

JORGE ENRIQUE AYALA CALDAS

Doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Universidad del Cauca.

Especialista en Derecho Administrativo.

Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Especialista en Administración Pública.

Escuela Superior de Administración Pública. E.S.A.P.

Profesor de las Facultades de Derecho y de Administración de Empresas

de la Universidad del Cauca y de la Facultad de Derecho de la

Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Popayán

**ELEMENTOS
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO
EN COLOMBIA**

1995

EDICIONES DOCTRINA Y LEY

INDICE GENERAL

A MANERA DE PROLOGO.....	XVII
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I GENERALIDADES

1. REGIMEN DISCIPLINARIO.....	8
1.1. Definición legal.....	8
1.2. Origen.....	9
1.3. Objetivos.....	9
1.4. Fundamentos.....	10
1.4.1. Constitucionales.....	10
1.4.2. Legales.....	10
1.5. Aplicación.....	11
1.5.1. Sujetos activos.....	11
1.5.2. Sujetos pasivos.....	11
1.5.3. Ambito territorial.....	14
2. POTESTAD DISCIPLINARIA O SANCIONATORIA.....	14
2.1. Concepto.....	14
2.2. Titularidad.....	17
2.3. Naturaleza.....	17
3. DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	18
3.1. Definición.....	18
3.2. Naturaleza.....	19
3.3. Finalidad.....	20
4. COMISION DE PERSONAL.....	21

CAPITULO II LOS DEBERES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. DEFINICION.....	23
2. CLASES.....	23
2.1. Deberes generales.....	24

CAPITULO III

LAS PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. DEFINICION.....	41
2. PROHIBICIONES.....	41
2.1. Prohibiciones del Congreso de la República.....	52
2.2. Prohibiciones de las Asambleas Departamentales.....	53
2.3. Prohibiciones de los Concejos Municipales.....	53
2.4. Prohibiciones de los Alcaldes Municipales.....	55
2.5. Otras prohibiciones.....	56

CAPITULO IV

LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. CONCEPTO.....	59
2. CLASES.....	60
2.1. Las incompatibilidades de gestión.....	60
2.2. Las incompatibilidades de nombramiento.....	61
2.3. las incompatibilidades por uso de licencia.....	61
2.4. Las incompatibilidades para contratar.....	62
2.5. Las incompatibilidades para percibir más de una asignación del Tesoro Público.....	62
2.6. Las incompatibilidades para ejercer ciertos cargos en las Universidades públicas.....	63
3. LAS INCOMPATIBILIDADES DE ALGUNOS SERVIDORES PUBLICOS.....	63
3.1. Las incompatibilidades del Presidente de la República.....	63
3.2. Las incompatibilidades de los Congresistas.....	64
3.3. Las incompatibilidades de las Contralorías.....	64
3.4. Las incompatibilidades de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional.....	65
3.5. Las incompatibilidades del Procurador General de la Nación.....	66
3.6. Las incompatibilidades de los cargos y empleos de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo.....	66
3.7. Las incompatibilidades de los Concejales del Distrito Capital.....	67
3.8. Las incompatibilidades del Alcalde Mayor del Distrito Capital.....	67
3.9. Las incompatibilidades de los Concejales.....	67
3.10. Las incompatibilidades de los Alcaldes.....	68
3.11. Las incompatibilidades de los Personeros.....	70
3.12. Las incompatibilidades de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.....	70
4. OTRAS INCOMPATIBILIDADES.....	71

CAPITULO V

LAS INHABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. CONCEPTO.....	73
2. LAS INHABILIDADES DE ALGUNOS SERVIDORES PUBLICOS.....	74
2.1. Las inhabilidades del Presidente de la República.....	74
2.2. Las inhabilidades de los Congresistas.....	75

2.2.1. Pérdida de investidura de Congresista.....	76
2.2.2. Conflictos de intereses.....	76
2.3. Las inhabilidades del Procurador General de la Nación.....	77
2.4. Las inhabilidades de los cargos y empleos de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo.....	78
2.5. Las inhabilidades de los altos dignatarios de la Rama Judicial.....	79
2.6. Las inhabilidades de otros servidores públicos de la Rama Judicial.....	79
2.7. Las inhabilidades de las autoridades electorales.....	81
2.8. Las inhabilidades en las Contralorías.....	82
2.9. Las inhabilidades de los Concejales del Distrito Capital.....	83
2.10. Las inhabilidades del Alcalde Mayor del Distrito Capital.....	84
2.11. Las inhabilidades de los Concejales.....	84
2.11.1. Pérdida de investidura de Concejal.....	85
2.12. Las inhabilidades de los Alcaldes.....	86
2.13. Las inhabilidades de los Personeros.....	87
2.14. Las inhabilidades de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.....	88
3. OTRAS INHABILIDADES.....	88
4. EXTENSION DE LAS INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS.....	90

CAPITULO VI

LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. DEFINICION.....	91
2. CLASES.....	91

CAPITULO VII

LA ACCION DISCIPLINARIA

1. DEFINICION.....	97
2. NATURALEZA.....	98
3. TITULARIDAD.....	98
4. INDEPENDENCIA.....	100
5. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE.....	100
6. INICIACION.....	101
7. CADUCIDAD.....	104
8. PRINCIPIOS RECTORES.....	104
8.1. Principio de legalidad.....	105
8.2. Principio del debido proceso.....	106
8.3. Principio de resolución de la duda.....	108
8.4. Principio del reconocimiento de la dignidad humana.....	109
8.5. Principio de presunción de inocencia.....	109
8.6. Principio de la aplicación inmediata de la Ley.....	110
8.7. Principio de gratuidad.....	111
8.8. Principio de cosa juzgada.....	111
8.9. Principio de la celeridad del proceso.....	112
8.10. Principio de la finalidad del procedimiento.....	112

VIII

8.11. Principio de la culpabilidad.....	112
8.12. Principio de la favorabilidad.....	113
8.13. Principio de la igualdad ante la Ley.....	113
9. CARACTERISTICAS.....	114
10. COMPETENCIA.....	114
10.1. Factores para su determinación.....	115
10.1.1. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable y la naturaleza del hecho.....	115
10.1.2. El factor territorial.....	115
10.1.3. El factor funcional.....	115
10.1.4. Competencia por razón de la conexidad.....	118
10.2. Competencia funcional especial.....	118
10.3. Competencia del Ministerio Público.....	118
10.3.1. Competencia del Procurador General de la Nación.....	118
10.3.2. Competencia del ViceProcurador General de la Nación.....	119
10.3.3. Competencia del Veedor de la Procuraduría General de la Nación.....	119
10.3.4. Competencia de las Procuradurías Primera, Segunda y Tercera Delegadas para la Vigilancia Administrativa.....	120
10.3.5. Competencia del Procurador Delegado para la Contratación Estatal.....	120
10.3.6. Competencia del Procurador Delegado para la Economía y la Hacienda Pública.....	121
10.3.7. Competencia del Procurador Delegado para los Derechos Humanos.....	122
10.3.8. Competencia del Procurador Delegado para las Fuerzas Militares.....	122
10.3.9. Competencia del Procurador Delegado para la Policía Nacional.....	123
10.3.10. Competencia del Procurador Delegado para la Policía Judicial y la Policía Administrativa.....	123
10.3.11. Competencia del Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial.....	124
10.3.12. Competencia de los Procuradores Regionales.....	125
10.3.13. Competencia de los Procuradores Departamentales.....	126
10.3.14. Competencia de los Procuradores Distritales.....	128
10.3.15. Competencia de los Procuradores Metropolitanos.....	129
10.3.16. Competencia de los Procuradores Provinciales.....	130
10.3.17. Competencia del Personero Municipal.....	131
10.4. Competencia del organismo de Control Interno Disciplinario.....	131
10.5. Competencia exclusiva.....	131
10.6. Competencia preferente.....	132
10.7. Competencia excluyente.....	132
10.8. Competencias especiales.....	132
10.9. Acumulación disciplinaria.....	133
10.10. Colisión de competencias.....	134

CAPITULO VIII EL PROCESO DISCIPLINARIO

1. DEFINICION.....	135
2. NATURALEZA.....	136

3. REQUISITOS FORMALES.....	136
4. PRINCIPIOS.....	136
4.1. Principio de economía.....	137
4.2. Principio de imparcialidad.....	138
4.3. Principio de dirección.....	139
4.4. Principio de publicidad.....	139
4.5. Principio de contradicción.....	141
5. SUJETOS PROCESALES.....	141
5.1. Titulares del proceso disciplinario.....	141
5.2. Partes dentro del proceso disciplinario.....	142
5.2.1. El disciplinado.....	142
5.2.1.1. Derechos del disciplinado.....	143
6. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.....	144
6.1. Causales de recusación y de impedimento.....	145
6.2. Procedimiento en caso de impedimento.....	148
6.3. Improcedencia en caso de impedimento.....	149
7. ETAPAS.....	149
7.1. Indagación preliminar.....	150
7.1.1. Fines.....	150
7.1.2. Facultades.....	150
7.1.3. Término y límites.....	150
7.1.4. Comisiones.....	151
7.2. Investigación disciplinaria.....	151
8. NOTIFICACIONES.....	152
8.1. Notificación personal.....	153
8.2. Notificación en estrados.....	154
8.3. Notificación por edicto.....	154
8.4. Notificación por conducta concluyente.....	155
8.5. Notificación por funcionario comisionado.....	156
9. PROVIDENCIAS.....	157

CAPITULO IX

LA INVESTIGACION DISCIPLINARIA

1. DEFINICION.....	159
2. COMPETENCIA.....	159
3. ETAPAS.....	160
3.1. Apertura de la investigación.....	160
3.1.1. Término de la investigación disciplinaria.....	162
3.2. Pruebas.....	163
3.2.1. Necesidad de la prueba.....	163
3.2.2. Prueba para sancionar.....	163
3.2.3. Pruebas allegadas o aportadas.....	164
3.2.4. Pruebas por funcionario comisionado.....	164
3.2.5. Apreciación de las pruebas.....	165
3.2.6. Pruebas técnicas.....	165

3.2.7. Pruebas trasladadas.....	166
3.2.8. Pruebas en el exterior.....	166
3.2.9. Aseguramiento de la prueba.....	166
3.2.10. Apoyo técnico probatorio.....	167
3.2.11. Pruebas inexistentes y nulas.....	167
3.2.12. Visitas especiales.....	167
3.2.13. Controversia de la prueba.....	168
3.2.14. Medios de prueba.....	169
3.2.15. Carga de la prueba.....	169
3.3. Evaluación.....	169
3.3.1. Formulación de cargos.....	170
3.3.1.1. Notificación.....	170
3.3.1.2. Contenido.....	171
3.3.1.3. Naturaleza jurídica.....	171
3.3.2. Archivo definitivo.....	172
3.4. Descargos.....	173
3.4.1. Término.....	173
3.4.2. Decreto y práctica de pruebas.....	174
3.4.3. No presentación de descargos.....	174
3.5. Decisión de fondo.....	174
3.5.1. Fallo.....	175
3.5.1.1. Contenido.....	175
3.5.1.2. Cumplimiento de los fallos.....	176
3.6. Terminación del procedimiento.....	177
3.7. Suspensión provisional.....	178
3.7.1. Procedencia y término.....	178
3.7.2. Reintegro del servidor público suspendido.....	179
3.8. Segunda instancia.....	180
3.8.1. Trámite y término.....	180
4. FUNCIONES DE POLICIA JUDICIAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.....	181
5. RECURSOS.....	182
5.1. Reposición.....	182
5.1.1. Definición.....	183
5.1.2. Procedencia.....	183
5.1.3. Trámite.....	183
5.1.4. Improcedencia.....	183
5.2. Apelación.....	183
5.2.1. Definición.....	184
5.2.2. Procedencia.....	184
5.3. Queja.....	185
5.3.1. Definición y procedencia.....	185
5.3.2. Trámite.....	186
6. CONSULTA.....	186
6.1. Procedencia.....	186

6.2. Fallos consultables.....	187
7. REVOCACION DIRECTA.....	187
7.1. Concepto.....	187
7.2. Procedencia.....	187
7.3. Funcionarios competentes.....	188
7.4. Improcedencia.....	188
7.5. Efectos.....	189
7.6. Características.....	189
8. NULIDADES.....	190
8.1. Causales.....	190
8.2. Procedencia.....	190

**CAPITULO X
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES**

1. PROCEDIMIENTO VERBAL ANTE EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.....	193
1.1. Definición.....	193
1.2. Procedencia.....	194
1.3. Oportunidad.....	196
1.4. Citación.....	196
1.5. Petición de pruebas.....	197
1.6. Celebración de la audiencia.....	197
1.7. Notificación en estrados.....	197
1.8. Término probatorio.....	198
1.9. Intervención del disciplinado o su apoderado.....	198
1.10. El fallo.....	198
1.11. El acta.....	199
1.12. Recurso de reposición.....	199
1.13. Extensión del procedimiento verbal.....	199
2. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PARA ALTOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO.....	200
2.1. Destinatarios.....	200
2.2. Procedimiento ante la Cámara.....	200
2.3. Procedimiento ante el Senado.....	201
2.4. Intervención del Procurador General de la Nación.....	203

**CAPITULO XI
LAS FALTAS DISCIPLINARIAS**

1. DEFINICION.....	205
2. ELEMENTOS.....	207
3. CLASES Y CALIFICACION.....	208
3.1. Faltas gravísimas.....	208
3.2. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta.....	210
3.3. Faltas graves.....	212
3.4. Faltas instantáneas.....	214
3.5. Faltas permanentes o continuas.....	215

XII

4. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES Y AGRAVANTES.....	215
4.1. Circunstancias atenuantes.....	215
4.2. Circunstancias agravantes.....	216
5. CONCURSO DE FALTAS DISCIPLINARIAS.....	218
6. JUSTIFICACION DE LA CONDUCTA.....	218

CAPITULO XII LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

1. DEFINICION.....	221
2. FINES.....	222
3. CLASES.....	222
3.1. Sanciones principales.....	222
3.1.1. Plazo y pago de la multa.....	227
3.2. Sanciones accesorias.....	228
4. REGISTRO DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.....	230
5. APLICACION DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.....	230
6. EJECUCION DE LAS SANCIONES.....	232

CAPITULO XIII LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

1. DEFINICION.....	235
2. FUNDAMENTOS.....	235
2.1. Constitucional.....	236
2.2. Legal.....	236
3. CLASES.....	236
3.1. Responsabilidad política.....	236
3.2. Responsabilidad penal.....	239
3.3. Responsabilidad patrimonial o civil.....	240
3.4. Responsabilidad administrativa disciplinaria.....	241
3.5. Responsabilidad fiscal.....	242

CAPITULO XIV LOS REGIMENES ESPECIALES

1. INTRODUCCION.....	243
2. REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL.....	244
2.1. Aplicabilidad.....	244
2.2. Contenido.....	244
2.3. Estímulos.....	245
2.4. Correctivos disciplinarios.....	245
3. REGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES.....	246
3.1. Contenido.....	246
3.2. Aplicabilidad.....	246
3.3. Disciplina.....	247
3.4. Las órdenes.....	247
3.5. Premios y distinciones.....	247

3.6. Faltas contra la disciplina.....	248
3.7. Sanciones.....	248

CAPITULO XV

LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. GENERALIDADES.....	249
2. EL PECULADO.....	251
2.1. Peculado por apropiación.....	251
2.2. Peculado por uso.....	252
2.3. Peculado por error ajeno.....	253
2.4. Peculado por aplicación oficial diferente.....	253
2.5. Peculado culposo.....	254
2.6. Peculado por extensión.....	254
3. LA CONCUSION.....	255
4. EL COHECHO.....	256
4.1. Cohecho pasivo propio.....	257
4.2. Cohecho pasivo impropio.....	257
4.3. Cohecho no retributivo.....	258
4.4. Cohecho por dar u ofrecer o cohecho activo.....	258
5. LA CELEBRACION INDEBIDA DE CONTRATOS.....	259
5.1. Violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades.....	259
5.2. Interés ilícito en la celebración de contratos.....	259
5.3. Inobservancia de los requisitos legales para contratar.....	260
6. EL TRAFICO DE INFLUENCIAS.....	260
6.1. El tráfico de influencias para obtener favor de servidor público.....	260
7. EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO.....	261
8. UTILIZACION INDEBIDA DE INFORMACION PRIVILEGIADA.....	261
9. EL PREVARICATO.....	261
9.1. Prevaricato por acción.....	262
9.2. Prevaricato por omisión.....	262
9.3. Prevaricato por asesoramiento ilegal.....	262
10. EL ABUSO DE AUTORIDAD Y OTRAS INFRACCIONES.....	263
10.1. Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto.....	263
10.2. Abuso de autoridad por omisión de denuncia.....	263
10.3. La revelación de secreto.....	263
10.4. La utilización de asunto sometido a secreto o reserva.....	264
10.5. El abandono del cargo.....	264
10.6. El asesoramiento y otras actuaciones ilegales.....	266
10.7. La intervención en política.....	266
10.8. El empleo ilegal de la Fuerza Pública.....	267
10.9. La omisión de apoyo.....	267
11. LA USURPACION Y EL ABUSO DE FUNCIONES PUBLICAS.....	267
11.1. La usurpación de funciones públicas.....	268
11.2. El abuso de función pública.....	268
11.3. La simulación de investidura o cargo.....	268

12. LOS DELITOS CONTRA LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	268
12.1. Violencia contra servidor público.....	269
12.2. Perturbación de actos oficiales.....	269
13. LA FUGA DE PRESOS.....	269
13.1. Favorecimiento de la fuga.....	269
13.2. Modalidad culposa.....	270
14. LA FALSIFICACION DE MONEDA.....	270
14.1. Emisiones ilegales.....	270
15. LA FALSIFICACION DE EFECTOS OFICIALES.....	270
15.1. Emisión ilegal de efectos oficiales.....	270
16. LA FALSEDAD EN DOCUMENTOS.....	271
16.1. Falsedad material en documento público.....	271
16.2. Falsedad ideológica en documento público.....	271
17. LOS DELITOS CONTRA EL SUFRAGIO.....	271
17.1. Favorecimiento de voto fraudulento.....	271
17.2. Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.....	271
17.3. Denegación de inscripción.....	272
18. LA DETENCION ARBITRARIA.....	272
18.1. Privación ilegal de libertad.....	272
18.2. Prolongación ilícita de privación de la libertad.....	272
18.3. Detención arbitraria especial.....	272
18.4. Desconocimiento del habeas corpus.....	273
19. DELITOS CONTRA LA INVIOABILIDAD DE HABITACION.....	273
19.1. Violación de habitación ajena por servidor público.....	273

PRACTICA FORENSE ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

No 1. Modelo de poder para ejercer la defensa en el proceso disciplinario.....	276
No 2. Modelo de revocación del poder.....	277
No 3. Modelo de sustitución de poder.....	278
No 4. Modelo de solicitud de recusación.....	279
No 5. Modelo de Auto de apertura de indagación preliminar.....	281
No 6. Modelo de Auto ordenando la práctica de diligencias.....	282
No 7. Modelo de informe evaluativo del funcionario comisionado.....	283
No 8. Modelo de Auto ordenando lo solicitado por el funcionario comisionado.....	284
No 9. Modelo de Auto remitiendo documentos al funcionario comisionado.....	285
No 10. Modelo de Auto ordenando la práctica de las diligencias por el funcionario comisionado.....	286
No 11. Modelo de Auto para devolver las diligencias practicadas por el funcionario comisionado.....	287
No 12. Modelo de informe final evaluativo del funcionario comisionado solicitando la apertura de investigación disciplinaria.....	288
No 13. Modelo de informe final evaluativo del funcionario comisionado solicitando la no apertura de investigación disciplinaria.....	290
No 14. Modelo de Auto para declarar abierta formal investigación disciplinaria.....	292

No 15. Modelo de Auto para la apertura de formal investigación disciplinaria.....	294
No 16. Modelo de Auto por medio del cual no se hace la apertura de formal investigación disciplinaria.....	296
No 17. Modelo de Oficio solicitando Acta de Posesión del disciplinado.....	298
No 18. Modelo de Oficio informando al disciplinado la apertura de formal investigación disciplinaria.....	299
No 19. Modelo de Oficio solicitando constancia de los sueldos devengados por el disciplinado.....	300
No 20. Modelo de renuncia de prescripción de la acción disciplinaria.....	301
No 21. Modelo de Formulación de cargos.....	302
No 22. Modelo de notificación personal de la Formulación de cargos.....	304
No 23. Modelo de Auto por el cual se comisiona para realizar la notificación personal.....	305
No 24. Modelo de notificación por edicto.....	306
No 25. Modelo de constancia de la fijación y la desfijación de edicto.....	308
No 26. Modelo de Auto de nombramiento de apoderado de oficio.....	309
No 27. Modelo de posesión de apoderado de oficio.....	310
No 28. Modelo de presentación de descargos.....	311
No 29. Modelo de solicitud de terminación del procedimiento.....	313
No 30. Modelo de Auto decretando pruebas.....	315
No 31. Modelo de Fallo de Primera Instancia.....	316
No 32. Modelo de recurso de reposición.....	318
No 33. Modelo de recurso de apelación.....	320
No 34. Modelo de Fallo de Segunda Instancia, resolviendo recurso de apelación.....	322
No 35. Modelo de Fallo de Segunda Instancia, resolviendo el grado jurisdiccional de consulta.....	325
BIBLIOGRAFIA.....	329
NOTAS.....	331