declaración juramentada. Oficio de solicitud de documentos
14	 <p>Atender visita administrativa</p>	En el transcurso de la investigación disciplinaria, el investigado puede solicitar a los entes de Control (Personería de Bogotá y Procuraduría General), realizar vigilancia al proceso. De igual forma la Personería de oficio puede ejercer poder preferente para continuar con el trámite de la investigación. Lo anterior se realiza mediante una visita administrativa.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Acta de visita administrativa
15	 <p>Decretar pruebas de oficio</p>	Se pueden decretar pruebas de oficio, en el caso de que las practicadas no sean suficientes	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto decretando pruebas de oficio. Comunicación al inestigado.
16	 <p>Prorroga de pruebas</p>	Si vencido el termino de investigación disciplinaria hiciera falta pruebas se prorrogará la investigación hasta la por la mitad del término, es decir seis meses.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto de prórroga de pruebas.
17	 <p>Proyectar auto de cierre de la investigación</p>	Una vez recaudada la prueba que permita la formulación de cargos o vencido el termino de investigación o de sus prorrogas, se procede a proyectar auto que declara el cierre de investigación. El quejoso podrá interponer recurso de reposición, el cual lo resolverá el mismo funcionario de primera	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto de cierre investigación, Comunicación, Notificación al quejoso al investigado, Auto concediendo recurso de reposición o rechazando. Auto

		instancia.		resolviendo recurso de reposición.
18		Una vez en firme la providencia del cierre de investigación se verificará dentro de 15 días hábiles siguientes, la evaluación de la investigación disciplinaria.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto evaluación de investigación disciplinaria.
19		Durante 15 días, si se recaudó prueba se formula pliego de cargo, en caso contrario se archiva la actuación. En caso de archivo puede interponerse recursos de ley, remitirse a las actividades 5,6,7,8,9 y 10.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto de archivo, comunicación al quejoso y al investigado.
20		En el evento de pliego de cargos se comunica al investigado quien nombrar un defensor si no lo hiciere, el operador disciplinario debe nombrarle uno de oficio, para lo cual debe enviar comunicación a los consultorios jurídicos de las universidades con el fin de que sea asignado estudiante de Derecho.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto del pliego de cargos. Notificación al investigado y comunicación entes de control. Comunicación a los consultorios jurídicos para designación de defensor.
21		Notificado el pliego de cargos quedara en la secretaria del despacho por el término de 10 días para que dentro de eso termino el investigado o su defensor	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario	Descargos pruebas

		presenten sus descargos. Cualquiera de los sujetos procesales puede aportar y solicitar pruebas.	interno	
22		Una vez vencido el término de 10 días el funcionario resolverá sobre nulidades, propuestas y ordena la práctica de pruebas en un término no mayor a 90 días. El investigado podrá interponer recurso de apelación, el cual si se concede se enviará a segunda instancia para su conocimiento y en caso de rechazo se mantiene la decisión y se continua con el trámite.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto decretando pruebas. Auto resolviendo nulidad Auto concediendo recurso de apelación o rechazando comunicación y notificación.
23		Una vez evacuado el termino probatorio, mediante auto notificarle se ordenará el traslado común de 10 días para que los sujetos de conclusión. Esta providencia será notificada por estado.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Auto ordena correr traslado alegatos de conclusión, notificación al investigado o a su defensor
24	 	El funcionario proferirá fallo dentro de los 20 días hábiles al vencimiento del término de traslado para alegatos de conclusión.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Fallo. Comunicación a los entes de control de la sanción a imponer en caso de no interponer recurso
25		Se le notifica el fallo al investigado y a su defensor, quien podrá interponer recurso de apelación dentro del término de ejecución.	Profesional responsable del proceso de control interno disciplinario interno	Notificación personal o por edicto.
26		Si el recurso reúne los requisitos el operador disciplinario procede a concederlo, remitiendo para tal efecto mediante	Profesional responsable del proceso	Comunicación a segunda instancia

		comunicación a la segunda instancia.	de control interno disciplinario interno	
27	 <p>Resolver fallo de segunda instancia</p>	<p>Se resuelve dentro de los 45 días siguientes al recibido del proceso</p> <p>Si se considera necesario se decreta pruebas de oficio en cuyo caso el término se ampliará hasta otro tanto.</p>	Profesional designado de segunda instancia	Fallo de segunda instancia
28	 <p>Remitir a primera instancia</p>	Se remite al juzgador de primera instancia para el registro de la sanción o para absolución según el caso	Profesional designado de segunda instancia	Comunicación envió de expediente a primera instancia
29	 <p>Informar la posición de la</p>	El operador de primera instancia debe informar a los entes de control (Procuraduría General) la imposición de la sanción.	Profesional designado de segunda instancia	Comunicación envió de expediente a primera instancia
	 <p>Fin</p>	Fin del procedimiento		

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá a partir del CDU (2013)”

Cabe destacar que los procesos iniciados con la Ley 734, según el artículo 69, los procedimientos se siguen por Oficiosidad y preferencia, lo cual hace posible en cumplimiento de la acción disciplinaria la cual comienza de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, cumpliendo con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.

## 2.7. ANÁLISIS DEL ROL DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO

Los roles del grupo de trabajo están establecidos en los fundamentos

constitucionales de la función disciplinaria que están consagradas en el artículo 209 de la Carta Política Constitucional que expresa que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales basada en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. Igualmente, el artículo 124 de la norma Superior, establece que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva” y el artículo 277, numeral 6 de la Constitución Política, que faculta a la autoridad disciplinaria para “(...) adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.”

En efecto, el personal o grupo de trabajo de la oficina de control interno disciplinario son los responsables, de la potestad disciplinaria de primer grado, por tanto, son ellos quienes indagan, investigan y juzgan las faltas disciplinarias de los servidores y/o funcionarios públicos, de igual forma poseen la potestad de ejercer una actividad preventiva, actividad que es de suma importancia para el cumplimiento de los objetivos administrativos del Estado.

Al respecto, Cocunubo (2014, pág 27) señala que “para lograr la apropiación de esta identidad en los funcionarios Públicos, el jefe de la Oficina de Control Interno disciplinario se puede apoyar en espacios que permitan la participación de todos los funcionarios de la Entidad en la formulación de los mecanismos que permitan la generar una actitud de mejoramiento en la ejecución de sus procesos y la conceptualización del marco estratégico de la Entidad”.

## **2.8. INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES**

La Estructura organizacional de los municipios en Colombia se encuentra consagrada en la Constitución Política de la República de Colombia, es así como el municipio es definido como: "la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes." (Artículo 311, CP).

Aunado a lo expuesto, se dice que el derecho disciplinario se encuentra individualizado en las alcaldías "... puesto que está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6°)."

En este orden de ideas, se puede acotar que el control disciplinario interno, según la naturaleza que identifica, está dirigido por el personal en el cual reside la responsabilidad de velar por la administración del Estado.

## **2.9. EL CONTROL DISCIPLINARIO EN LAS ALCALDÍAS DE LOS MUNICIPIOS GUACHETÁ Y LENGUAZAQUE DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

### **El Municipio de Guachetá**

Localizado en el departamento de Cundinamarca, "Guachetá es un municipio colombiano del departamento de Cundinamarca, ubicado en la Provincia de Ubaté, a 118 km de Bogotá. Conocido por su producción de carbón mineral de primera calidad y

los abundantes hatos de ganado lechero, se ha dado a conocer como la "Ciudad Carbonífera y Lechera de Colombia". Es considerado un destino turístico por sus rocas perfectas para la escalada. ((Wikipedia, 2021).

En cuanto a la Estructura de la Oficina de Control Interno Disciplinario, de la Alcaldía de Guachetá, en su estructura administrativa, no tiene creada como dependencia autónoma, la Oficina de Control Interno Disciplinario; debido a que la función disciplinaria está asignada a la Secretaria de Gobierno mediante Resolución Administrativa N° 00594 del 18 de Julio de 2014 " Por medio del cual se establece el Sistema de Control Interno Disciplinario del Municipio Guachetá Cundinamarca y se dictan otras disposiciones". (secretaria de Gobierno. 2021).

### **El Municipio de Lenguazaque**

Es un "municipio colombiano del departamento de Cundinamarca, ubicado en la Provincia de Ubaté, a 116 km de Bogotá. Sus principales actividades productivas son la extracción de carbón y la agricultura; es posible encontrar variedad de productos como la papa, remolacha, cebolla, etc., además de productos lácteos como el queso" (Wikipedia, 2021).

Atendiendo, la Estructura de la Oficina de Control Interno Disciplinario, de la Alcaldía de Lenguazaque se encuentra soportada en la Resolución 105 del 8 de mayo de 2014, en donde se le confiere a la Secretaria de Gobierno, en cabeza de su secretario, ser la dependencia del nivel requerido e idónea para ejercer las funciones del Control Interno Disciplinario.

Es importante destacar, que para el estudio de la acción disciplinaria a nivel territorial. Así como para el análisis de los procesos de control interno disciplinario en

las alcaldías de los Municipios Guachetá y Lenguazaque (2015-2016), se requiere de una investigación de índole descriptiva, atendiendo como fuente la norma y la jurisprudencia, debido a que de ellas se desprende la interpretación y aclaración de la labor que cumplen las oficinas de control interno disciplinario, especialmente en lo expuesto en la sentencia C-1061 de 2003.

Por otra parte, el acceso al archivo de las oficinas asesoras de control interno disciplinario de las Alcaldías Guachetá y Lenguazaque se realizó a través del Derecho de Petición, el cual permitió hacer un estudio, de cómo se llevaban a cabo los procedimientos, para establecer el respeto por los principios que parten del debido proceso y a su vez de las quejas que más se presentan en esa dependencia; información sin la cual no sería posible llegar a las conclusiones respecto de la efectividad del Control Interno, de dichas administraciones.

## **2.10. SELECCIÓN DE MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA. INDICADORES SELECCIONADOS.**

En Colombia los municipios de sexta categoría se encuentran representando en el país en un 89,82% del total de los municipios. Para Perea y Deluquez (2020) en una investigación académica reciente, se realizó una clasificación en donde se determina que son “los municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Lo anterior indica que los municipios de sexta categoría son municipios pequeños, que dentro del marco de la Constitución de 1991 tienen la responsabilidad de velar por el desarrollo social y económico de su territorio, a través del cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones y competencias asignadas

en el proceso de descentralización y autonomía”.

No obstante, en el año 1991, con el cambio de la Constitución Política, el Estado colombiano como república unitaria, descentralizó su territorio y sus funciones, en efecto, “la descentralización trajo consigo la nueva Constitución Política, misma con la que se trasladaron competencias del nivel central a los entes territoriales, donde es visto que tienen la mayor capacidad de identificar las necesidades o intereses locales y es en definitiva el más interesado por satisfacer las necesidades de su población. La Constitución Política articuló a la descentralización la autonomía, con el fin de dar los instrumentos a las autoridades locales para cumplir con sus competencias “(Tavera, 2008, p. 117-118).

Ahora bien, para la realización del estudio exploratorio como investigadores, se tiene como propósito conocer a fondo la realidad existente, de primera mano, pero es de saber que las Alcaldías guardan celosamente los datos y quejas interpuestas ante las oficinas de Control Interno Disciplinario. Por tanto, los investigadores se acogen al Derecho de Petición como instrumento que garantiza la comunicación efectiva entre el estado y el administrado, todo con el objeto de satisfacer los intereses particulares a los que se someten a consideración del Estado.

Tomando en cuenta la justificación legal del derecho de petición, la Constitución Política de Colombia (1991) consagra en su artículo 23 a cuyo tenor establece: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Lo cual significa “un camino para obtener acceso a las autoridades y se ha formado en una herramienta para la defensa de los derechos políticos y para la participación en la vida democrática del país, por medio de la fiscalización que todos los individuos pueden realizarles a las autoridades, conociendo sus actos, impugnando sus decisiones y manifestado su apoyo o rechazo a los gobernantes” (Hinestroza Fernando, citado por: Martínez, p. 48).

En relación a los indicadores seleccionados, se utilizó una metodología de corte cualitativo, que tiene como propósito el análisis de los hechos y la doctrina aplicada conjuntamente con el cuerpo jurídico; a estos aspectos Hernández Sampieri (2010), manifiesta que este tipo de investigación, “permite abordar realidades complejas de una manera sistemática, obteniendo información clave o estratégica”, e igualmente permite incluir la experiencia del investigador en el sector público, específicamente con los municipios de sexta categoría, escogidos para la aplicación de este estudio en relación al análisis de los procesos de control interno disciplinario en las alcaldías de los Municipios Guachetá y Lenguazaque, para los cual se escogieron fuentes secundarias de información, como las estadísticas disponibles en bases de datos e informes de entidades gubernamentales de dichas alcaldías.

## **2.11. ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO DISCIPLINARIO.**

La oficina de control interno disciplinario deberá estar integrada por las siguientes personas según (López (2016), “ por tres profesionales del derecho con especialización en derecho administrativo, sancionatorio, penal, constitucional, con mínimo tres años de experiencia, con dedicación exclusiva a la oficina, los cuales serían los encargados

de elaborar, proyectar y llevar a la correspondiente sanción que serían los auxiliares del jefe o director de la oficina de control interno disciplinario. El jefe de la oficina de control interno sería un civil que en la actualidad no tenga ningún vínculo con los investigados ni de dependencia para que no exista parcialidad en la toma de decisiones ni influya en la investigación, resulte en condición de jefe un tercero neutral”.

## **2.12. OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO**

Tal como se demostró en el interior del trabajo la figura de la Oficina de Control Interno Disciplinario se ubica en la ley 734 de 2002 con la implementación y adecuación de la oficina de control interno disciplinario, donde se hace necesaria la creación de una oficina Disciplinaria dentro de las especificaciones legales y el trámite técnico, administrativo y presupuestal necesario para formalizar su creación, con la expedición de decreto, ordenanza, acuerdo distrital o municipal, según sea el caso, con la denominación que corresponda en la estructura organizacional; para ello se utilizarían denominaciones como; subdirección, división, oficina, o unidad de control interno Disciplinario.

## **2.13. REPORTE DE LOS CASOS ENCONTRADOS**

La Oficina de Control Interno Disciplinario como ya se ha expuesto, dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra, Fortalecer y optimizar la función disciplinaria y para dichos reportes se utilizan los siguientes instrumentos que fundamentan el inicio de una actuación disciplinaria, tal como lo ha expuesto la cartilla informativa de la Oficina del Control Interno Disciplinario del SENA, en una consulta realizada al su portal web; [https://sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/cartilla\\_disciplinaria\\_v2.pdf](https://sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/cartilla_disciplinaria_v2.pdf)

(2021) de donde "se desprende en primer lugar;

- Informe Oficial: Proviene de servidor público. El informe Oficial es presentado por cualquier servidor público que en ejercicio de sus funciones conoce o tiene conocimiento sobre alguna irregularidad y presenta un informe ante la Oficina de Control Interno Disciplinario.

- Queja: Proviene de un particular o del servidor público. Las Quejas pueden ser presentadas por medio de los canales oficiales que cuenta la entidad, Presencial, Virtual y telefónico.

- De Oficio: La Oficina de Control Interno Disciplinario, da inicio a la actuación directamente, por el conocimiento de conductas presuntamente irregulares.

- Anónimos: Regla General No constituyen fundamento para dar inicio a la actuación Disciplinaria "Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables"

### **CAPÍTULO 3. RESULTADOS OBTENIDOS**

#### **3.1. LAS QUEJAS RECEPCIONADAS Y ATENDIDAS POR DEPENDENCIA DURANTE LOS AÑOS 2015 Y 2016**

**Alcaldía de Guachetá.** El resultado obtenido en la investigación en relación a las

quejas decepcionadas y atendidas por dependencia durante los años 2015 y 2016, se encuentra lo siguiente:

**Cuadro No 2.** Quejas de antes la Alcaldía de Guachetá año 2015

**Fuente: secretaria de Gobierno, Guachetá (2021)**

**Cuadro No 3.** Quejas de antes la Alcaldía de Guachetá año 2016

**Fuente: secretaria de Gobierno, Guachetá (2021)**

<b>AÑO 2015</b>	<b>ORIGEN</b>		
<b>N° de Quejas</b>	<b>Servidor Publico</b>	<b>Particular</b>	<b>Otro</b>
1	X		
2	X		

**Alcaldía de Lenguaque.** De igual forma el resultado obtenido en la investigación en relación a las quejas recepcionadas y atendidas por dependencia durante los años

<b>AÑO 2016</b>	<b>ORIGEN</b>		
<b>N° de Quejas</b>	<b>Servidor Publico</b>	<b>Particular</b>	<b>Otro</b>
1	X		
2	X		
3	X		

2015 y 2016, se encuentra lo siguiente:

- A. Queja remitida de la secretaria de Desarrollo Social, el 10 de abril de 2015, por presuntas anomalías con la funcionaria Constanza Triana. Por no dejar las claves del computador para acceder al programa de adulto mayor.
- B. Queja de Liliana Patricia Barrantes, de fecha 16 de Julio de 2016 por supuestas irregularidades en la resolución de conflictos del ciudadano Walter Mauricio Arévalo González.

C. Oficio radicado por la Personería Municipal el día 23 de mayo de 2017, queja contraloría de Cundinamarca fecha de los hechos vigencia fiscal 2015, fecha de la queja 28 de diciembre de 2016, el día 27 de junio de 2017.

D. Oficio radicado por la Personería Municipal el día 22 de mayo 2017, por incumplimiento de la Ley 1608 de 2013 radicado Sif N° 390353 de 2016 fecha de los hechos vigencia 2016, a la fecha 27 de junio de 2017.

### 3.2. TRÁMITE DADO A LA QUEJA RADICADA 2015 Y 2016

Por su parte la Alcaldía de Lenguaque, cumpliendo con su Función de Control Interno Administrativo, desarrollo las quejas planteadas de la siguiente forma:

A. Queja remitida de la secretaria de Desarrollo Social, el 10 de abril de 2015, por

**Cuadro No 4.** Tramites desarrollados ante la Alcaldía de Guachetá año 2015

AÑO 2015 N° de Quejas	ORIGEN			TRAMITE ADELANTADO	DECISIÓN
	Servidor Publico	Particular	Otro		
1	X			Indagación preliminar	Archivado
2	X			Indagación preliminar	Archivado

Fuente: secretaria de Gobierno, Guachetá (2021)

**Cuadro No 4.** Tramites desarrollados ante la Alcaldía de Guachetá año 2016

AÑO 2016 N° de Quejas	ORIGEN			TRAMITE ADELANTADO	DECISIÓN
	Servidor Publico	Particular	Otro		
1	X			Indagación preliminar	Auto inhibitorio
2	X			Indagación preliminar	Auto inhibitorio
3	X			Indagación preliminar	Archivado

Fuente: secretaria de Gobierno, Guachetá (2021)

presuntas anomalías con la funcionaria Constanza Triana, por no dejar las claves del computador para acceder al programa de adulto mayor. A la fecha mediante el auto 002 de 2020 de fecha 28 de septiembre se decretó la práctica de pruebas.

B. Queja de Liliana Patricia Barrantes, de fecha 16 de Julio de 2016 por supuestas irregularidades en la resolución de conflictos del ciudadano Walter Mauricio Arévalo González. Última actuación, auto inhibitorio de fecha 30 de diciembre de 2016, firmada por Nelson Johanny Rodríguez Contreras, la carpeta reposa en los archivos de la secretaria de Gobierno.

C. Oficio radicado por la Personería Municipal el día 23 de mayo de 2017, queja contraloría de Cundinamarca, fecha de los hechos vigencia fiscal 2015, fecha de la queja 28 de diciembre de 2016. El día 27 de junio de 2017, se recibió por parte de la secretaria de Hacienda la ejecución de los recursos educación, agua potable y saneamiento básico vigencia 2015, solicitado por la secretaria de Gobierno mediante auto que ordena indagación preliminar y practica de pruebas, de fecha mayo 26 de 2017.

D. Oficio radicado por la Personería Municipal el día 22 de mayo 2017, por incumplimiento de la Ley 1608 de 2013 radicado Siaf N° 390353 de 2016, fecha de los hechos vigencia 2016, a la fecha 27 de junio de 2017, la secretaria de Hacienda envía Oficio de los recursos establecidos en la Resolución 2471 de 2014.

### **3.3. Expedientes Activos Detallados por Dependencia 2015 y 2016**

Ahora bien, en cuanto a los Expedientes activos, se solicitó que se hiciera una descripción detallada por Dependencia, para lo cual la Alcaldía de Guachetá, respondió que de las vigencias de los años 2015 y 2016 no se encuentra ningún expediente activo,

para el año 2021.

Cabe destacar que, en la Alcaldía de Lenguazaque, existen cuatro procesos los cuales están relacionados anteriormente y se encuentran activos para la fecha de esta investigación año 2021.

#### **3.4. Empalme de los Procesos Disciplinarios que fueron entregados a la Administración Entrante en el periodo 2016.**

En el caso de la Alcaldía de Guachetá, la respuesta al empalme de los Procesos Disciplinarios, fue que no evidenciaron relación alguna a dichos procesos.

Sin embargo, la Alcaldía de Lenguazaque remitió un documento que consta de cinco folios, con información recibida por parte de la Oficina de Control Interno, en el empalme del año 2016, donde se evidencia que se recibieron 17 procesos activos, con hechos de ocurrencia, desde el 2009 hasta el año 2014. El informe se presenta como anexo en esta investigación.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos planteados, en primer lugar, se pudo conocer el número de quejas interpuestas ante el Control Interno Disciplinario municipal, entre el mes de junio de 2015 y el mes de junio de 2016, que en total fueron nueve quejas entre las alcaldías objeto de este análisis, de igual forma se pudo establecer el número de procesos tramitados y terminados por el Control Interno Disciplinario municipal durante el periodo objeto de análisis, determinando que de las nueve quejas interpuestas, siete fueron tramitadas, pero en su mayoría fueron archivadas, sin embargo es de resaltar el trabajo de la Alcaldía de Lenguazaque, puesto que realiza un proceso ajustados a la presentación de pruebas, aun cuando no se cumplen los términos legales para cada etapa.

No obstante, se indica el número de procesos archivados por el Control Interno Disciplinario municipal, durante el periodo objeto de análisis, teniendo como resultado que la Alcaldía de Guachetá, de las cinco quejas radicadas en este periodo, tres fueron archivadas y a las otras dos ni siquiera se les dio trámite, pues se profirió auto inhibitorio, aun cuando habían sido remitidas por servidor público; mientras que, en la Alcaldía de Lenguazaque, todas las quejas fueron tramitadas bajo la etapa de indagación preliminar, encontrándose vigentes los procesos, en la misma etapa procesal, para la fecha de estudio.

Ahora bien, en cuanto a los periodos o tiempos de duración de trámite de estos procesos, se puede decir que no existe certeza sobre los mismos, ya que aun cuando la información fue requerida de manera explícita, se dio respuesta de manera general y

ambigua, en lo que respecta a la alcaldía de Guachetá; quienes se limitaron a informar sobre el total de las quejas recibidas y en que habían finalizado los procesos; sin embargo la Alcaldía de Lenguazaque, si informo de manera detallada, la trazabilidad que se le dio a cada queja, encontrando que solo se surtió la etapa de indagación preliminar (año 2016) y que a la fecha de estudio (año 2021), los procesos se encontraban activos, sin haber surtido etapa de investigación, con forme a los preceptos legales, lo que lleva a concluir que no se ajustan al procedimiento establecido por la ley.

De esta forma, se pudo conocer la eficiencia de la gestión del Control Interno Disciplinario, como mecanismo regulador de la función pública en las Alcaldías de categoría sexta, de los Municipios de Guachetá y Lenguazaque del Departamento de Cundinamarca, entre el mes de junio de 2015 y el mes de junio de 2016, concluyendo que el mismo no es eficaz, hasta tanto sea una obligación, la creación de la Oficina de Control Interno Disciplinario, como entidad autónoma e independiente, puesto que en la actualidad el Control Interno Disciplinario esta en cabeza de la Secretara de Gobierno, quien tiene a su cargo la disciplina de los funcionarios de cada alcaldía, observando que resulta ineficiente, a la luz de los procedimientos establecidos por la Ley, según los resultados obtenidos en la presente investigación.

Así mismo, es recomendable que para poder lograr la eficiencia de la acción disciplinaria a nivel territorial, en los Procesos de Control Interno Disciplinario en las Alcaldías de los Municipios Guachetá y Lenguazaque, es necesario, conforme al análisis efectuado al artículo 38 numeral 32 de la ley 1952/2019 crear la Oficina de Control Interno Disciplinario en estas alcaldías, que gocen de autonomía e

independencia, y permitan mantener la veracidad de investigación y desarrollo de pruebas, donde sea posible la imparcialidad, autonomía, y que tenga como fin la independencia de las demás oficinas, y que no se ubiquen dentro de la Secretaría de Gobierno, no obstante que sea manejada por profesionales capacitados, con periodos de permanencia cortos mínimo de dos años.

No obstante, la información que se da a conocer para el desarrollo de esta investigación fue proporcionada a través del Derecho de Petición y el Ejercicio de la Tutela debido a la falta de respuesta, lo cual deja entrever el trabajo poco transparente que desde las Secretarías de Gobierno se lleva a cabo, teniendo en celo la reserva legal que tienen estos procesos y no detallando a exactitud el proceso, por tanto se recomienda dar respuesta a las peticiones públicas y dirimir el proceso en el tiempo y requerimientos indicados.

Finalmente, es de resaltar que el trabajo de las Secretarías de Gobierno de ambas Alcaldías, hacen el esfuerzo por cumplir sus funciones, desde la investigación de las conductas disciplinables paralelas al derecho Disciplinario ,sin embargo se deben buscar las características que definen a las Oficinas de Control Interno disciplinario, por lo que se recomienda o sugiere que estos funcionarios sean capacitados jurídicamente en relación a la disciplina y las sanciones que implican el derecho disciplinario en donde el derecho no es la excepción; dada la trascendencia de la función pública, el poder disciplinario derivado del ejercicio profesional, lo que advierte una postura frente a patrones de conducta, que exige siempre actuar en la perspectiva del bien común, amén de una pretensión de profesionalismo del servicio público.

Como propuesta de investigación, una vez analizados los resultados que arrojó el estudio de campo y el trabajo metodológico, los investigadores, creen conveniente, se obligue a las administraciones municipales, a la creación de la oficina de control interno disciplinario, como lo señala la ley. Complementariamente a esto, se propone que el nombramiento del jefe de Control Interno Disciplinario, se realice mediante un concurso de méritos a nivel local en cada municipio, a cargo del Concejo municipal, quienes a su vez deben contar con la asesoría de una universidad que cumpla con unos estándares mínimos, para la realización del concurso; éste debe evaluar las capacidades de los participantes, desde los conocimientos específicos, hasta la hoja de vida laboral; quienes aspiren deberán contar como mínimo, con un posgrado en derecho administrativo y/o derecho sancionador. El concejo municipal, por mayoría de votos elegirá de los mejores resultados, que superen un puntaje mínimo de aprobación, al jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, cuyo periodo para el cargo sea de cuatro años, contados a partir de la mitad de la vigencia del periodo institucional de los alcaldes. De esta manera, se garantizará la autonomía, independencia e idoneidad de la persona, que funja como jefe, brindando confianza a la población, en las administraciones y se empiece a implementar la cultura de la queja, finalmente viéndose reflejada la eficiencia del Control Interno Disciplinario, como mecanismo regulador de la función Pública a nivel territorial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá, *procesos del control Disciplinario*.  
<https://idpc.gov.co/descargas/nosotros/mapa-de-procesos/CD-P01%20CONTROL%20DISCIPLINARIO%20ORDINARIO.pdf>
- Aponte García, M. S. ., Llano Franco, J. V. ., & Sánchez Espinosa, G. (2022). Perspectiva neoconstitucional y de sociología jurídica en el régimen disciplinario en Colombia. *Verba Luris*, 46(2), 231–252. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.2.8503>.
- Ballen, R (2008). *Derecho Administrativo Disciplinario*. Editorial: TEMIS. 296 páginas
- Campos Zamora Francisco, (2009), *El Pensamiento Jurídico Contemporáneo*, Costa Rica.
- Carmona Garcia (2013), *Aplicación del Régimen Disciplinario a particulares en el marco Constitucional y la Ley 1474 de 2011*. Universidad Libre de Colombia, Seccional Pereira.
- Castro Romero , H. (2012). *Formación del Derecho Disciplinario y su proyección en Colombia. Análisis de la Función preventiva y correctiva de la sanción disciplinaria en la Contraloría General de la República* . Bogotá.: Tesis. Universidad Libre.
- Clavijo Ramí Rez , S. (2006). *El deber como referente para determinar el agotamiento de la falta disciplinaria. Línea Jurisprudencial* (Vol. I). (I. d. Colectiva, Ed.) Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Cocunubo Olivos (2014). *“La Objetividad en la Toma de Decisiones de los Jefes de las Oficinas de Control Interno Disciplinario en la Entidades Territoriales Centralizadas Colombianas”* Universidad Militar Nueva Granada.

Consejo de Estado. (2018). *Rad. No.: 11001-03-25-000-2013-01092-00(2552-13)* .

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección Segunda. Subsección A. , Bogotá, D.C.,.

Constitución Política de Colombia de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional Colombiana Sentencia C-155 DE 1998. Ponencia del Magistrado Dr. Hernando Herrera Vergara.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-095-98.htm>

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C - 1061. M.P. Rodrigo Escobar Gil (de noviembre de 2003). Recuperado el 15 de marzo de 2019, de Relatoria : [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1061-03.htm#\\_ftnref2](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1061-03.htm#_ftnref2)

*Corte Constitucional Colombiana*. Sentencia C - 1061. M.P. Rodrigo Escobar Gil (de noviembre de 2003). Recuperado el 15 de marzo de 2019, de Relatoria : [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1061-03.htm#\\_ftnref2](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1061-03.htm#_ftnref2)

*Corte Constitucional Colombiana* Sentencia C-406. (4 de mayo de 2004). *Relatoría*. Recuperado el 28 de febrero de 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-406-04.htm>

*Corte Constitucional Colombiana* Sentencia C - 500. M.P. Mauricio González Cuervo (16 de julio de 2014). Recuperado el 20 de marzo de 2019, de Relatoría: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-500-14.htm>

*Corte Constitucional Colombiana* Sentencia C - 595. (27 de Julio de 2010). <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

*Corte Constitucional Colombiana*, Sentencia C-818. (9 de agosto de 2005).. Recuperado el 10 de marzo de 2019, de Relatoría: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm#\\_ftnref20](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm#_ftnref20)

*Corte Constitucional Colombiana*, Sentencia C-819. (2006).. Recuperado el 10 de marzo de 2019, de Relatoría: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-819-06.htm>

*Corte Constitucional Colombiana*, Sentencia C-673, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Corte Constitucional de Colombia, 2015

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1193. (1999).. Recuperado el 10 de marzo de 2021, de Relatoría:

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CN\\_01196.htm..](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/CN_01196.htm..)

Magistrado Ponente : Dr. Augusto Trejos Jaramillo

Daza, M. (2015). *La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente? En M. DAZA, La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente? (pág. 58). Bogotá : Actualidad Jurídica .*

Defensoría del Pueblo. (S.F.). *Repositorio*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: [www.defensoria.gov.co/.../La%20potestad%20disciplinaria%20del%20Estado.pdf](http://www.defensoria.gov.co/.../La%20potestad%20disciplinaria%20del%20Estado.pdf)

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. .* (A. G. Camino, Trad.) Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Forero Salcedo, José Rory. (2006) "Garantías Constitucionales en el ámbito Disciplinario de los servidores Estatales : Análisis derivado de la óptica de un derecho disciplinario autónomo". Universidad Libre. Bogotá, D. C.

García - Treviño Fos , J. (1968.). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Vol. I). Madrid: Editorial Revista Derecho Privado.

García de Enterría, E. (1972). *La Administración española*. Madrid: Alianza Editorial,.

Gil García, L., García Coronado, G., & Esteban García, R. (2009). RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL CONCEPTO. *Prolegómenos. Derechos y Valores , XII (23), 177 - 192.*

Gómez Pavajeau, C. (2011). El derecho disciplinario en Colombia. "Estado del arte"\*. *Revista Derecho Penal y Criminología , XXXII (92), 115 - 154.*

Gómez, S. (2006). Educación, disciplina y violencia. Consideraciones teóricas e interpretaciones a partir de una realidad institucional. *Diálogos Pedagógicos , IV (8), 35 - 52.*

Heno Ramírez (2017), "Efectividad de la Aplicación del Derecho Disciplinario en la asesoría de control interno disciplinario de la Alcaldía de Dosquebradas 2015-2016" *Universidad Libre de Colombia.*

*Hernández Sampieri (2010) Metodología de la Investigación, 5ª Edición Mexico.*

Jalvo, B. M (2020). Aspectos Fundamentales de la configuración actual de la potestad disciplinaria de la Administración Pública en España. *Derecho & Sociedad ISSN 2079- 3634 pags. 7-22*

Ley 734. Código Disciplinario Único.(2002) Procuraduría General de la Nación . Colombia.

Lopez Santos. J. P (2016) OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO EJÉRCITO

NACIONAL. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho. Especialización Derecho Sancionatorio

Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. México: Herder.

Maturana, H. (2002). *Trasformación en la convivencia*. Santiago: Dolmen Ediciones.

MARTÍNEZ CEVALLOS, G J, El derecho de petición, Leyer, Bogotá, 2002.

Mora Villamizar ., G. (2001). *Pautas para la creación de una oficina de control interno disciplinario en las entidades descentralizadas del municipio de San José de Cucuta*. San José De Cucuta: Escuela Superior de Administración Pública .

Morales Muñoz, Gissela (2008). Los Principios de Derecho Penal Aplicados al Derecho Disciplinario. Universidad Sergio Arboleda.

Mujica Rivas, M. (2005). La dimensión pedagógica del término disciplina en San Agustín. *Revista Española de Pedagogía*, LXIII (231), 309 - 324.

Nettel Barrera , A., & Rodríguez Lozano, L. (2018). EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *MISIÓN JURÍDICA Revista de Derecho y Ciencias Sociales* (14), 115 - 128.

Noguera Duque, E., & Moná Galvis , J. (2018). *Alcances y limitaciones de la relación especial de sujeción de los servidores públicos en Colombia frente al derecho disciplinario*. Bello, Colombia: Universidad de San Buenaventura.

Ordoñez Maldonado, A. (2009). *De la Ilícitud Sustancial a lo sustancial de la Ilícitud*. (P. G.–I. Público., Ed.) Bogotá , Colombia.: Colección Justicia Disciplinaria.

Ossa Aya, C. (2016). *Delimitación de la ilicitud sustancial como elemento de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos*”. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Perea Gómez y Delúquez Medina (2020) La Categorización de Municipios en Colombia, Un Esfuerzo Inconcluso y Errático. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Ciencias Jurídicas. Bogotá D.C.

PGN. (S.F.). *Conozca la entidad*. Recuperado el 2019, de Historia: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>

Portillo Pico , C., & Sanjuan Agualimpia, M. (2015.). *La potestad disciplinaria de la Procuraduría a frente a los servidores públicos de elección popular desde la Constitución de 1991*. . Obtenido de Repositorio Universidad Libre: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/10113/LA%20POTESTAD%20DISCIPLINARIA%20DE%20LA%20PROCURADURIA%20FRENTE%20A%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS%20DE%20ELECCION%20POPULAR.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

SENA; Oficina del Control Interno Disciplinario del SENA, consulta realizada al su portal web; [https://sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/cartilla\\_disciplinaria\\_v2.pdf](https://sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/cartilla_disciplinaria_v2.pdf) (2021) de donde “se desprende en primer lugar;

Quintero Pinto (2017), *“La Efectividad de las Sanciones Disciplinarias”*, Universidad Santo Tomas en la Especialización en Derecho Administrativo,

Quintero Restrepo, L. (2011). Tipicidad en materia disciplinaria: Tipos Abiertos y Numerus Apertus. ([https://www.academia.edu/37902495/Tipicidad\\_en\\_materia\\_disciplinaria\\_Tipos\\_Abiertos\\_y\\_Numerus\\_Apertus](https://www.academia.edu/37902495/Tipicidad_en_materia_disciplinaria_Tipos_Abiertos_y_Numerus_Apertus), Ed.) *Revista Diálogos de Derecho y Política* , Año 2. (Nº 7).

Ramírez-Torrado, María Lourdes & Aníbal-Bendek, He. (2015). Sanción administrativa en Colombia,. *Vniversitas* (131) , 107-148.

Suárez Tamayo , D., Mejía Londoño , P., & Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica* , 13 (25), 39-154.

Subsección A., C. (2014). *Jurídico 3.2.* . Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda,.

Tavera, T. (2008). Autonomía presupuestal en los entes territoriales en Colombia. *Revista Ópera*, (8), 117-123.

Trayter Jiménez, J. (1991). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos* . Barcelona, Catalunya: Universitat de Barcelona.

Uricoechea Mejía (2017), *“Dificultades en la aplicación y efectividad del derecho disciplinario al interior de las entidades públicas”*. Universidad Libre de Colombia-

Valencia Villa , H. (2012). *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá D.C.: Editorial Agenda de Hoy.

Velasco Andrade, B. K (2013). Sistema de Incriminación en Materia Disciplinaria – Números Apertus. Universidad Militar Nueva Granada

Wolfgang Schild, (1975), *Las Teorías puras del Derecho*, Bogotá, Colombia, Editorial

Wikipedia (2021). Lenguazaque, en Lenguazaque - Wikipedia, la enciclopedia libre. Consulta fecha...)

Wikipedia (2021). Guacheta - Wikipedia, la enciclopedia libre. Consulta fecha...)

Zapata Florez, J. (2017). Los tipos sancionatorios en blanco en el proceso disciplinario.

Un análisis desde el debido proceso. *Opinión Jurídica*, 16 (31), 175 - 196.

### **Otras fuentes consultadas**

Acuerdo N° 007, Concejo de Dosquebradas, marzo 27 de 2001

Decreto Nacional N°3074, Diario Oficial de Colombia, 1968

Decreto Municipal N°022, Alcaldía de Dosquebradas, enero 28 de 2003

Ley 13, Diario Oficial de Colombia, 1984 (Marzo 9) Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 482 de 1985 , Modificada parcialmente por la Ley 27 de 1992

Ley 80, Diario Oficial de Colombia. No. 41.094 de 28 de octubre de 1993

Ley 190, Diario Oficial de Colombia, 1995

Ley 200, Diario Oficial de Colombia, 1995

Ley 734, Diario Oficial de Colombia, 2002

Ley 836 Diario Oficial de Colombia, 2003

Ley 906, Código de Procedimiento Penal, 2004

Ley 970, Diario Oficial de Colombia, 2005

Ley 1474, Diario Oficial de Colombia, 2011

Resolución N° 023, Alcaldía de Dosquebradas, 11 de marzo de 2004



UNIVERSIDAD LIBRE  
SECCIONAL BOGOTÁ - FACULTAD DE DERECHO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS

FORMATO INFORME DE SUSTENTACIÓN

<b>Fecha y hora de la sustentación:</b>	JUEVES 21 DE ABRIL DE 2022 HORA 7:00 A.M.
<b>Medio o plataforma a través del cual se realizó la sustentación:</b>	PLATAFORMA TEAMS
<b>Vinculo electrónico de grabación de la sustentación:</b>	<a href="https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3aFxcHULwr9L244Xqd4HKf3Z1xHhQzjSIG4qrl_y5WWAo1%40thread.tacv2/1649353997108?context=%7b%22id%22%3a%226ca34ae1-466f-44bc-a7aa-0ac5a78c61b1%22%2c%22Oid%22%3a%2252a8c4bd-2b00-499e-97f4-39dff763d969%22%7d">https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3aFxcHULwr9L244Xqd4HKf3Z1xHhQzjSIG4qrl_y5WWAo1%40thread.tacv2/1649353997108?context=%7b%22id%22%3a%226ca34ae1-466f-44bc-a7aa-0ac5a78c61b1%22%2c%22Oid%22%3a%2252a8c4bd-2b00-499e-97f4-39dff763d969%22%7d</a>
<b>Título del trabajo sustentado:</b>	LA ACCIÓN DISCIPLINARIA A NIVEL TERRITORIAL. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO EN LAS ALCALDIAS DE LOS MUNICIPIOS GUACHETÁ Y LENGUAZAQUE (2015-2016)
<b>Nombre del o los autores:</b>	YENNY ANDREA JOLA ALARCON, C.C. 1003752008 JUAN MANUEL PARRA MORA, C.C. 80040700 Maestría en Derecho Administrativo
<b>Nombre del director del trabajo:</b>	WILLIAM GUILLERMO JIMENEZ BENITEZ
<b>Nombre de los jurados del trabajo:</b>	JOSÉ RORY FORERO SALCEDO FERNANDO ANTONIO MORENO GONZÁLEZ
<b>Observaciones:</b>	
<b>Concepto:</b>	APROBADO

Firmas de los jurados

	
<b>Nombre:</b> FERNANDO ANTONIO MORENO GONZALEZ <b>Cédula:</b> 79.896.196	<b>Nombre:</b> JOSE RORY FORERO SALCEDO <b>Cédula:</b> 3.090.093