

**DAVID ALONSO ROA SALGUERO**

ABOGADO DE LA OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ  
ESPECIALIZADO EN DERECHO DISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
ESPECIALIZADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL BARRANQUILLA  
SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO HISPANOAMERICANO DE DERECHO DISCIPLINARIO  
CONFERENCISTA Y PROFESOR DE DERECHO DISCIPLINARIO

**HÉCTOR ENRIQUE FERRER LEAL**

ABOGADO DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
ESPECIALIZADO EN DERECHO COMERCIAL DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
EX JUEZ PROMISCOO MUNICIPAL  
EX JEFE OFICINA ASUNTOS DISCIPLINARIOS  
CONSULTOR Y ASESOR EN DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL  
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES ESPECIALES DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ  
CONFERENCISTA Y DOCENTE UNIVERSITARIO

# **LA FALTA DISCIPLINARIA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

**SEGUNDA EDICIÓN ACTUALIZADA**



**EDICIONES NUEVA JURÍDICA  
2009**

## TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN.....	17
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	21
PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN.....	25
PRESENTACIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	29

### I

## EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

<b>CAPÍTULO I - EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....</b>	<b>35</b>
1. IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO.....	35
2. ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.....	36
3. EL DERECHO DISCIPLINARIO Y SU IMPORTANCIA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. PROPUESTAS PARA UNA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS.....	37

### II

## TIPICIDAD DE LA FALTA DISCIPLINARIA REFERIDA A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

<b>CAPÍTULO II - TIPICIDAD DE LA FALTA DISCIPLINARIA REFERIDA A LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>45</b>
1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	45
2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA TEORÍA DE LOS TIPOS.....	46
3. IMPORTANCIA DE LA TEORÍA DE LOS TIPOS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO.....	46

3.1. Tipicidad y tipos.....	47
3.2. Estructura de los tipos.....	49
3.3. Estructura del tipo disciplinario.....	51
4. TIPOS EN BLANCO.....	52
4.1. Imprudencia de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados en faltas disciplinarias contractuales.....	59

### III

## TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS ORIGINADAS EN MATERIA CONTRACTUAL

<b>CAPÍTULO III - TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS ORIGINADAS EN MATERIA CONTRACTUAL.....</b>	<b>65</b>
1. ESTRUCTURA, TIPOLOGÍA Y ADECUACIÓN TÍPICA DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS ORIGINADAS EN TEMAS CONTRACTUALES.....	65
1.1. La tipología general y específica como componentes descriptivos del ilícito disciplinario contractual.....	66
1.1.1. Tipos Generales.....	66
1.1.1.1. Incumplimiento de deberes.....	67
1.1.1.2. Prohibición al incumplimiento de deberes.....	68
1.1.1.3. Deber de publicar licitaciones y contratos.....	68
1.1.1.3.1. Tipo disciplinario contenido en el párrafo 1º del artículo 8º del Decreto 2474 de 2008.....	74
1.1.1.4. Falta disciplinaria gravísima consistente en realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo.....	75
1.1.1.4.1. Tipos penales de contenido contractual aplicables por vía del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.....	78
1.1.1.4.1.1. Violación del régimen legal constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.....	79

TABLA DE CONTENIDO	11
<i>1.1.1.4.1.2. Interés indebido en la celebración de contratos.....</i>	83
<i>1.1.1.4.1.3. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.....</i>	86
<i>1.1.1.4.2. Alcances y aplicaciones de los tipos penales en materia disciplinaria.....</i>	88
<i>1.1.2. Tipos específicos.....</i>	89
<i>1.1.2.1. Contrato estatal con fines laborales.....</i>	93
<i>1.1.2.1.1. Regulación de los contratos de prestación de servicios profesionales.....</i>	103
<i>1.1.2.1.2. Contratos de apoyo a la gestión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.....</i>	104
<i>1.1.2.1.3. Las nóminas paralelas y sus efectos disciplinarios..</i>	105
<i>1.1.2.2. Contrato estatal con persona incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad legal.....</i>	107
<i>1.1.2.2.1. Principales regímenes de inhabilidades e incompatibilidades vigentes.....</i>	110
<i>1.1.2.2.1.1. Inhabilidades e incompatibilidades en la Ley 80 de 1993.....</i>	110
<i>1.1.2.2.1.2. Otros regímenes de inhabilidades e incompatibilidades distintos al consagrado en el Estatuto Contractual.....</i>	114
<i>1.1.2.2.1.2.1. Inhabilidades e incompatibilidades de contenido contractual en la Ley 734 de 2002.....</i>	114
<i>1.1.2.2.1.2.1.1. Inhabilidad para contratar con el Estado por haber sido declarado responsable fiscalmente.....</i>	115
<i>1.1.2.2.1.2.1.2. Diferencia entre los comportamientos consagrados en los numerales 31 y 17 del artículo 48 de la ley disciplinaria.....</i>	115
<i>1.1.2.2.1.2.1.3. Incompatibilidad relacionada con la contratación en quienes desempeñan los cargos de elección popular.....</i>	116

1.1.2.2.1.3.	<i>Inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes..</i>	117
1.1.2.1.4.	<i>Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades.....</i>	118
1.1.2.3.	<i>Contrato estatal sin estudios previos.....</i>	118
1.1.2.3.1.	<i>Estudios previos para la adquisición de bienes y servicios de características uniformes.....</i>	123
1.1.2.4.	<i>Contrato estatal sin licencia ambiental.....</i>	124
1.1.2.5.	<i>Actividad contractual en detrimento del patrimonio público, o desconociendo los principios constitucionales y legales.....</i>	127
1.1.2.5.1.	<i>Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público.....</i>	129
1.1.2.5.2.	<i>Violación de los principios de la contratación estatal y la función administrativa.....</i>	130
1.1.2.5.2.1.	<i>Principios de la contratación estatal.....</i>	133
1.1.2.5.2.1.1.	<i>Principios de la contratación administrativa en las modalidades de selección del contratista.....</i>	133
1.1.2.5.2.1.1.1.	<i>Principio de transparencia.....</i>	135
1.1.2.5.2.1.1.2.	<i>Principio de economía.....</i>	139
1.1.2.5.2.1.1.3.	<i>Principio de responsabilidad.....</i>	142
1.1.2.5.2.1.1.3.1.	<i>El principio de responsabilidad y la figura de la delegación.....</i>	145
1.1.2.5.2.1.1.3.2.	<i>El principio de responsabilidad y los comités de evaluación.....</i>	154
1.1.2.5.2.1.1.4.	<i>La declaratoria de desierto de la licitación pública y sus consecuencias.....</i>	163
1.1.2.5.2.1.1.5.	<i>El debido proceso como principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales y sus implicaciones disciplinarias.....</i>	164

1.1.2.5.2.1.2. <i>Aplicación de los principios de la contratación en entidades estatales sujetas a regímenes contractuales especiales.....</i>	166
1.1.2.5.2.1.2.1. <i>Aplicación de los principios de la contratación en las Empresas Sociales del Estado.....</i>	171
1.1.2.5.2.1.2.2. <i>Aplicación de los principios de la contratación estatal en los contratos y convenios interadministrativos.....</i>	175
1.1.2.5.2.1.2.3. <i>Aplicación de los principios de la contratación estatal en el régimen de los entes universitarios autónomos.....</i>	178
1.1.2.5.2.1.2.4. <i>Aplicación de los principios de la contratación en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.....</i>	178
1.1.2.5.2.1.2.5. <i>Aplicación de los principios de la contratación estatal frente a cooperativas y organismos internacionales.....</i>	182
1.1.2.5.2.1.3. <i>Garantías en la contratación estatal.....</i>	186
1.1.2.5.2.1.4. <i>Régimen de contratación con cargo a gastos reservados.....</i>	189
1.1.2.6. <i>Responsabilidad disciplinaria del servidor público derivada de la expedición de actos administrativos contractuales.....</i>	190
1.1.2.6.1. <i>Posible existencia de la desviación de poder en las faltas contenidas en los numerales 32 y 33 de la ley disciplinaria.....</i>	193
1.1.2.6.2. <i>Declaratoria de caducidad y terminación unilateral del contrato en forma injustificada.....</i>	197
1.1.2.6.2.1. <i>Declaratoria de caducidad sin las causales previstas en la ley.....</i>	198
1.1.2.6.2.1.1. <i>Algunas dificultades para imputar responsabilidad disciplinaria contra el servidor público que declara la caducidad de un contrato estatal sin las causales legales.....</i>	201

1.1.2.6.2.2.	<i>Dar por terminado el contrato sin que se presenten los requisitos legales.....</i>	203
1.1.2.6.3.	<i>Declaratoria de urgencia manifiesta injustificada....</i>	205
1.1.2.7.	<i>No exigir el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal.....</i>	210
1.1.2.8.	<i>Contratos en contraprestación de favores políticos..</i>	216
1.1.2.9.	<i>Adquisición indebida de bienes.....</i>	218
1.1.2.10.	<i>Bienes de forzosa adquisición o enajenación.....</i>	219

#### IV

### CONDUCTAS DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL QUE ESCAPAN AL PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD EN LA LEY DISCIPLINARIA

<b>CAPÍTULO IV -</b>	<b>CONDUCTAS DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL QUE ESCAPAN AL PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD EN LA LEY DISCIPLINARIA.....</b>	<b>223</b>
1.	EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y SUS REPERCUSIONES DISCIPLINARIAS.....	224
1.1.	Origen del contrato de concesión.....	224
1.2.	Definición legal y elementos de la concesión.....	225
1.3.	Servicio público o construcción de la obra o bien mediante la cual habrá de prestarse.....	226
1.4.	Concesión por cuenta y riesgo del concesionario.....	226
1.5.	Remuneración del concesionario.....	227
1.6.	Modelo financiero.....	227
1.7.	La reversión en los contratos de concesión.....	227
1.8.	Procedencia de los contratos de concesión.....	228
1.9.	Principales dificultades que se presentan en materia disciplinaria con los contratos de concesión.....	230
1.9.1.	<i>Adecuación típica disciplinaria.....</i>	230

1.9.1.1.	<i>Como incumplimiento a la ley contractual por vía del numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.....</i>	231
1.9.1.2.	<i>Desconocimiento del principio de responsabilidad a través del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.....</i>	232
1.9.1.3.	<i>Participación en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público.....</i>	232
1.9.2.	<i>Concesión en telecomunicaciones.....</i>	233
1.9.3.	<i>Contrato de concesión de telefonía.....</i>	235
1.9.4.	<i>Contrato de concesión de radiodifusión sonora.....</i>	235
1.9.5.	<i>Contrato de concesión de alumbrado público.....</i>	236
1.9.6.	<i>Contrato de concesión de servicios postales.....</i>	237
2.	LA ADICIÓN DE LOS CONTRATOS FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	238
2.1.	La adición en el contrato estatal.....	238
2.1.1.	<i>Adición de contrato y contrato adicional.....</i>	240
2.2.	La adición, el principio de transparencia y la selección objetiva. Particularidades disciplinarias.....	241
2.2.1.	<i>Estudios previos a la adición del contrato.....</i>	245
2.2.2.	<i>La adición del contrato estatal por encima del cincuenta por ciento (50%) de su valor.....</i>	246
3.	LA LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS COMO FALTA DISCIPLINARIA. GENERALIDADES...	247
3.1.	Recorrido jurisprudencial y doctrinal del Consejo de Estado y las diversas formas y términos para liquidar los contratos estatales.....	249
3.2.	Análisis sistemático del instante que al servidor público le es exigible tramitar la liquidación de un contrato estatal. Panorama actual de la responsabilidad disciplinaria.....	254

3.2.1.	<i>Acepciones sobre la clasificación jurídica de la falta consistente en omitir la liquidación de los contratos estatales.....</i>	262
3.2.2.	<i>Aplicabilidad del principio de favorabilidad frente a una investigación adelantada bajo el fundamento legal contenido en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993.....</i>	263

**V**

**MEDIDAS PREVENTIVAS DISCIPLINARIAS EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO**

<b>CAPÍTULO V -</b>	<b>MEDIDAS PREVENTIVAS DISCIPLINARIAS EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO.....</b>	279
1.	ALCANCE DE LA MEDIDA PREVENTIVA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 160 DE LA LEY 734 DE 2002.....	279
2.	NATURALEZA.....	280
3.	REQUISITOS.....	280
3.1.	Previa existencia de una actuación disciplinaria.....	280
3.2.	Vulneración del ordenamiento jurídico.....	281
3.3.	Defraudación al patrimonio público.....	281
4.	DIFERENCIA ENTRE LA MEDIDA PREVENTIVA Y LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.....	282
CONCLUSIONES FINALES.....		285
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....		287